

Fricz Tamás

ALKALMAZOTT DEMOKRÁCIÁK

**Stabilizálódtak-e a közép- és kelet-európai demokratikus
rendszerek?**

Komparatív politikatudományi elemzés

Tartalomjegyzék

Bevezető	3
1. Módszertani alapvetés	6
2. Stabilitás-kritériumok – mitől és mennyire demokrácia?	21
3. A közép- és kelet-európai demokráciák stabilizálódásának elemei: változatosság és kiegyensúlyozatlanság	34
3.1. Az átmenet a kommunizmus-szocializmusból a demokráciába	36
3.2. Az új, demokratikus alkotmányok létrejötte	50
3.3. Intézményi jellemzők: kormányzati rendszerek Közép- és Kelet-Európában	65
3.4. Föderalizmus-unitarizmus	84
3.5. Népszavazás, mint a közvetlen demokrácia megjelenése	89
3.6. Választási rendszerek Közép- és Kelet-Európában	94
3.7. Pártrendszerek Közép- és Kelet-Európában	102
3.8. Civil társadalom (hiánya) és állampolgári politikai kultúra (hiánya) Közép-és Kelet-Európában	112
3.9. Az Európai Unióba való belépés, mint külső hatás szerepe a demokratikus konszolidációra Közép- és Kelet-Európában	123
3.10. Többségi és konszenzuális demokrácia: mennyire alkalmazható a Lijphart-tipológia Közép- és Kelet-Európában?	127
Rövid összegzés	133
4. Magyarország példája: egy különleges eset	141
5. Mik a demokratikus stabilitás kritériumai?	165
6. A demokrácia 21. századi arculatai – organikus és alkalmazott veszélye	187
Irodalomjegyzék	205
Jegyzetek	232

BEVEZETŐ

Az alábbi kötetben alapvetően arra keresem a választ, hogy a diktatúrától immáron több mint húsz éve megszabadult közép- és kelet-európai országokban mennyire stabilizálódtak a bevezetett demokratikus rendszerek. A vizsgálat tárgya azonban lehetőséget kínál arra is – mellyel élni kívánok –, hogy foglalkozzunk a demokrácia, mint politikai rendszer mibenlétével, 21. századi jellegzetességeivel, újraértelmezési lehetőségeivel a politikai rendszerek és a tágabb társadalmi közeg összefüggésében.

Ahhoz, hogy egy ilyen kísérletbe belevágjunk, először is az elemzés módszerét kell tisztázni – erről szól az első fejezet. A transzformációval, illetve a demokratikus rendszerek kialakulásával kapcsolatban a politikatudományi szakirodalom természetesen többféle módszertani irányzatot alkalmaz, mégis ezek közül kiemelkedő jelentőségre tett szert a hagyományos avagy „rég” institucionalizmus, az aktor-elmélet és az új vagy neoinstitutionalizmus. Jómagam is ezekből indulok ki; e fejezet tisztázza, hogy e három irányzatból mit és mennyit merítek az analízis során, s igyekszem ennek okait is megvilágítani.

A következő fejezet a vizsgálat témájának lehetséges kiindulópontjaival foglalkozik. Hogyan lehet elemezni azt, hogy mennyire stabilizálódtak a közép- és kelet-európai demokráciák? Ehhez elsősorban tisztázni kell, hogy melyek a stabilitás kritériumai, azaz mik a viszonyítás alapjai. Kézenfekvő kiindulópontul szolgálnak a bevett demokráciákkal foglalkozó elméletek, amelyek döntően az angolszász és a nyugat-európai politikatudomány termékei. Ezek a kiindulópontok, kritériumok természetesen a fejlett nyugati demokráciák működési sajátosságaira alapoznak, miközben ezekhez mérten is kritikai elemeket tartalmaznak. A fejezet számba veszi ezen elméleteket, illetve ezek közül azokat, amelyek a konkrét komparatív vizsgálat során felhasználásra kerülnek.

Ugyanakkor már ehelyütt megfogalmazódik az a hipotézis, hogy a közép- és kelet-európai demokratikus rendszerek olyan politikatörténeti, politikai kulturális és társadalmi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek a nyugati tranzitológia-, illetve demokrácia-elmélet létező eszközeivel csak nehezen érthetők meg. Előzetesen talán úgy lehet fogalmazni, hogy Európa kommunizmustól szabadult országaiban olyan politikai rendszerek jöttek-

jönnek létre, amelyek megértése nem csak annak megmérésén múlik, hogy mennyire hasonultak a fejlett demokráciákhoz, illetve mennyire felelnek meg az ebből táplálkozó politikatudományi kritérium-rendszernek, tipizációnak. A külső komparisztika mellett legalább olyan fontos az endogén, belső vizsgálat, amely a közép- és kelet-európai országok csak rájuk jellemző sajátosságait ragadja meg, s a két megközelítés összevetésével igyekszik megérteni, hogy valójában milyen politikai rendszerek jöttek is létre Európa ezen régiójában.

Így a harmadik fejezet, amely a komparatív analízis eszközeivel tekinti át a demokrácia stabilizálódásának fokát a régióban, a fentieknek megfelelően exogén (a nyugati politikatudomány kritériumait alkalmazó) és endogén (a régió országaira specifikusan jellemző vonásokat kiemelő és összevető) megközelítést egyaránt alkalmaz. Az exogén típusú összehasonlító elemzés során foglalkozom a diktatúrából demokráciába való átmenet közép- és kelet-európai jellemzőivel, az új, demokratikus alkotmányok létrejöttével, a kormányzati rendszerekkel, ezen belül a köztársasági elnökök szerepével, a föderalizmus–unitarizmus kérdésével, a népszavazások szerepével, a választási rendszerekkel, a pártrendszerekkel és törésvonalakkal, a szakszervezetekkel és a civil társadalommal, az Európai Unió befolyásával és Arendt Lijphart klasszikus tipizációjával a többségi és konszenzuális demokráciákról. A nyugati (exogén) megközelítéseknél különösen figyelek arra, hogy a „normáktól” való lényegi eltéréseknek milyen sajátos okai vannak az egyes országok, illetve hasonló jellegzetességeket felmutató (például visegrádi „négyek”) ország-csoportok, alrégiók esetében.

Ezek után kerül sor, e fejezeten belül a közép- és kelet-európai országok azon sajátos vonásainak a vizsgálatára, amelyek nem feleltethetőek meg a nyugati kritériumoknak, illetve külön elemzést igényelnek. E tekintetben két szempont képezi az összehasonlítás tárgyát, egyfelől a közép- és kelet-európai régiókban különösen erős nemzeti-etnikai, illetve nemzeti-globalista ellentétek jellege és szerkezete, másfelől a kommunizmus-szocializmus öröksége, a posztkommunizmus jelenségek köre és annak hatásai a demokrácia működésére. (Utóbbiak vizsgálata a nyugati szakirodalomban kevésbé áll az érdeklődés középpontjában.)

A negyedik fejezet külön foglalkozik Magyarországgal, amit talán nem kell különösképpen indokolnom. Miután azonban az előző fejezetben Magyarország is tárgya a régiót illető komparatív vizsgálatnak, így ebben a fejezetben az ország politikai rendszerét döntően meghatározó sajátosságok kiemelésére kerül sor, különös tekintettel az endogén tényezőkre és azok magyarázó erejére.

Az ötödik fejezet vállalkozik arra, hogy az előző két fejezet vizsgálati tapasztalatait összegezze. Egyfelől elemzem, hogy a metodológiai szempontból előtérbe helyezett neoinstitucionalista, illetve komplex megközelítés mennyire volt alkalmas a régió országai stabilitásának vizsgálatára. Másfelől a kétféle kritérium-rendszer eredményeit összevetve áttekintem, hogy a klasszikus nyugati tematika mennyiben elegendő és kielégítő a régió megértéséhez, illetve, a sajátos „regionális” szempontok felvetése mennyiben lehet termékeny nem csak a régió, hanem esetleg tágabb összefüggésben a demokráciák vizsgálata szempontjából is. A vizsgálati tapasztalatokból kiindulva, a neoinstitucionalista és egyfajta komplex megközelítésmód alkalmazásával ehelyütt kísérletet teszek egy önálló demokrácia-tipizáció felállítására.

E fejezetben kitérek arra a kérdésre is, hogy vajon milyen sajátos feltételei vannak a Közép- és Kelet-Európában, illetve tágabban a demokratizáció harmadik hullámához¹ tartozó latin-amerikai és ázsiai országokban a demokrácia stabilizálódásának. Ha a „klasszikus” kritériumoknak nem mindig felelnek meg ezek az országok – márpedig ez sok esetben így van –, akkor nem lehetséges-e, hogy újra kell gondolni a demokráciáról eddig elképzelteteket, s a politikai rendszerek új típusú megközelítése válik szükségessé? Ha pedig utóbbi igaz, akkor az egyik legfontosabb kérdés a következő: az adott politikai rendszer stabilitása – már ha van ilyen – mennyire függ össze a demokrácia meglétével vagy hiányával, illetve egy ország stabilitása, hatékony működése mennyire a demokrácia meglétének a feltétele?

Végül, egy záró fejezetben nem kis merészséggel arra vállalkozom, hogy a demokrácia 21. századi mibenlétéről tegyek néhány észrevételt. Itt fejtem ki a demokrácia komparatív értelemben vett viszonylagosságáról, a politikai

rendszerek átjárhatóságáról és az alkalmazott demokráciáról szóló gondolataimat.

1. MÓDSZERTANI ALAPVETÉS

A politikatudományban három nagy irányzat, szemléletmód különböztethető meg, amely a politikai és társadalmi folyamatok vizsgálatára és megértésére irányul: a hagyományos, avagy „régí” institucionalizmus, az aktor-központú megközelítés és az új vagy neoinstitucionalizmus. Különböző hangsúllyal, de ezek a szemléletmódok határozzák meg a demokratikus átmenetekkel, a „rendszerváltásokkal”, az új demokráciák konszolidációjával és stabilizációjával foglalkozó tranzitológiai szakirodalmat is, csakúgy, mint az egyes demokratikus rendszerek összehasonlító vizsgálatát. S miután közelebbi kutatásom tárgya a demokratizáció és a stabilitás-kritériumok teljesülése, a három irányzatot is kifejezetten ebben az összefüggésben veszem számba.

Kiemelendő, hogy a régi institucionalizmus, vagyis a politikai intézmények, s főként a kormányzat vizsgálata egyidős a politikatudománnyal, s egészen a huszadik század második feléig szinte „természetes” megközelítési módja volt a diszciplínának. Tradicionálisan az állam, az alkotmány, a jog, az állami intézmények és struktúrák álltak az elemzés középpontjában. Továbbá jellemzője volt a holizmus, az átfogó rendszerben való gondolkodás, illetve a normativitás². Amikor a második világháború után sor került a demokratizáció második nagy hullámára 1945–1962 között (Merkel 2010), még jelen volt az elmélet és meghatározta a demokratikus átmenetek vizsgálatát. Említésre méltó többek között Talcott Parsons rendszerelmélete (Parsons 1951), illetve a modernizációs elmélet képviselője, Seymour Martin Lipset (1959). Ezek az elméletek elsősorban arra voltak kíváncsiak, hogy a politikai és társadalmi intézmények milyen berendezkedése garantálhatja leginkább az új demokratikus rendszerek konszolidálódását és stabilizálódását (a két utóbbi fogalom szorosan összefügg egymással, bár a konszolidáció időben valamelyest megelőzi a stabilizációt).

A régi institucionalizmus a maga jogi-strukturális megközelítésével elsősorban azt vizsgálta, hogy az adott ország állami intézményei, a kormányzati rendszer, a hatalommegosztás, az elnökök szerepe, az alkotmány, az alkotmánybíróság, a választási rendszer stb. mennyire felelnek meg a

klasszikus, régi demokráciák intézményes sajátosságainak. Ha ezek az intézményes és jogi kritériumok teljesültek, a demokrácia megvalósulásáról beszélt ez az irányzat.

Fel kell azonban tenni a kérdést, vajon miért volt ilyen magabiztos „ítéletében” a tradicionális szemléletmód? Ennek magyarázata abban rejlik, hogy a régi institucionalizmus lényegében véve a demokratizáció első nagy hullámával (1828–1922/26, Merkel 2010) párhuzamosan, azzal szoros szimbiózisban jött létre. Az első, originális demokratizációs hullámnak pedig az a jellemzője, hogy nem valamilyen, létező minták és modellek alapján, hanem újtóként, megalapozóként hozta létre a parlamentáris demokrácia alapintézményeit és játékszabályait, normáit és működési rendjét, hogy aztán a későbbi demokratizációs folyamatok számára mintául szolgáljon. Az első demokráciák a régi uralkodóházak, az abszolút monarchiák és a diktatúrák elleni küzdelemben jöttek létre, először a liberális polgárság, majd később az alávetett dolgozói rétegek nyomására, sok helyütt forradalmakon keresztül, mely küzdelem az általános választójog kivívásával vált befejezetté. Másképpen: a parlamentáris demokrácia intézményei politikai küzdelmek eredményeként, az eladdig jogfosztott és hatalomból kirekesztett rétegek, illetve az őket képviselő értelmiségi csoportok politikai győzelmének következtében kerültek bevezetésre, mely intézményeket és struktúrákat e rétegek saját vívmányaiknak tekintették és teljes egészében azonosultak azokkal. Vagyis, cselekvés és intézmény, szubjektum és struktúra egy és ugyanazzá vált, elválaszthatatlan volt egymástól. S mindez – bizonyos fenntartásokkal – igaz a demokratizáció második hullámára is, hiszen a második világháború után olyan országok tértek vissza a demokráciához, amelyek az első hullámban már elérték azt, így többek között Németország, Olaszország, Ausztria, Franciaország és még lehetne sorolni.

Abból kell tehát kiindulnunk, hogy *a demokratizáció első hulláma szerves folyamat volt*; ennek során létrejöttek a klasszikus parlamenti demokráciák, amelyben intézmények és cselekvések szimbiózisban vannak, másképpen, a létező politikai szándékok és akaratok formalizálását és jogszerű érvényesülését valósítják meg az intézmények. Ebből pedig már következik az institucionalista irányzat azon alapvetése, hogy amennyiben megvizsgálja egy adott ország politikai intézményeit, alkotmányos berendezkedését, kormányzati rendszerét,

máris következtetni tud arra, hogy demokráciával, fél-demokráciával, avagy másfajta politikai berendezkedéssel áll szemben. Nincs szüksége arra, hogy a cselekvéseket, a motivációkat külön is elemezze, hiszen a klasszikus esetben intézmény és cselekvés nem térnek el egymástól. Tényként kell kezelnünk, hogy a tradicionális demokráciák működési gyakorlatát figyelembe véve – az Egyesült Államoktól mondjuk Dániáig – ennek a feltevésnek valós alapjai voltak és részben még vannak is.

Azonban a hetvenes évektől kezdve, de különösen a nyolcvanas években és a kilencvenes évek elején fordulat állt be; a demokratizáció harmadik hullámával (1974–1995) szoros összefüggésben megjelent az aktor-centrikus, a politikai cselekvők szerepét előtérbe állító irányzat, s egyre növekvő mértékben szorította háttérbe a hagyományos intézmény-orientált szemléletmódot. Olyan szerzők alapozták meg ezt a fordulatot, mint O'Donnell–Schmitter–Whitehead (1986), Przeworski (1986, 1991), Burton, Gunthert és Higley (1992), O'Donnell (1994), Schmitter (1995a), illetve Linz–Stefan (1996), akik a makropolitikai, funkionalista-strukturalista megközelítést felváltották a mikropolitikai, a politikai szereplők cselekvését és motivációit középpontba állító elemzéssel. Az aktor-teoretikusok szerint az átmenetek alakulása, a demokratizáció szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy az átmenetet vezénylő aktorok, egyének milyen érdekekkel, preferenciákkal, stratégiákkal és cselekvési koncepciókkal rendelkeznek. Ez által az intézményi determinizmusok helyett a politikai cselekvések változékonyságára, eset-függőségére helyeződött a hangsúly. S mivel a releváns, a folyamatokat alakító, intézmény-teremtő, alkotmányozó stb. aktorokra esett a hangsúly, ezért ebben az esetben az átmenetet irányító elitek kerültek reflektorfénybe.

A módszertani váltás elméleti hátterét az ötvenes évektől megjelenő behaviorizmus és a racionális választás (*rational choice*) irányzata alapozta meg³. Előbbi a filozófia területén jelent meg, míg utóbbi először a közgazdaságtudományban (Downs 1968), majd a szociológiában és a filozófiában is. Mindkettő a módszertani individualizmuson alapszik, melynek lényege, hogy a folyamatokat az egyéni motivációkra, cselekvésekre kell visszavezetni. A rational choice-áramlat abból indul ki, hogy az egyének világosan felismerik érdekeiket, s azok alapján hoznak ésszerű döntéseket, például a választások esetében. Brunczel fejti ki tanulmányában (2011), hogy a

kutatás inentől kezdve nem a struktúrákra, jogi szabályokra, hanem az egyének viselkedésére orientálódott. A régi institucionalizmus hangsúlyozta az intézmények meghatározó szerepét az individuumok irányában, míg a behaviorizmus – avagy aktor-szemlélet – szerint a politikai folyamatokat az egyének preferenciái határozzák meg. Alapvető fordulat történt tehát, hiszen amíg a régi institucionalizmus szerint az intézmények és struktúrák a meghatározóak és az egyén kevésbé számít, addig az aktor-elmélet éppen az ellenkezőjét vallotta: eszerint az egyének választásai és döntései az alapvetőek, az intézmények pusztán keretet adnak ezen döntések végrehajtásának.

Ellen Bos szerint az aktor-orientált szemléletmód is két irányra bomlik, egyfelől a leíró-empirikus áramlatra, ezt képviseli O'Donnell és Schmitter, illetve mellettük Di Palma (1990), illetve a már Brunczel által is emlegetett rational-choice-irányzatra, amelyet az említett Downs mellett többek között Przeworski (1991) és Colomer (1995a, 1995b) képvisel.

Kérdés azonban, milyen politikai és társadalmi folyamatok állhatnak e radikális elméleti fordulat mögött?

Mint már utaltam rá, a demokratizáció harmadik nagy hullámával áll összefüggésben az aktor-centrikus szemléletmód előtérbe kerülése. A „klasszikus” szemléletmód, amely intézmények és cselekvések egységéből indult ki, a továbbiakban nem volt tartható. A demokratizáció első hulláma során ugyanis hosszú, több évtizedes, sőt évszázados (gondoljunk Anglia történetére) folyamat eredményeként alakultak ki a meghatározó intézmények – igaz, forradalmakkal is övezve, ám a forradalmak után visszatérve a fokozatos demokratikus építkezéshez –, aminek következtében az összes politikai szereplő magáénak érezte a parlamentáris intézményrendszert, s igazodott annak működési szabályaihoz. A demokratizáció második hulláma annyiban eltérő az elsőttől, hogy ezekben az országokban (Németország, Olaszország, Franciaország, Norvégia stb.) a diktatúrák és a második világháború által megszakított demokratikus fejlődések indultak újra a háború után, s több évtizedes „újratanulás” után helyreállt a demokratikus rend. Az elinduló, majd megszakított, de mégis fokozatosan formálódó-intézményesülő demokráciák jellegüket tekintve erősen hasonlítanak az első demokratizációs hullámra,

igazából tehát az első két hullám több hasonlóságot mutat fel, mint különbséget.

Ezzel szemben a dél-európai, latin-amerikai, kelet- és délkelet-ázsiai, majd közép- és kelet-európai demokratizációk egészen más képet mutattak. Ezekben az országokban egyáltalán nem volt fokozatos a demokratizáció, ellenkezőleg, erős és tartósan uralkodó diktatúráktól szabadultak meg viszonylag rövid idő alatt, forradalmakkal, tárgyalásos átmenetekkel, katonai puccsokkal, a régi rend váratlan összeomlásával és számos bonyolult fordulattal karöltve, úgy, hogy közben a régi, diktatórikus rend irányítói a legtöbb esetben nem fogadták el az új kereteket, harcoltak az ellen, avagy nem tartották be az új, demokratikus játékszabályokat. Ezekben az országokban tehát éles küzdelem zajlott a régi rendszer védői és az új rendszer támogatói között, s valóban kiemelkedő jelentőséget kaptak az egyes aktorok „itt és most” döntései, amelyek adott esetben a demokratizáció sikeréhez, avagy bukásához vezettek.

Gondoljunk arra, hogy amikor O'Donnell, Schmitter és Whitehead megírták klasszikusnak számító tanulmányukat (1986) a dél-európai és latin-amerikai átmenetekről, valóban azt tapasztalhatták, hogy az egyéni politikai akarat rövid távon történelem-formáló erő tud lenni. Nem beszélve arról, hogy a vizsgált régió országaiban – nagyjából a hetvenes-nyolcvanas években – a demokratizáció során nagy szerep jutott a hadseregeknek, akár pro, akár kontra értelemben. Dél-Európán belül Portugáliában és Görögországban katonai hatalmakat kellett megtörni, ami Portugáliában katonai puccsal, Görögországban a katonaság vereségével következett be. Latin-Amerikában pedig a következő volt a helyzet: Argentínában egy bürokratikus katonai diktatúra omlott össze, Nicaraguában háborúk zajlottak, Venezuelában levert katonai puccs után fokozatos átalakulás indult meg, Chilében és Peruban a katonai uralmakat tárgyalásokon keresztül törték meg.

A harmadik hullám során tehát a politikai aktorok (különösen katonai) cselekvései látványos eredményekhez vezettek, viszonylag rövid időn belül megtörténtek az átmenetek, kombinálva a katonai lépéseket a tárgyalásokkal (általában az előbbit követte az utóbbi). Mindez pedig azt a látszatot keltette az elemzőkben is, hogy az aktorok a meghatározóak a politikai változások során,

az aktorok elgondolásai és döntései alapján jönnek létre az intézmények, s méghozzá nem a klasszikus parlamentáris demokrácia receptjei alapján, hanem országonként eltérő modellek valósultak meg. Tehát mind az átmenet maga, mind az átmenet után létrejövő intézményrendszer mintázata a politikai cselekvők szándékai szerint alakult. Szemben tehát az első demokratizációs hullámmal, amelynek során egy lassú, sok tekintetben alulról felfelé (bottom-up) irányuló, évtizedekig tartó szerves folyamat bontakozott ki, a harmadik hullámban a diktatúrákból demokráciákba való átmenet egy-két éven belül, felülről lefelé (top-down) irányuló cselekvések eredményeként alakult ki. Így az aktor-orientált elemzők eljutottak arra az álláspontra, hogy intézmény és cselekvés viszonya alapjaiban megváltozott, a politikai aktorok döntenek és határoznak arról, hogy milyen intézmények és struktúrák kerüljenek bevezetésre, s egyben megszabják az intézményeken belüli játékszabályokat, normákat, viselkedési rendet is. Ez tehát azt jelenti, hogy az aktorok a független, míg az intézmények a függő változók.

Az aktor-orientált szemléletmódot nagyfokú optimizmus jellemezte a politikai rendszerek átalakíthatósága vonatkozásában. Ezt az optimizmust eleinte csak erősítette a demokratizáció harmadik hullámának negyedik régiója, Közép- és Kelet-Európa, ahol nem csak a diktatúrák omlottak össze, hanem a szocialista gazdasági rendszer is, átadva helyét a kapitalizmusnak. Francis Fukuyama hegeli indíttatású gondolatai a történelem végéről is azt sugallták, hogy „anything is possible”, de ez már szinte cselekvéseméleti voluntarizmussá torzult. Wolfgang Merkel meglehetősen kritikusan viszonyult ehhez, s rámutatott, hogy az aktor-elmélet képviselői hajlamosak elfogadni a demokrácia schumpeteri „sovány” demokrácia-értelmezését („schlankes” Demokratieverständnis), mely kimerül a szabad, egyenlő és titkos választások megtartásában. Ez vezetett odáig, hogy Larry Diamond 1995-ben 191 országból nem kevesebb, mint 117-et számolt a „választási demokráciákhoz”⁴. Merkel itt világosan arra utal, hogy amennyiben a demokrácia létének szigorúbb, kevésbé „sovány” feltételeitől eltekintünk, abban az esetben jó esély van arra, hogy az aktor-elmélet képviselői valóban higgyenek a politikai cselekvés korlátlan eredményességében.

A nyolcvanas-kilencvenes években azonban – szinte egy időben az aktor-orientált szemléletmód „uralmával” – fokozatosan megjelent egy új irányzat, a

neoinstitucionalizmus, s jó okkal mondhatjuk, hogy a kilencvenes-kétezres évtizedre, napjainkra meghatározó szerephez jutott. Az új irányzat többek között éppen az aktor-központú szemlélet kritikájaként fogalmazódott meg, nem függetlenül attól, hogy a nyolcvanas-kilencvenes években az eleinte sikeresnek tűnő átmenetek kudarcokat szenvedtek el, a demokratizáció több helyen és régióban is megtorpant, visszaesések és ellenfordulatok következtek be Latin-Amerikában, Kelet- és Délkelet-Ázsiában, majd fokozatosan Kelet-Európában és a volt Szovjetunió utódállamaiban.

A neoinstitucionalizmus fogalmát először használó March és Olsen (1989) kifejti, hogy a behaviorista és a racionális választás-elmélet hívei túl optimista feltevésekkel élnek az egyének racionalitását illetően, miközben, ezzel szemben a politika és környezete között bonyolult kölcsönhatások állnak fenn. A döntési folyamat során az alternatívák felmerülését és azok értékelését nagyban befolyásolják a külső tényezők – vagyis az intézmények⁵. March és Olsen szerint egy adott ország intézményrendszerének – többek között történelmileg kialakult – sajátosságai határozzák meg elsősorban a nemzetek preferenciáit, meggyőződéseit, politikai kultúráját. Az intézmények tehát nem pusztán „arénát” jelentenek a politikai aktorok számára, hanem erőteljesen befolyásolják a cselekvők, a pártok, politikusok, kormányok stb. motivációit, s ez által az válik termékeny megközelítéssé, ha az aktorok tevékenységét és az intézmények hatását kölcsönösen, összefüggésükben vizsgáljuk. Ennek a megközelítésnek egyik sajátos interpretációját adja Sartori a politikai és alkotmányos mérnökségről szóló munkájában (1994), illetve többek között Offe (1994) és Merkel (2010). A neoinstitucionalizmus tehát óv attól, hogy az egyoldalúság hibájába essünk: az intézményrendszer ismerete korántsem elegendő ahhoz, hogy megértsük a politikai változásokat és ingadozásokat, de az aktorok szándékainak megismerése sem elég ahhoz, hogy értsük, miért cselekedtek így vagy úgy a politikai szereplők egy adott döntési helyzetben. Tehát intézmények és aktorok kölcsönös viszonyának, egymásra hatásának feltárása vezethet el odáig, hogy információhoz jussunk a demokrácia stabilizálódásának vagy instabillá válásának okairól és feltételeiről.

Mindebből látszik, hogy a neoinstitucionalista iskola, szemben az aktor-orientációval, nem az előző elmélet tagadására épül, hanem igyekszik úgy változtatni a szemléleti kereteken, hogy közben megőrzi az aktor-elmélet által

elért eredményeket. Ebben az értelemben a hegeli történetfilozófia tézis-antitézis-szintézis hármasságát valósítja meg: visszatér a tézishöz, azaz az intézményekhez és hangsúlyozza azok fontosságát, ám egyben úgy tér vissza ehhez, hogy az antitézis (aktor-elmélet) termékenyítő gondolatait és szempontjait beépíti a szintézisbe (a neoinstitucionalizmusba).

Az intézmény fogalmának értelmezésével könyvtárnyi tanulmány foglalkozik, erről ad áttekintést többek között az *Einführung in den Neoinstitutionalismus* című kötet (Senge–Hellmann 2006). Jómagam a Senge által idézett, Scott által megadott definíciót veszem alapul, amely szerint intézmény az, amely kötelezően szabályszerű cselekvéseket hoz létre⁶. Ilyen intézmények, melyek tartós és szabályszerű cselekvéseket hoznak létre, többek között a társadalom közösségei, az állam, a törvények, a szervezetek, az értékek, a szerepek, a vallási rendszerek, ezen kívül a politikai kultúra, a történelmileg kialakult szokások és normák, az erkölcsök stb. Az imént említett, politikai szociológiai ihletésű kötet bevezető tanulmánya szerint a neoinstitucionalizmus alaptézise: „Handeln ist nicht nur Ergebnis individueller Entscheidungsfindung, sondern auch bedingt durch institutionelle Rahmenbedingungen” – vagyis, a cselekvés nem csak az egyéni döntések eredménye, hanem függvénye az intézményi keretfeltételeknek. (Senge–Hellmann 2006: 7.) A szerzők azt is kifejtik, hogy a neoinstitucionalizmus megközelítése szerint a racionálisan irányított cselekvés az intézményes befolyások alapján jön létre, ami azt jelenti, hogy a racionális cselekvés-elmélet csak annyiban marad érvényben a neoinstitucionalizmuson belül, amennyiben a racionális cselekvés az azt körülvevő társadalmi, intézményes feltételek között értelmezendő⁷.

A Beichelt–Keudel szerzőpáros az állandóan visszatérő alapkérdés, a „do institutions matter?” kapcsán ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy az intézmények hatását sem szabad eltúlozni, az intézmények nem a törvényszerűség erejével határozzák meg a cselekvéseket. Az intézmények különböző hatásokat fejtenek ki, amelyek azonban szabály szerint kontingens-szerű hatás-irányok (Wirkungsrichtungen), melyek kapcsán vizsgálандóak az intézmények és cselekvések kontextusai (Beichelt–Keudel 2011: 81). Bos korábban azt írta, hogy az intézmények függő változók abban az esetben, ha a történelmi tradíciók és a társadalmi környezet (szokások, normák, erkölcsök

stb.) alapján nézzük, ha viszont a demokrácia működése, stabilizálódása felől elemezzük az intézményeket, akkor független változók, ugyanis ebben az összefüggésben az aktorokra gyakorolt hatásuk a fontos (Bos 2004: 21–22.). Meglátása szerint az intézmények befolyásolják az aktorokat, s az aktorok befolyásolják az intézményeket, s ezért a vizsgálati módszerek kombinációjára van szükség.

Bruncel hívja fel a figyelmet Goodinra, utalva arra, hogy a neoinstitucionalizmus kapcsán felerősödött a módszertani individualizmus és a módszertani holizmus, vagyis a cselekvés és a struktúra (intézmény) szembeállítása, a kettő viszonyának tisztázási igénye⁸. Koelble-t idézve azt állítja, hogy a két lételem kapcsolatát leginkább egyfajta tyúk-tojás problémának tekinthetjük, ugyanis mindig felmutathatunk olyan strukturális hatásokat, amelyek befolyásolják az individuumok döntéseit, másrészt azonban a struktúrák is mindig individuális cselekedetek eredményei⁹. S ehelyütt fontos egy elméleti probléma tisztázása: megítélésem szerint az intézmény, bármennyire is kötelezően szabályszerű a cselekvések rendje, s bármennyire is úgy tűnik, hogy hosszútávon határozza meg a cselekvéseket, mégiscsak addig intézmény, amíg a benne cselekvők – az intézményt fenntartók – a szabályszerűséget és az elvárt magatartást betartják. Magyarul, amíg elhiszik, hogy az intézmény intézmény, s azt cselekvésükkel bizonyítják is. Abban a pillanatban azonban, amikor különböző hatások következtében az aktorok egyre kevésbé, majd végül semennyire sem tartják az intézményt intézménynek, kiszabadítják magukat a szabályszerű cselekvések kötéséből, s ezzel lényegében megsemmisítik az intézményt. Hogy miért és mikor jön el az a pillanat, hogy az intézmény lényegében érvényét veszti és az aktorok újra, mint „független változók” cselekednek, csak alapos és többféle szemléletmódot felhasználó analízis tárhatja fel. Végülis tehát az intézmény és a cselekvők viszonya valóban kölcsönös és változó függőségű; tartós szabály az intézmények hatása, de történelmi időszakonként felerősödhet az aktorok szerepe. Ebből fakad az, hogy a neoinstitucionalizmus akkor termékenyítő, ha az aktor-orientációt önmagába integrálja, de esetenként még a régi institucionalizmusból is merít.

S itt tegyük fel a kérdést: mi az oka annak, hogy a neoinstitucionalizmus került előtérbe és meghatározó pozícióba az elmúlt két évtizedben?

Visszautalva a korábban taglaltakra, az aktor-elmélet a demokratizáció harmadik hullámának „sikeres” időszakában vált uralkodó szemléletmóddá, azzal összefüggésben, hogy az aktorok a régi institucionalizmus szerint megváltoztathatatatlannak hitt, örökölt (diktatórikus, autokratikus, hegemon) intézményeket romboltak szét, alakítottak át, s hoztak létre helyettük demokratikus intézményeket, alkotmányt, parlamentet, többpártrendszert, szabad választásokat, plurális érdekképviselőket, a szabadságjogok rendszerét stb. Az aktorok tehát „triumfáltak”, s úgy tűnt, hogy sikeres demokráciák jönnek létre a harmadik hullám négy régiójában.

A fordulat azonban a nyolcvanas évektől kezdve láthatóvá vált, amikortól kezdve mind Latin-Amerikában, mind Ázsiában, mind a volt Szovjetunió államaiban, illetve részben Kelet-Európában több, korábban a demokrácia útjára lépett országban visszaesés következett be a korábbi autokratikus-diktatórikus rendszerek irányába, avagy afféle „hibrid” rendszerek alakultak ki. Érdeemes ehelyütt Merkel összefoglaló táblázatát áttekinteni (Merkel 2010: 130.)

1. Táblázat

Demokratizációs hullámok és ellenhullámok (1828–2004)

Első hullám 1828-1922/26		Első ellenhullám	Második hullám 1943–1962		Második ellenhullám	Harmadik hullám 1974–1995		Harmadik ellenhullám
Argentína Ausztrália Ausztria Belgium Chile Dánia Észtország Finnország Franciaország Hollandia Izland Írország Japán Kanada Kolumbia Lettország Litvánia Nagy-Britannia Németország Norvégia Olaszország Új-Zéland	Csehszlovákia Lengyelország Magyarország Portugália Spanyolország Svájc Svédország Uruguay USA	Argentína Ausztria Belgium Csehszlovákia Dánia Franciaország Hollandia Japán Kolumbia Lengyelország Olaszország Magyarország Németország Norvégia Portugália Spanyolország Uruguay	Argentína Ausztria Bahamák Barbados Belgium Bolívia Botswana Brazília Ciprus Costa-Rica Csehszlovákia Dánia Dél-Korea Ecuador Franciaország Fülöp-szigetek Görögország Hollandia India Indonézia Izrael Jamaica Japán Kolumbia Magyarország Nigéria Norvégia NSZK Olaszország	Pakisztán Peru Sri Lanka Trinidad és Tobago Törökország Uruguay Venezuela	Argentína Bolívia Brazília Chile Csehszlovákia Dél-Korea Ecuador Fülöp-szigetek Görögország Indonézia Magyarország Nigéria Pakisztán Peru Törökország Uruguay	Albánia Argentína Banglades Benin Bissau-Guinea Bolívia Brazília Bulgária Chile Dél-Afrika Dél-Korea NDK Ecuador El Salvador Észtország Fehéroroszország Fülöp-szigetek Ghána Görögország Grúzia Guatemala Haiti Honduras Horvátország Indonézia Jugoszlávia Kambodzsa Lengyelország Lettország Litvánia	Macedónia Madagaszkár Magyarország Mali Mauritius Mexikó Moldávia Mongólia Namíbia Nepál Nicaragua Niger Nigéria Oroszország Örményország Pakisztán Panama Paraguay Peru Portugália Románia São Tomé és Príncipe Seychelle-szigetek Spanyolország Suriname Szenegál Szudán Zöldfoki szigetek	Fehéroroszország Fidzsi-szigetek Grúzia Kambodzsa Közép-Afrikai- Köztársaság Niger Nigéria Örményország Pakisztán Peru ^(a) Suriname Szudán Thaiföld Ukrajna ^(b)

a) 1997 és 2000 között

b) A második ellenhatással (2004. december) az ország egy újabb demokratizációs esélyt kapott, amit 2008-ig nem használt ki tartósan

Forrás: Merkel, W. (2010): Systemtransformation, CW Verlag für Sozialwissenschaften, 130.

Fontos észrevennünk, hogy az ellenhullámokból azok az országok maradtak ki – így Dél-Európából Spanyolország, Portugália, Görögország, valamint a közép-európai országok -, amelyek az első, klasszikus demokratizálódásban is részt vettek, így kellő gyökerekkel rendelkeztek a demokratikus intézmények fenntartását illetően. Ezzel szemben mind a latin-amerikai, mind a volt Szovjetunió-beli és a délkelet-ázsiai térség számos országa szenvedett el visszaesést, visszafordulást a diktatórikus működésmód felé, Fehér-Oroszországtól kezdve Örményországon át Perun keresztül Tájföldig. Ezen országok jellemzője, hogy az elmúlt évtizedekben és évszázadokban nem igazán épültek ki náluk a demokrácia intézményei, így az átalakulás, a demokratizáció mindenféle történelmi előzmény, szokás, hagyomány, norma hiányában zajlott le. Ellenkezőleg: ezekben az országokban döntően a nem demokratikus, autoriter, diktatórikus, monarchikus, szultanisztikus, sőt totális elnyomásra épülő intézmények erősödtek meg és váltak a „cselekvések kötelezően szabályozott rendjévé”.

A fentiek felhívták az elemzők, tranzitológusok, komparatív kutatók figyelmét arra, hogy az aktorok cselekedeteinek mégis vannak határai, az intézmény-képzés és intézmény-stabilizáció nem egy szabadon és korlátok nélkül megvalósítható aktus-sorozat. Amellett, hogy a politikai cselekvők is követhettek el számos hibát, és rossz döntéseket is hoztak, valamint a régi rendszer hívei és vezetői is ellenálltak a demokratizációnak (íme az aktor-szemlélet terepe!), mégis sokkal fontosabb tényezőnek bizonyult, hogy az évtizedek alatt rögzült, autokratikus és hierarchikus viszonyokat őrző társadalmi elvárások, szokások, bürokratikus eljárások, gazdasági és kulturális elmaradottságok, az elitek részéről jelentkező autokratikus rutinok, az egyszemélyi vezetés megkövült hagyománya stb. mind-mind korlátozta a demokratizáció stabilizálódását, s ez végül is visszaesésekhez vezetett. Emellett pedig kialakultak–körvonalazódtak, sőt napjainkban is formálódnak olyan berendezkedések, amelyeket a tranzitológiai szakirodalom legújabban hibrid rendszereknek nevez¹⁰. Utóbbiakban jól látható, hogy az aktorok demokratikus törekvései megbicsaklanak, afféle „köztes” megoldások és intézmények jönnek létre diktatúra és demokrácia között, s a jövőbeli továbblépés iránya teljességgel bizonytalan.

Mindez együtt hozta az elméleti fordulatot: az optimista, „mindent lehet”-szerű aktor-centrikus megközelítés kisebb-nagyobb mértékben háttérbe szorult – bár korántsem szűnt meg –, s a demokratizáció jelen állapotainak sokkal inkább megfelelő, ha tetszik realistább neoinstitucionalizmus került a diszciplína előterébe. Ám az elmúlt húsz-harminc évben kiderült az is, hogy a világ különböző régióiban zajló

demokratizációs folyamat korántsem egyszínű, nem fekete-fehér: vannak régiók, ahol a demokrácia konszolidálódni és lassanként stabilizálódni képes (lásd Dél-Európa és Közép-Európa), míg más területeken nagyfokú „hánykolódás” figyelhető meg a diktatúra és demokrácia rendszerei között, sajátos átmeneti állapotok sokaságát felmutatva.

Mindebből pedig az következik, hogy nem szabad teljességgel elköteleződni egyik szemléletmód mellett sem; meggyőződésem, hogy a demokratizáció kapcsán elemzendő országok, jelenségek és folyamatok változó szemléleti keretek alkalmazását igénylik, sőt, még az is lehet, hogy új megközelítések megalkotásán is gondolkodni kell. A neoinstitucionalizmus jelenleg azért tűnik a leghatékonyabb módszertannak, mert nem negligálja az aktor-orientált elméletet, sőt a régi institucionalizmust sem, hanem integrálja azokat. Amennyiben ugyanis a neoinstitucionalizmus „hajlamossá válna” arra, hogy ismét az intézmények elsőrangúságát és alapvető fontosságát hangsúlyozza, újabb egyoldalúság alakulna ki a módszertani megközelítésben.

Egyelőre és szerencsére azonban nem itt tartunk, ezért jómagam a következőkben a neoinstitucionalista iskolát veszem alapul elemzéseim során. Viszont az is meggyőződésem, hogy a társadalmi és főleg a politikai jelenségek megértéséhez nagyfokú szemléleti nyitottsággal kell fordulni, ami azt jelenti, hogy mindig a vizsgálandó tárgy – ország, intézmény, cselekvés – jellege szabja meg azt, hogy melyik megközelítésmód releváns az adott probléma megértéséhez. Hipotetikusan: valószínű, hogy a svédországi demokrácia vizsgálatakor a neoinstitucionalizmus hagyományos intézményi oldalát erősíteném fel, míg mondjuk egy afrikai egyeduralom demokratizációs törekvései esetén az aktor-szemléletet állítanám előtérbe, ezzel szemben például a visegrádi országok esetében az intézmény–aktor kontextust hangsúlyoznám. S bár a neoinstitucionalizmusra alapozva, de ezt a sokrétűséget, tárgyhoz szabottságot nem feledve közelítek az elemzésem tárgyához.

Ebben az értelemben Merkel álláspontjához állok a legközelebb, aki azt állítja, hogy a tisztán aktor-elmélet legalább olyan rossz, mint a tisztán intézményi megközelítés. Szerinte struktúrát, kultúrát és aktorokat egyaránt vizsgálni kell, s erre leginkább a történelmi neoinstitucionalizmus képes¹¹. Az adottságok (legacies) meghatározzák a jövő cselekvési lehetőségeit, s hogy a cselekvések eredménye tartós legyen, ahhoz a döntéseknek a történelmi adottságokhoz kell igazodniuk (Merkel 2010: 40–41).

Ugyanakkor azt is hozzá kell tennem, hogy az utóbbi években egy teljesen új probléma is megjelent a demokratizációval kapcsolatos – sőt, az általános értelemben vett – jelenségek vizsgálatánál és megértésénél, s ez pedig a komplexitás kihívása. Ez a harmadik demokratizációs hullám negyedik régiójával, a közép- és kelet-európai átalakulásokkal áll összefüggésben. Abban az értelemben, hogy e régiónak, mint a volt Szovjetunió uralma alatt álló kommunista–szocialista birodalomnak a felbomlása egyben a két világrend, a kapitalizmus és a szocializmus harcának megszűnését, a második világháború óta tartó küzdelem befejeződését is jelentette. Amíg a dél-európai, délkelet-ázsiai vagy latin-amerikai demokratizálódások a világ kettéosztottságán semmit sem vagy alig valamit változtattak, s ráadásul ezekben a régiókban eleve a kapitalizmushoz valamilyen szinten hasonlító gazdasági rendszerek működtek az autokratikus uralom alatt, addig a kelet- és közép-európai szocializmusok megszűnése nem csak két alrendszer megszűnését jelentette egyszerre (politika és gazdaság), hanem egy szövetségi rendszer felbomlását, egyben a világ döntő részének „egy táborba” való kerülését is. Ez pedig új helyzet, ugyanis megszűnt a korábban szembenálló két tábor külön-külön belső szolidaritása és összetartása, helyette kialakult a kölcsönös függőségek, versenyek, érdekütközetek és ideiglenes együttműködések bonyolult összjátéka. Ez az interdependencia azt jelenti, hogy egy-egy országon belüli folyamatokra és döntésekre számos, a külső környezetből érkező impulzus is hat, a nemzetközi politikai szervezetektől kezdve – lásd Európai Unió – a nemzetközi pénzügyi, banki és kereskedelmi szervezeteken keresztül a gazdasági függőségeken át a migrációig, az etnikai kisebbségek versus többség viszonyának kezeléséig, a vallási ellentétekig, a környezetvédelem megoldandó gondjaiig, országok közötti incidensekig, a világban felhalmozódó és koncentrálódó vagyonokig és vele ellentétben a növekvő szegénységig és így tovább. A nyitottá vált világban – ahhoz képest, amikor a táborokba tömörült országok védőernyőt nyújtottak egymás számára – minden egyes ország kiszolgáltatott a külső hatásoknak, miközben a belső problémáinak nagy részét sem tudta-tudja megoldani. (S közben 2011 tavaszán az észak-afrikai és közel-keleti iszlám országokban is demokratizációs folyamatok indultak el, ami, ha tartós marad és ezen országokat a szekularizáció és transzatlantizálódás irányában indítja el, akkor az „iszlám tavasz” hatására egy újabb „tábor” bomlik fel és csatlakozik a nagy, demokrácia-orientált világtáborhoz. S még megemlítendő a 2011 őszén megindult, a demokratikus országokat átjáró „világforradalom” elnevezésű mozgalom, mely a demokráciákat fenyegető pénzügyi szervezetek és intézmények ellen lép fel.)

Mindez azt jelenti, hogy a demokratizáció komplex, bonyolult külső és belső hatások között zajlik a különféle régiókban. Az egyes országokon belüli, politikai aktorok által hozott döntések okainak megértése egyre bonyolultabbá válik, ami viszont még inkább arra figyelmezteti az elemzőt, hogy a lehető legrugalmasabban és változatosan használja a rendelkezésre álló megközelítési módokat. Jómagam a továbbiakban erre teszek kísérletet.

2. STABILITÁS-KRITÉRIUMOK – MITŐL ÉS MENNYIRE DEMOKRÁCIA?

Amikor a közép- és kelet-európai országok stabilitás-kritériumait kívánjuk felvázolni, illik tisztázni, hogy a demokrácia melyik fogalmából indulunk ki. A demokrácia a modern politikatudomány kulcsfogalma; ennél fogva aligha kell hangsúlyozni, hogy ezrével találunk fogalom-magyarázatokat a könyvekben és tanulmányokban. Jómagam nem tartom feladatombnak, hogy ezeket számba vegyem, helyette igyekszem körülírni, hogy a továbbiakat illetően hogyan értelmezem a demokratikus rendszereket. Kiindulópontom az, hogy a demokrácia olyan politikai berendezkedés, amelyben a közösségre, a társadalomra vonatkozó döntéseket a közösség által megválasztott, s általa ellenőrzött személyek által, illetve a közösség részvételével és saját döntéseivel hozzák meg.

Jól látható, hogy ebben a felfogásban a képviseleti elv legalább annyira megjelenik, mint a részvételi, illetve a közvetlen demokrácia elve. Ezen elvek egymáshoz viszonyított aránya az adott országok és társadalmak saját történelmi, kulturális és politikai hagyományainak, adottságainak a függvénye, ezért országonként, régióként változó.

A fenti fogalom-meghatározás egyben már állásfoglalás is két alapvető, egymástól merőben eltérő demokrácia-felfogás között. Az egyik a választási demokrácia (electoral democracy), amelyik döntően attól teszi függővé a demokrácia meglétét, hogy tartanak-e rendszeresen szabad, fair, egyenlő és titkos választásokat egy adott országban. Ez a felfogás, amelynek gyökerei Schumpeternél fedezhetők fel (Schumpeter 1950), elsősorban a formális eljárásokra, procedúrákra helyezi a hangsúlyt. Ez a minimalistának is nevezhető demokrácia-koncepció megelégszik a vertikális elszámoltathatósággal (vertical accountability), azaz, amennyiben „felül”, a politika csúcsain valóságos és igazságos választások következtében alakulnak meg a

kormányok, s hoznak döntéseket, akkor ez elegendő a demokrácia elismeréséhez (Dahl 1971; Przeworski 1991).

Megjegyzendő, hogy részben ennek a felfogásnak az alapján áll az amerikai Freedom House is, amikor felméréseket végez arról, hogy a világ államai közül melyek tartoznak a demokráciák közé. Érdekes megtekinteni a 2008-as adatokat.

2. Táblázat

A választási demokráciák száma (1974, 1990–2008)

Év	A választási demokráciák száma	Az államok száma	A demokráciák aránya az összes államhoz viszonyítva (%)	A demokráciák éves növekedési rátája (%)
1974	39	142	27,5	-
1990	76	165	46,1	-
1991	91	183	49,7	+19,7
1992	99	186	53,2	+8,1
1993	108	190	56,8	+8,3
1994	114	191	59,7	+5,3
1995	117	191	61,3	+2,6
1996	118	191	61,8	+0,9
1997	117	191	61,3	-0,01
1998	117	191	61,3	0
1999	120	192	62,5	+2,6
2000	120	192	62,5	0
2001	121	192	62,5	+0,1
2002	121	192	62,5	0
2003	117	192	66,9	-3,3
2004	118	192	62	+1,7
2005	123	192	64,1	+3,4
2006	123	193	64	0
2007	121	193	62,7	-1,6
2008	119	193	61,7	-1,7

Forrás: Diamond (1997: 22.) és Merkel, W. (2010: 91.)

Az adatok alapján a világ országainak immáron több mint 60 százaléka tartozik a demokráciák közé (!). Mindez nagyon imponálóan hangzik, ám az adott országok belső működését, valós viszonyait ezek a számok nagyon gyakran inkább eltakarják, mint megmutatják. Erre ékes példa Diamond már említett felmérése (1999), amelynek sajátossága, hogy a választási demokrácia-modell alapján egy rubrikába sorolta többek között Jelcin Oroszországát, a korrupcióval átjárt Grúziát, az autokratikus Fehér-Oroszországot, a Fülöp-szigeteket, az anarchiában úszó Bangladeszt, a polgárháború által megrázott Sierra Leonét, illetve Finnországot, Svájcot, Svédországot és Nagy-Britanniát (Merkel 2010: 489). Első pillantásra is nyilvánvaló, hogy ez a besorolás ellentmond a mindennapi józan tapasztalatoknak.

Árnyaltabb képet kapunk a létező valóságos demokráciák számáról, ha a Freedom House azon felmérését tekintjük át, amely arra kíváncsi, hogy hány liberális demokrácia van a világon, illetve, hogy az országok közül melyek sorolhatók a szabad, részben szabad és nem szabad kategóriákba.

3. Táblázat A liberális demokráciák száma (1990–2008)

Év	A liberális demokráciák száma	Az összes államhoz viszonyított arány (%)	A liberális demokráciák aránya a formális demokráciákhoz viszonyítva (%)	Az összes állam száma
1990	65	39,4	85,5	165
1991	76	41,5	83,5	183
1992	75	40,3	75,8	186
1993	72	37,9	66,7	190
1994	76	39,8	66,7	191
1995	76	39,8	65,6	191
1996	79	41,4	67	191
1997	81	42,4	69,2	191
1998	87	45,5	74,4	191
1999	85	44,3	70,8	192
2000	86	44,8	71,7	192
2001	85	44,3	70,2	192
2002	89	46,4	73,6	192
2003	88	45,8	75,2	192
2004	89	46,4	74,8	192
2005	89	46,4	72,4	192
2006	91	46,9	74	193
2007	90	46,6	74,4	193
2008	89	46,1	74,8	193

Forrás: Diamond (1996: 28., 1997: 22.) és Freedom House (2009)

4. Táblázat Politikai rendszerek a Freedom House alapján (1975–2009)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Szabad	40 (25%)	51 (31%)	57 (34%)	65 (40%)	76 (40%)	86 (45%)
Részben szabad	53 (34%)	51 (31%)	59 (34%)	50 (30%)	62 (32%)	58 (30%)
Nem szabad	65 (41%)	60 (37%)	53 (32%)	50 (30%)	53 (28%)	48 (25%)

Forrás: Freedom House (2009)

A demokráciát, illetve a szabadság fokát mérő felmérések közötti különbség abból adódik, hogy amíg az első kifejezetten a formális eljárásokra, a választásokra és az alapintézményekre helyezi a hangsúlyt, addig a liberális demokráciák vizsgálata immáron a szabadságot vizsgáló felmérés egyben, s a belső szabadságintézményeket, a politikai aktorok által kialakított gyakorlatot és viszonyokat, az érdekérvényesítés és plurális akaratképzés, a kisebbségi jogvédelem stb. lehetőségeit is figyelembe veszi.

Pickel arra vállalkozott (2006a), hogy a kelet- és közép-európai új demokráciák minőségét vizsgáló nemzetközi felméréseket áttekintse. Ennek során megvizsgálta a Bertelsmann-féle transzformációs indexet, a Polity IV-indexet, a Freedom-House-indexet és Tatu Vanhanen (1990) felméréseit. Nem belemenve a részletekbe, összegzően azt állapítja meg, hogy a felmérések kifejezetten a demokrácia formális intézményeinek meglétére irányulnak, míg a politikai kultúra-kutatás eredményei egyáltalán nem jelennek meg a táblázatokban és összegzésekben¹². Ez az oka annak, hogy például a volt szovjet tagállamok eleinte kitűnő demokrácia-mutatókat értek el a felmérések alapján, később azonban látványos demokrácia-deficiteket mutattak fel; ezen országok között találjuk Moldáviát, Fehér-Oroszországot, Oroszországot, Ukrajnát, Grúziát és Örményországot, nem beszélve Azerbajdzsánról, Kazahsztánról, Kirgizisztánról, Tadzsikisztánról, Türkmenisztánról és Üzbegisztánról. Megjegyzi azt is, hogy Bulgáriáról és Romániáról is „túl” szép képet mutatnak a felmérések. Egy másik tanulmányában pedig, a Világbank egy 2004-es felmérése kapcsán azt az érdekességet emeli ki, hogy a balti és a kelet-közép-európai államokat, amelyek az EU tagjai lettek, lényegében ugyanolyan stabilnak mutatja be a táblázat, mint a fejlett nyugati demokráciákat (Pickel 2006b: 289–291.).

Mindebből látszik, hogy a demokrácia formális, alapintézményekre és eljárásokra koncentráló elmélete a legtöbb esetben nem ad meggyőző választ arra a kérdésre, hogy egy adott ország mennyiben tekinthető a mindennapi és rendszeres működése során demokratikusnak. Ebből viszont az is következik, hogy amennyiben a közép- és kelet-európai országok demokráciáinak stabilizálódásának mértékére vagyunk kíváncsiak, a választási demokrácia-koncepció kevésbé alkalmas megközelítést kínál az országok belső viszonyainak, berendezkedésének és valós működésének mélyebb megismeréséhez. Annál is inkább, mert a vizsgálati körbe vont országok egyik legfontosabb jellemzője, hogy amíg a demokratizáció első hullámában hosszú évtizedek alatt létrejött „klasszikus” demokráciák esetében intézmény és cselekvés, struktúra és magatartás egységet képez, és a formális intézmények vizsgálata sok

mindent feltár ezen országok működéséből, addig a kelet- és közép-európai demokráciák egy világrend hirtelen összeomlása után, igen rövid idő alatt „vezették be”, hozták létre a demokrácia intézményeit, ám érthető okoknál fogva az intézményekhez passzoló, azoknak adekvát magatartás ezektől elmaradt, intézmények és aktorok nem kerültek időszinkronba egymással. A „látvány” – szabad választások, pártok, parlament stb. – tehát megvolt, a „democracy by design” adott volt, s ez kellő elégedettséggel töltötte el a nyugati tranzitológusokat, hiszen ők a saját nyugati „szinkron”-állapotukból indultak ki. Ezért sem meglepő, hogy a legtöbb transzformáció-kutató a 90-es évek végén egységesen azt állította, hogy sok kelet-európai új demokrácia immáron konszolidáltnak tekinthető, nincs további gond vele¹³.

Ezzel szemben a közép- és kelet-európai országok azon sajátossága, mely szerint intézmény és magatartás aszinkronitást mutat, nyilvánvalóan kihatott és kihat a demokrácia minőségére. Az aszinkronitás a hagyományok, szokások, történelmi adottságok, illetve az aktorok oldaláról gyengíti, torzíja az intézmények működését, s ad azoknak sajátos karaktert, amelyek demokratikus vagy nem demokratikus, esetleg „köztes”, „hibrid” voltának megítélése a fentiekből következően mélyebb elemzéseket igényel.

Ennek a lehetőségét kínálja a másik nagy demokrácia-elmélet. A szakirodalom többféle elnevezéssel illeti ezt az irányzatot, többen szubsztanciális, avagy tartalmi demokráciának, mások pozitív vagy részvételi demokráciának nevezik. Jómagam egy újfajta elnevezést adnék ennek, az organikus demokrácia fogalmát használnám. Ez a felfogás abból indul ki, hogy a demokrácia nem pusztán egy eljárás, döntési procedúra egy adott politikai közösségben, hanem szelleme átjárja a társadalom egészét, politikai és nem politikai intézményeit, az aktorok cselekedeteit, döntéseit, szokásait és magatartását. Tehát a demokrácia nem annyi, hogy rendszeres időközönként, négy-öt évenként az állampolgárok megválasztják a döntéshozókat és ezzel vége, hanem a két választás közötti időszakban is intézmények sokasága garantálja a választók ellenőrzési, beleszólási, részvételi lehetőségeit. Ez pedig igaz mind vertikális értelemben, mégpedig, hogy az állampolgárok intézményesen ellenőrizhetik az általuk választott döntéshozókat, s igaz horizontális értelemben is, úgy, hogy a különféle szinteken egyenrangú intézmények ellenőrzik és korlátozzák egymást, az államhatalmi ágak ellensúlyaitól (checks and balances) kezdve az érdekszervezetek egyenrangúságán át a civil egyesülések természetes versenyéig. Mindennek a kereteit pedig a demokratikus politikai kultúra teremti meg, amely egyensúlyt, szinkron-állapotot teremt a

demokratikus intézmények és demokratikus magatartások között; az intézmények kínálta demokratikus magatartás jellemzi nem csak a politikai döntéshozókat, hanem a politikai aktorokat, pártokat, szervezeteket és az állampolgárokat is, az állampolgári politikai kultúra pedig létrehozza a civil társadalmat.

Ez a demokrácia-felfogás azért organikus, mert arra mutat rá, hogy a demokrácia formális-minimális kritériumainak (szabad választások, választott kormány) való megfelelés még korántsem jelenti azt, hogy a demokrácia szelleme szervesül a politikai közösség, s tágabban a társadalom egészében. Sőt, a formális intézmények megléte ellenére könnyen kialakulhat egy olyan állapot, amelyben a politikai közösség, az aktorok eltorzítják a struktúrákat, s a tervezett célok és funkciók ellenkezőjét valósítják meg cselekedeteik és döntéseik során, amelynek szélsőséges esetében az is előfordulhat, hogy a formálisan demokratikus intézményi keretek között a demokrácia szellemétől távol álló, autokratikus viszonyok alakulnak ki.

A szervesülés tehát éppen azért kulcsszó, mert megvilágítja, hogy a demokratikus intézmények csak akkor működnek valóságos funkciójuknak megfelelően, ha az intézményeket működtető aktorok, s tágabban a politikai közösség tagjai elsajátították, belsővé tették (interiorizálták) a demokratikus magatartásokat. Organikus az a demokrácia, amelyben intézmények, eljárások és politikai aktorok szerves egységet mutatnak fel.

Az organikus demokrácia-felfogás azért alkalmas az új közép- és kelet-európai politikai berendezkedések vizsgálatára, mert a demokratikus keretek közötti belső viszonyokat, a demokratikus szellem elsajátítottságát, szervesülésének mértékét képes megmutatni. A procedúrákra koncentráló felfogás a formális intézmények vizsgálatával tulajdonképpen egy nagy „lepedőt” dob az egyes országok rendszereire, így a belső viszonyok tekintetében „sötétség” támad. (Márpedig Hegel óta pontosan tudjuk, hogy éjszaka minden téhen fekete.) Ezzel szemben az organikus szemléletmód szétválasztja a demokrácia vizsgálatához szükséges elemeket, s az intézményeket és aktorokat, valamint az ezek működését erősen befolyásoló történelmi adottságokat, szokásokat, normákat, beidegződéseket és örökölt magatartásokat külön-külön és összefüggésükben is analizálja. (Éppen ezért és emiatt állapítható meg, hogy az organikus demokrácia-felfogás számára a legmegfelelőbb elemzési módszertant a neoinstitucionalista iskola kínálja.)

A kétféle demokrácia-konceptió különbsége eddig is világosan megmutatkozott a nemzetközi szakirodalomban a demokráciák konszolidációjának és stabilizálódásának vizsgálatakor. Egyfajta minimalista (formális, elektorális) szemléletmód (Di Palma 1990: 138; Przeworski 1991: 26) viaskodik a megítélésem szerint átfogóbb (tartalmi) irányzatokkal (Pridham 1995; Gunther et al. 1995; Linz–Stephan 1996; Merkel 2007; Schmitter–Schneider 2004). A vita közöttük főleg abban áll, hogy mely politikai és társadalmi intézményeknek kell konszolidálódniuk ahhoz, hogy stabil demokráciáról beszélhessünk. Eltérőek a nézetek arról is, hogy milyen időtartamra és milyen mozgásirányokra van szükség a konszolidálódáshoz. Pridham (1995: 168) éppen ezen eltérések kapcsán különböztet meg negatív és pozitív konszolidációt. Egy demokrácia negatív konszolidációjáról abban az esetben van szó, ha egyetlen releváns politikai vagy társadalmi aktor sem követ olyan célokat, amelyek a demokratikus intézményeken kívül vannak, s ennek oka, hogy meghatározott időszakban a demokráciának semmilyen komoly alternatíváját nem látja. Przeworski ezt így fogalmazza meg: „Democracy is consolidated, when under given political and economic conditions a particular system of institutions becomes the only game in town.”¹⁴ Egy demokrácia pozitív konszolidációjáról viszont akkor beszélhetünk, ha a teljes rendszer nem csak az elitek szemében legitim és nincs komoly alternatíva, hanem ha a polgárok beállítottság-, érték- és magatartás-modelljei a demokrácia stabil legitimáltságát mutatják utóbbiak körében is. A pozitív koncepció számol a poszt-autoriter demokráciák stabilizációjának sokkal hosszabb időhorizontjával, míg a negatív szemlélet kizárólag az elitek konszolidációjára koncentrál.

Az utóbbi az aktor-elméletekre támaszkodik, míg az előbbi erős rendszer-összefüggésekben gondolkodik, tehát a neoinstitucionalista irányzat áll hozzá a legközelebb.

Érdekesen mutatkozik meg a kétfajta megközelítés különbsége például abban, hogy ki mihez köti a konszolidációs folyamat kezdetét. A szakirodalom egy része – a negatív koncepció által inspirálva – az első szabad választást, az úgynevezett alapozó választást (founding elections, Gründungswahlen) nevezi a demokrácia konszolidációja kezdetének (O’Donnell et al. 1986). Mások azonban, mint például Merkel (2010: 110) értelmesebbnek tartják, hogy a demokratikus konszolidáció kezdeti lépésének az új alkotmány elfogadását avagy a régi alkotmány totális revízióját tekintsük. Már csak azért is, mert ez után épülnek ki a legfontosabb politikai intézmények (parlament, kormány, államelnökség, igazságszolgáltatás stb.), illetve a legfontosabb politikai

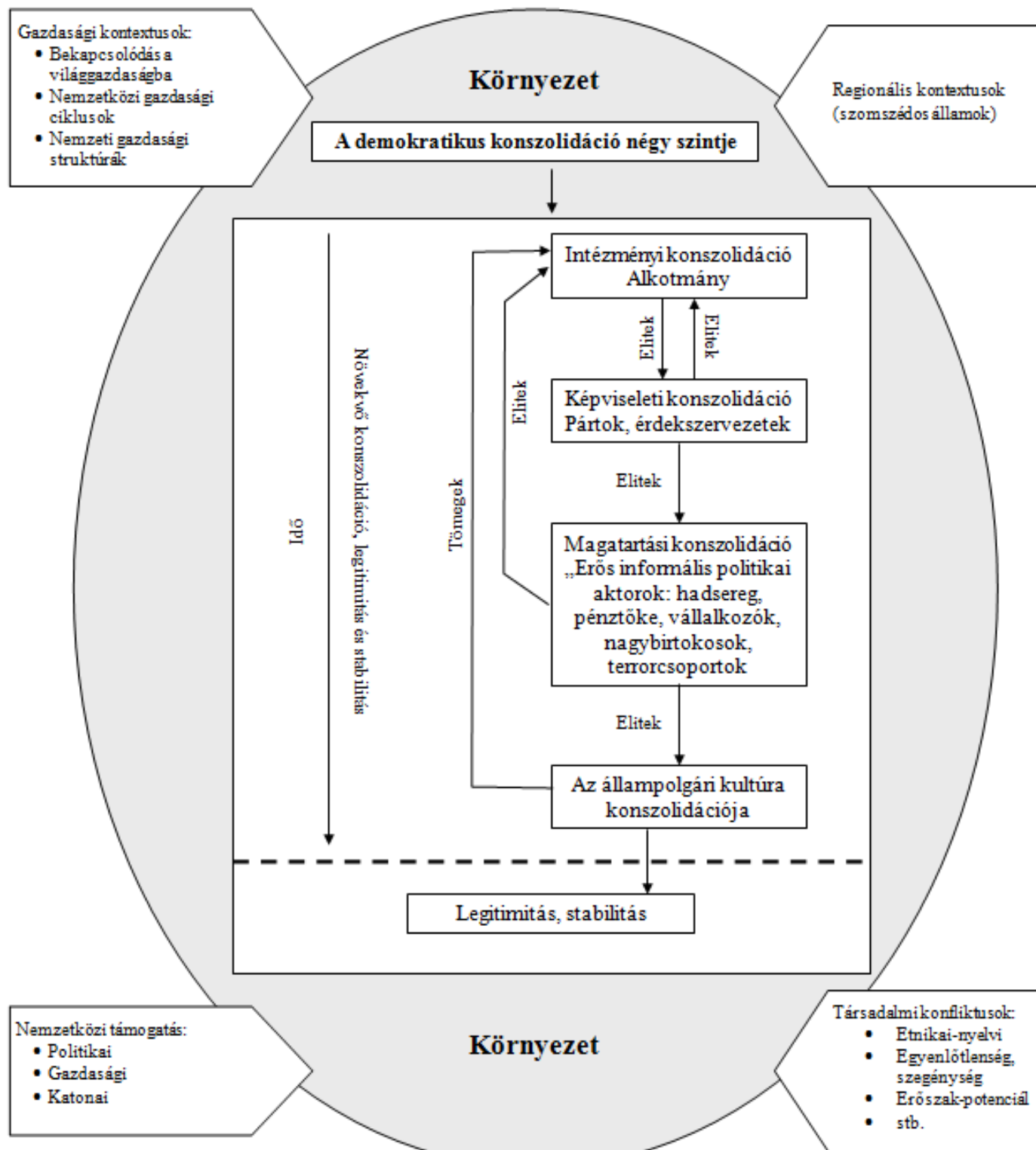
játékszabályokat is ez után dolgozzák ki. (Itt jegyzem meg, hogy Magyarország e tekintetben is sajátos példa.) Merkel szerint az alkotmány elfogadásával zárul le a struktúrák és normák bizonytalansága, hiánya. A politikai aktorok ekkortól az intézményesen rögzített demokratikus normákhoz igazodva alakítják ki és átstratégiáikat, magatartásaikat és döntéseiket. A cselekvési opciók ekkortól korlátozódnak, és olyan politika kezdődik, amely kiszámítható lesz.

Nem nehéz ezek után belátnunk, hogy míg a stabilizáció negatív irányzata a választási demokrácia elméletéhez kötődik, addig a pozitív irányzat az organikus demokrácia-elméletből táplálkozik. Jómagam a továbbiakban az utóbbira támaszkodom.

Ebből kiindulva, az organikus demokrácia-elmélethez kapcsolható, neoinstitucionalista beállítottságú Merkel konszolidációs-stabilizációs elméletéből indulok ki, s használom ezt a továbbiakban.

5. Táblázat

A demokratikus koncentráció többszintű modellje



Forrás: Merkel, W.: Systemtransformation. WS Verlag für Wissenschaften. Wiesbaden, 2010. 111. o.



Mint a táblázatból is látható, a szerző négy analitikai szintje a konszolidáció és stabilizáció tapasztalatilag megfigyelhető időbeli menetét is mutatja. A szerző gondolatmenetét követve (Merkel 2010: 111–127), az alkotmányos konszolidáció valósul meg általában a leghamarabb a demokratizálódó országokban, míg a negyedik szint, a polgári társadalom, avagy az állampolgárok konszolidációja, a civil társadalom és civil demokratikus politikai kultúra a legkésőbb, ha egyáltalán. (Bár már itt szeretném megjegyezni – s a későbbiekben visszatérni rá: a közép-, de főleg a kelet-európai térségben gyakran megfigyelhető, hogy az elitek demokratikus konszolidációja is erősen elhúzódo, sőt időnként visszaesésekkel tarkított folyamat, ami még nem is ért véget mindenütt.)

Az első szint, az alkotmányos konszolidáció a folyamat elején áll, s kiemelkedő mértékben meghatározza a többi három szint konszolidációs esélyeit. Annál is inkább, mert az alkotmány hozza létre a központi politikai intézményeket, úgy, mint az államelnök intézményét, a kormányzatot, az igazságszolgáltatást, gyakran az alkotmánybíróságot, a választási rendszert stb. (Ez makroszint, a struktúrák szintje.) Az alkotmányos szint normatív, szankcionáló, strukturáló és magatartás-orientáló hatással van a többi három szintre. A kötelező alkotmányos normák és az azokat megtestesítő intézmények a politikai aktorokat egy meghatározott alapkonszenzusra kötelezik, ami azonban megtörhet, ha kiszámíthatatlanságok és bizalmatlanságok jellemzik az aktorok egymás közötti viszonyait. A demokrácia-kutatások jól bizonyítják, hogy a politikai aktorok cselekvési stratégiái mennyire meghatározó szerepet játszanak a demokrácia konszolidációjában és stabilizációjában.

A második szint a képviseleti konszolidáció. Ezen a „középszinten” jelennek meg a területi és funkcionális érdekképviseletek, mindenekelőtt a pártok és a szakszervezetek. Az aktorok cselekvései és egymás közötti viszonyai egyfelől meghatározzák, hogy az alkotmány által előírt és elvárt normák és struktúrák mennyire konszolidálódnak, másfelől az első szint és a második szint együttes megjelenése meghatározza, hogy a harmadik szinten milyen mértékben zajlik le a konszolidáció.

Az állami intézmények felépítése, a választási rendszer jellege és a törvények normatív szelleme erős befolyást gyakorol az állam és a társadalom közötti közvetítő szférára, melyek közül kiemelt szerepe van a pártoknak és szakszervezeteknek.

A posztautoriter rendszereken belül a pártok és pártrendszerek konszolidálódását és stabilizálódását három témakör határozza meg. Az első az

átmenet során jelentkező konfliktus jellege és lefolyása az autoriter rezsim irányítói és a demokratikus ellenzék között. A második a társadalmi törésvonalak (cleavages) szerkezete, a harmadik pedig a választási rendszer típusa. Mindezek konkrét áttekintésére a következő fejezetben kerül sor.

A szakszervezetek, mint másik közvetítő szféra esetében különösen jelentősége van a kiépítettségnek, a jól szervezettségnek és az önállóságnak, azaz az államtól és részben a pártoktól való függetlenségnek. A szakszervezetek és a pártok együtt megvalósítják a Dahl-i értelemben vett politikai és érdekérvényesítési pluralizmust, valamint tehermentesítik az államot attól, hogy minden döntést sajátmagának vindikáljon.

A harmadik szint a magatartások konszolidációja. Ezen a szinten jelennek meg az „informális”, másképpen potenciális politikai aktorok, mint a katonaság, a nagytőkések, a pénzügyi tőke, a vállalkozók, a radikális mozgalmak és csoportok. Ezek az aktorok nem nyíltan és vállaltan játszanak politikai szerepet, hanem érdekeiktől függően esetlegesen, alkalmanként, viszont a háttérben folyamatos nyomást gyakorolhatnak a döntéshozókra. Ennek szintje és mélysége azonban változó.

Nagy jelentősége van az első és a második szint, tehát az alkotmányos intézmények és a politikai aktorok konszolidálódásának, ugyanis ennek megtörténte esetén várható, hogy az informális politikai aktorok céljaikat és érdekeiket a demokratikus normák és intézmények keretei között kívánják megvalósítani. Ha az első és második szint nem konszolidált, az informális aktorok a rendszeren „kívül” is kereshetik a megoldásokat és ez gátolhatja a demokratizációt.

Mindehhez hozzáteendő, hogy ha az első három szint konszolidálódik, akkor nagy az esélye annak, hogy a negyedik szinten létrejön a demokráciát hosszú távon stabilizálni képes civil társadalom.

A tranzitológiai kutatások rámutatnak arra, hogy a demokráciák összeomlásában általában, de különösen a latin-amerikai és dél-európai térségben kiemelten fontos szerepet játszottak a potenciális „vétóhatalmak”. Informális aktorokon vagy vétóhatalmakon azokat a csoportokat értjük, amelyek alkotmányosan nem kapnak szerepet a politika és a hatalom formálásában, mégis időnként megteszik ezt. Ebben a tekintetben kiemelten fontos említeni a hadsereget és a paramilitáris szervezeteket, de

ide tartoznak a nagy vagyonnal rendelkezők, a radikális szakszervezetek és a terrorista csoportok is. (Részletes kifejtésre a következő fejezetben kerül sor.)

Végül a negyedik szint a civil társadalom kiépülése, a demokratikus civil politikai kultúra megteremtődése. A negyedik szint zárja le a demokratikus politikai rendszer konszolidálódását; az állampolgári politikai kultúra a demokrácia alapzatának (Unterbau) tekinthető. Ez a szint, miként a politikai kultúra-kutatásokból világosan kiderül (lásd Olaszország, az NSZK, Ausztria és Japán példáját 1945 után), évtizedekig tart és csak egy teljes generációváltással érhető el (Almond–Verba 1963, 1980).

A civil kultúra jelentősége abban áll, hogy amennyiben az első és a második szint stabilitását, illetve a harmadik szint integrációját válság fenyegeti, a konszolidált negyedik szint immunizálni képes ezeket a demokráciára leselkedő veszélyeket. Csak egy, mind a négy szinten konszolidált rendszer esetén beszélhetünk arról, hogy a demokrácia képes ellenállni a létét veszélyeztető válságoknak.

Merkel szerint a demokrácia „minimalista” (vagy másképpen negatív) felfogása csak az első és a harmadik szintet vizsgálja a konszolidáció kapcsán, ezzel szemben a szerző a második és negyedik szint integrálásával a demokratikus konszolidáció „maximalista” fogalmát alkalmazza. Jómagam ezt az álláspontot érvényesítem a továbbiakban, mert a kelet- és közép-európai politikai válságokat, visszaeséseket, autoriter tendenciák újbóli megjelenését stb. képtelenség megmagyarázni kizárólag az első és a harmadik szint vizsgálatával.

A negyedik szint, a civil állampolgári kultúra kapcsán megjegyzendő, hogy ha az első három szint, a központi politikai intézmények, a politikai aktorok és az informális aktorok konszolidáltak, akkor már a demokrácia rendelkezik egyfajta működő- és túlélőképességgel. El kell ismerni ugyanis, hogy a demokrácia egy bizonyos konszolidáltsági foka kevésbé függ a démosztól, bármennyire is „népuralomról” van szó. Mégis, a társadalom támogatása nélkül nem teljes a konszolidáció. E támogatottságnak, az állampolgári kultúrának az a nagy jelentősége, hogy akkor is kiáll a rendszer mellett, ha annak politikai vagy gazdasági teljesítménye messze elmarad a várakozásoktól (persze ha ez hosszú távon történik, akkor ezek a tartóoszlopok is megroppanhatnak, lásd a jelenkori, 2008 utáni gazdasági válságokat akár a dél-európai térség országában, akár Kelet- és Közép-Európában.)

Merkel alapján a negyedik szint két elemét érdemes megkülönböztetni: a civil kultúrát (civic culture) és a civil társadalmat (civil society, Zivilgesellschaft).

A civil kultúra-kutatás klasszikusai, Almond és Verba (1963) szerint a civil kultúrának egyensúlyokat kell képeznie egyfelől az ideológiai szubkultúrák, másfelől a parókiális, integrált-passzív és a részvételi szubkultúrák között. Ezt, a döntően angolszász világra méretezett normatívát a nyugat-európai kutatók többszörösen kritizálták, hiszen ez utóbbi térségben a részvételi kultúra vált uralkodóvá. Azonban megfigyelhető, hogy éppen a demokratizáció harmadik hullámában érintett országoknál, s jelesül Kelet- és Közép-Európa országaiban ismét jelentősége van az Almond–Verba-féle kiindulópontnak, hiszen mind a parókiális, mind a passzív civil kultúra erősen jelen van ezekben az országokban és a teljes részvételi civil kultúra csak hosszabb távon jöhet léte, ha egyáltalán létrejöhet.

Amíg a civil kultúra a polgárok értékeire és beállítódására vonatkozik, addig a civil társadalom döntően az államtól független civil cselekvésre koncentrál. Az a gondolat, hogy a civil társadalom erősíti a demokráciát, régi keletű, John Locke-tól Alexis de Tocqueville-n át egészen Jürgen Habermasig húzódik és tovább. A civil társadalom gondolatának négy fontos elemét érdemes kiemelni, s a későbbi részletes elemzéskor alkalmazni.

Az első az a megfontolás, hogy a civil társadalom az állammal szemben őrzi az állampolgárok függetlenségét, védi szabadságukat, vagyonukat, jogaikat. Ez tehát az elválasztás, az államtól való leválás hagyományos liberális koncepciója, amely Locke (1974/1689) gondolataiig nyúlik vissza.

A második elem szerint a civil szervezetek hozzájárulnak a társadalmi konfliktusok orvoslásához, az elitek rekrutációját segítik elő és tehermentesítik az államot azzal, hogy fontos teljesítményeket vesznek le a válláról (lásd szolidaritás-közösségek, szociális hálók, nyilvános szolgálatok átvállalása stb.). Ez, a pluralizmus-elméletre épülő gondolat (Truman 1951; Lipset–Rokkan 1967), szemben a liberalizmus-koncepcióval, a társadalom és az állam kapcsolatát hangsúlyozza.

A harmadik elem kiemeli, hogy a civil társadalom működő szervezetei a demokrácia iskolái. Ez a Tocqueville-től származó és mások által is átvett gondolat (Tocqueville 1985/1835; Putnam 1993, 1995) szerint a civil társadalom normatív, részvételi és személyes hozzájárulást ad a demokrácia megerősödéséhez, s olyan

állampolgári erényeket fejleszt ki, mint tolerancia, egymás elismerése, kompromisszum-képesség, bizalom, őszinteség és megbízhatóság (mely tulajdonságok nélkül a demokráciák aligha működőképesek).

Végül a negyedik elem azt hangsúlyozza, hogy a civil társadalom kiszélesíti a társadalmi érdekek artikulációját és aggregációját egy úgynevezett politika előtti (vorpolitisch) térben, miáltal a nehezen megszervezhető és hátrányos helyzetű csoportok lehetőséghez jutnak önmaguk kifejezésére a nyilvánosság előtt (Keane 1988; Rödel et al. 1989; Cohen–Arato 1992; Habermas 1992). Ennek révén a rejtett társadalmi konfliktusok tematizálódnak (agenda-setting) és kezelhetővé válnak. Ebben a megközelítésben demokrácia és civil társadalom gyakorlatilag szorosan egymáshoz kapcsolódik.

Befejezve a Merkel által kidolgozott, az új demokráciák konszolidációját vizsgáló rendszer bemutatását, két dolgot hangsúlyoznék. Egyfelől azt, hogy az organikus demokrácia-értelmezésből kiindulva, a konszolidáció pozitív értelmezését alapul véve, ez a négy szintű megközelítés látszik a leginkább alkalmasnak a továbbiakban következő komparatív ország-vizsgálat elvégzéséhez. Másfelől viszont kiemelem, hogy Merkel rendszere is beleilleszkedik a nyugati politikatudomány azon kereteibe, amelyek a kiépült, avagy beágyazott (embedded) demokráciák gyakorlatából indulnak ki, még akkor is, ha időnként utalások is történnek az új demokráciák egyediségeire, a sajátos történelmi körülményekre. Jómagam viszont azt a kritikai módszert alkalmazom a továbbiakban, hogy ahol szükséges, kiemelem a beágyazott, kiépült demokráciák (fejlett nyugati demokráciák) gyakorlatára épülő megközelítésmód esetleges hiányosságait, valamint néhány önálló szemponttal igyekszem hozzájárulni a vizsgálódáshoz.

3. A KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPAI DEMOKRÁCIÁK STABILIZÁLÓDÁSÁNAK ELEMEI: VÁLTOZATOSSÁG ÉS KIEGYENSÚLYOZATLANSÁG

A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy a Közép- és Kelet-Európában a nyolcvanas-kilencvenes évek elején a kommunista–szocialista autokratikus-diktatórikus rendszerekből kiszabadult és demokratizálódott országok nagyjából húsz éve alatt meddig jutottak el a demokrácia konszolidációjában és stabilizációjában. A kérdés

tehát így hangzik: stabilizálódtak-e ezek a demokráciák, csak részben stabilizálódtak, avagy félig-meddig vagy egészen visszatértek az autokratikus rendszerek keretei közé?

A komparatív vizsgálat elsősorban a tíz EU-tag országra koncentrál, de bevonja az elemzésbe a Balkánhoz tartozó országokat, a balti államokat, valamint a volt Szovjetunió európai tagországait. Az elemzés, ahol szükséges és ahol értelmező-bizonyító ereje van, néhány helyen kitér a volt Szovjetunió közép-ázsiai tagországaira is, illetve kivételes esetekben a demokratizáció harmadik hullámában érintett térségek országaira is.

Az elemzés Wolfgang Merkel pozitív konszolidáció-elméletből kiinduló, négy szintű vizsgálódási keretét veszi alapul, ám bevezető mozzanatként az átmenetek történeti folyamatát tekinti át, s utána tér rá a már formálisan létrejött demokráciák konszolidációs kritériumaira. A fent vázolt első szinthez kapcsolódóan a következő kritériumok kerülnek összehasonlító vizsgálatra: az alkotmányok létrejötte, a kormányzati rendszerek típusai, különös tekintettel az államelnökök szerepére, a föderalizmus–unitarizmus kérdése, a népszavazások alkotmányos szerepe, valamint – Merkeltől eltérően – ezen a szinten taglalom a választási rendszereket is (aminek okaira ahelyütt térek ki). A második szinten a pártokat, pártrendszereket hasonlítjuk össze. A harmadik szintet a közép- és kelet-európai sajátosságok miatt elhagyjuk, aminek okaira később térünk vissza. Végül a negyedik szinten a civil kultúra és a civil társadalom állapotát, ezen belül a szakszervezetek és érdekvédelmi szervezetek helyzetét tekintjük át a vizsgált országokban (a szakszervezetek és érdekszervezetek Merkelnél a második szinthez kötődnek, az ettől való eltérés okait ugyancsak a szükséges helyen taglalom).

Ezek után külön tárgyalom a demokráciák stabilizálódását befolyásoló külső, országhatárokon kívüli, nemzetközi hatásokat, ezek közül kiemelten az Európai Unióba való belépés vagy az abból való kimaradás következményeit.

Utolsó kritériumként pedig – a merkeli rendszertől függetlenül – a nyugati politikatudomány klasszikussá vált tipizációját, az Arendt Lijphart nevéhez kötődő többségi versus konszenzuális demokrácia összehasonlító elemzését végzem el a közép- és kelet-európai országok vonatkozásában.

A fejlett demokráciákból kiinduló kritérium-rendszer feldolgozása után röviden összegzem azokat a nyugati demokráciáktól eltérő sajátos vonásokat, amelyek a közép-

és kelet-európai demokratizációt erősen meghatározzák, s amelyek elemzésbe való bevonása nélkül aligha érthetők meg a vizsgált régióban zajló folyamatok, illetve a politikai rendszerek működése. Itt kerül taglalásra a fentről lefelé (top-down) irányuló fejlődés hatása, a nemzeti-etnikai, illetve nemzeti-globalista ellentétek jelenléte, valamint a kommunizmus-szocializmus történeti és máig ható öröksége.

3.1. Az átmenet a kommunizmus-szocializmusból a demokráciába

Amikor az átmenetek történeti folyamatát tekintjük át, akkor két kérdésre érdemes választ keresni:

- hogyan szakaszolhatóak az átmenetek és a diktatúrából a demokráciában való átalakulás milyen módon (forradalom, tárgyalás, háború stb.) zajlott le?
- milyen sajátos vonásokat mutatnak fel a közép- és kelet-európai átmenetek a demokratizáció harmadik hullámához tartozó más térségekhez képest?

A demokratikus átmenetek szakaszolásával kapcsolatban sokáig a legelfogadottabb elméletet az O'Donnell–Schmitter–Whitehead szerzőpáros (1986) dolgozta ki, akik három fázist különböztettek meg: a régi rendszeren belüli liberalizációt, a demokratizációt (áttörést) és a konszolidációs szakaszt. Elméletük számos követőre talált (Przeworski 1991; Bos 1996a; Rüb 1996a). Merkel (2010: 105) azonban kritikusan viszonyul ehhez, s azt hangoztatja, hogy ez a szakaszolás nem alkalmas a harmadik demokratizációs hullám folyamatának leírására, ugyanis a liberalizáció a legtöbb esetben egyáltalán nem készítette elő a következő szakaszt, a demokratizációt. Megítélése szerint a szerzőtrió koncepciója az autokratikus rendszer megszüntetéséről három esetben igaz: az első nagy demokratizációs hullám esetén, mely történetileg több évtizeden át tartott, a régi elitiek által irányított rendszerváltások esetén, illetve a régi elit és az ellenzéki elit tárgyalásai útján megvalósuló demokratizáció során. Az is elmondható, hogy az alulról kikényszerített változások, illetve az új államalapítások esetében egyik-másik országban rövid ideig felmutattak liberalizációs tendenciákat a demokratizáció előtt, de ez korántsem volt mindenütt így. Az viszont világosan látható, hogy ahol az állam és a hatalom összeomlása valósult meg, ott a liberalizáció és a demokratizáció gyakorlatilag szinkronban zajlott le, sőt, gyakran a demokratizáció befejeződése után valósult meg a politikai viszonyok liberalizációja. Tisztán látható, hogy a liberalizáció és a demokratizáció a szerzőtrió elméletéhez képest egészen másképp zajlott le, akár ha a demokratizáció második hullámát vesszük (lásd Németország, Olaszország, Ausztria és

Japán példáját), akár ha a harmadik hullámot szemléljük (lásd Görögország, Portugália, Argentína, Románia, Csehszlovákia és Kelet-Németország példáját).

Nézzük ezek után, hogy a vizsgált régióban, illetve Latin-Amerikában és Ázsiában milyen módon zajlottak le a rendszerváltások.

6. Táblázat

Az autokratikus rendszerek felszámolódásának formái a demokratizáció harmadik hullámában Közép- és Kelet-Európában, Latin-Amerikában és Kelet- és Délkelet-Ázsiában

A rendszerváltás típusa	Dél-Európa	Közép- és Kelet-Európa	Latin-Amerika	Kelet- és Délkelet-Ázsia
Tárgyalásos átmenet	Spanyolország	Lengyelország, Magyarország	Bolívia Uruguay	Dél-Korea Thaiföld
A régi elit által irányított átmenet		Albánia Bulgária Románia	Brazília Chile Ecuador El Salvador Guatemala Mexikó Nicaragua Paraguay Peru (1980)	Tajvan
Alulról kikényszerített átmenet	Portugália	Csehszlovákia NDK		Fülöp-szigetek Indonézia
Összeomlás	Görögország		Argentína Panama Peru (2000)	
Új államok létrejötte		Csehország Észtország Fehéroroszország Horvátország Jugoszláv maradvány Litvánia Lettország Oroszország Szlovákia Szlovénia Ukrajna		Kelet-Timor

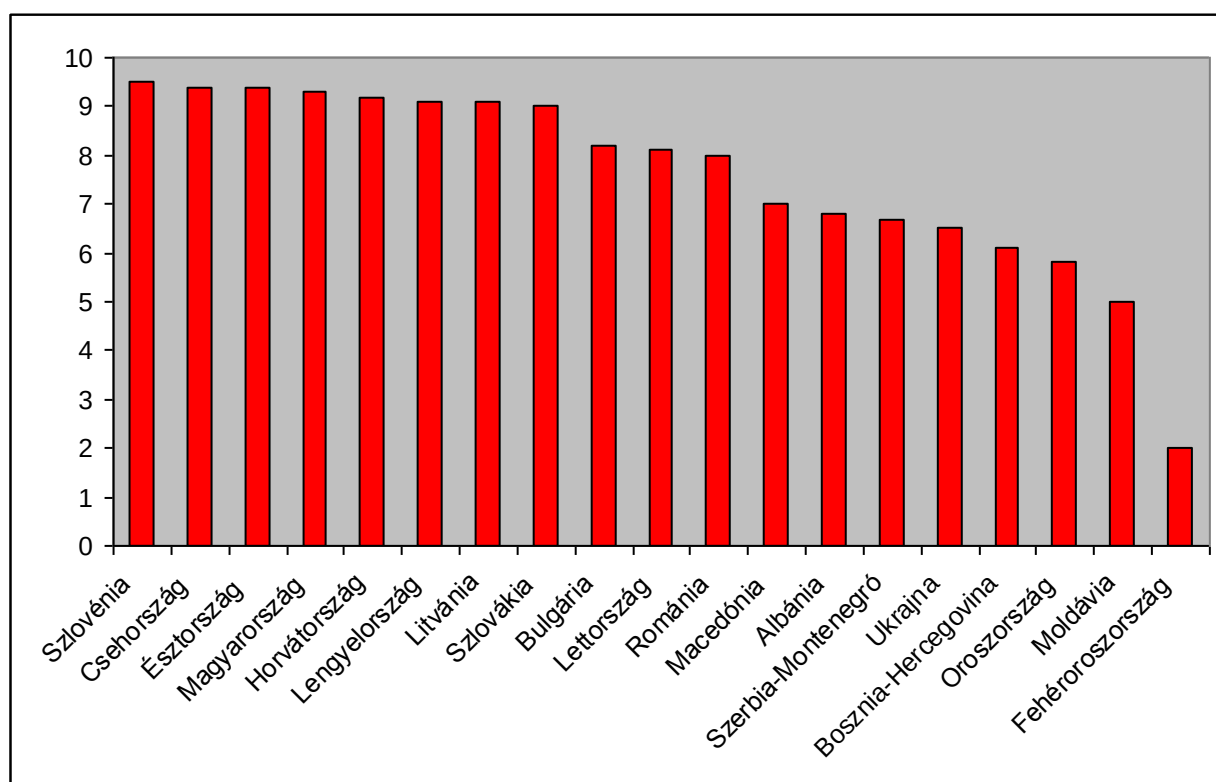
Forrás: Merkel, W. 2010: 104.

Az átmenetek ötféle formáját a nemzetközi szakirodalom inkább deskriptív (leíró, empirikus) megközelítésben vizsgálja, s kevésbé von le olyan következtetéseket,

melyek szerint az átmenet ilyen vagy olyan formája „jobb”, „szerencsésebb” a demokratikus rendszerek stabilizációjára szempontjából. Jómagam is kerülöm a normatív-értékelő megközelítést, annak mégis értelmét látom, hogy az eltelt húsz év empirikus tapasztalataiból néhány következtetést levonjunk.

Induljunk ki a Bertelsmann Stiftung átfogó vizsgálati eredményéből, amely a fentebb leírt négy szint (alkotmányos, képviseleti, vétóaktorok magatartása, civil politikai kultúra) alapján vizsgálta meg az országokat, s jutott a következő eredményre.

7. Táblázat **Közép- és Kelet-európai országok demokráciáinak konszolidáltsági foka**



Forrás: Bertelsmann Alapítvány (2005)

Magyarázat: A táblázat négy konszolidációs szintje: az alkotmányos, a részvételi, a magatartási és a politikai kulturális konszolidáció külön-külön elvégzett vizsgálatainak összesített eredményét mutatja.

A fentiek – és az elemzés szerint, melynek részleteitől itt eltekintünk – az országok négy csoportja különböztethető meg.

- a. Konszolidált országok (sorrendben): Szlovénia, Csehország, Észtország, Magyarország, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Szlovákia.
- b. Nagyvonalakban konszolidált országok: Bulgária, Lettország, Románia (jó esélyekkel a stabilizációra, melyet az EU-tagság nagymértékben elősegít).
- c. A nem konszolidált választási democráciákhoz tartozik: Macedónia, Albánia, Ukrajna, Szerbia és Bosznia-Hercegovina. (Megjegyzem, hogy az utóbbi években Szerbia nagy esélyekkel törekszik az EU-tagságra, s ez javíthat a pozícióján.)
- d. Félig autokratikus, bár többé-kevésbé szabad választásokat tartó rendszer Oroszország és Moldávia.
- e. Fehéroroszország újra autokratikus rendszernek számít, ha egyáltalán volt demokratikus korszaka.

Érdemes ezek után visszatérni a demokratikus átmenetekkel foglalkozó táblázathoz, s áttekinteni, hogy az átmenetek mely típusa bizonyult sikeresebbnek, mely pedig kevésbé sikeresnek.

Először is megállapítható, hogy az új államalapítások – melyek vagy háborúk (volt Jugoszlávia), elszakadások (balti államok) vagy szétválás (Szovjetunió, Csehszlovákia) – alapján jöttek létre, vegyes képet mutatnak. Hiszen amíg a balti államok, Csehország és Szlovákia sikeres demokratizációt mutatnak fel, addig a volt Jugoszláviából kivált országok közül a közép-európai kultúrkörhöz tartozó ország (Szlovénia, Horvátország) konszolidálódtak, míg a Balkánhoz tartozó országok még hátrább tartanak. Nem beszélve a volt Szovjetunió levált országairól, amelyek mindegyike kevésbé sikeres demokratizációt mutat fel (más kérdés, hogy utóbbiak törekszenek-e egyáltalán arra, hogy „nyugati típusú” demokráciát építsenek fel. Ez utóbbi nem könnyű kérdésre az ötödik-hatodik fejezetben térek vissza.)

Ezzel szemben egyértelmű, hogy ahol a régi kommunista–szocialista elitek által irányított rendszerváltás zajlott le, ott a demokratizáció csorbát szenvedett, illetve fennáll a veszélye a visszaesésnek; ide tartozik Albánia, Románia és Bulgária. Megjegyzendő Románia esetében, hogy bár a táblázat nem mutatja, de Romániában nem csak a régi elitcsoportok egyikének puccsa zajlott le 1989 végén, de valóságos népi forradalom is, melynek végén Ceaucescut, a diktátort rögtönítélő bíróság ítélte halálra és az ítéletet rögtön végrehajtották. Ez tehát árnyalja a képet, az azonban tény,

hogy a forradalom „lecsengése” után vitathatatlanul a puccsista csoportok irányították a rendszerváltás folyamatát.

Másfelől azzal is finomítani kell a táblázatot, hogy sok országban, ahol új államalapítás jött létre, egyben a régi elit kezdte el ezt és a félig-meddig vagy sehogyan sem megvalósuló rendszerváltást is. Ide tartozik Oroszország, Fehéroroszország, Ukrajna, Moldávia és Macedónia, s akkor még egyáltalán nem beszéltünk – s nem is tartozik vizsgálati körünkbe – a volt Szovjetunió közép-ázsiai önállósodott tagjairól, így Grúziáról, Kazahsztánról, Tadzsikisztánról, Türkmenisztánról, Örményországról, Kirgíziáról és Üzbegisztánról. (Utóbbiakban erős, autokratikus elnöki rendszerek jöttek létre, a demokratizáció legfeljebb halovány jeleivel.) Vagyis akkor vagyunk pontosak, ha azt mondjuk, hogy ha a régi rendszer elitje irányította az új államalapítást és/vagy a rendszerváltást, akkor a demokratizáció konszolidációjára, sőt létrejöttére kisebb esély mutatkozott. (Tekintettel a régi rendszer elitjének intézményes és magatartásbeli kötődéseire, ezen nincs mit csodálkozni.)

További megállapítás, hogy a régi és az új elitek tárgyalásain, egyezkedésein és megállapodásain (esetlegesen alkuin) keresztül zajló rendszerváltások a sikeresek közé tartoznak, lásd jelesen Lengyelország és Magyarország esetét. Jómagam részben ebbe a körbe venném – túl azon, hogy új államalapítások is – Szlovéniát és Szlovákiát, mely országokban a régi reform elit és az új elitek között valamiféle „együttélés” és később a régi elit egyfajta „integrálódása” mutatkozott meg, és ennyiben a lengyel és a magyar példához csatlakoztathatók.

Más kérdés az – s erre később térek vissza -, hogy a régi kommunista vagy reform kommunista, illetve új, demokratikus elitek további együttélése (ha tetszik egyfajta „cohabitation”) a demokrácia konszolidációs szakaszában milyen képet mutat. Itt ugyanis kétféle lehetőség van: az egyik, hogy a volt rendszer felelőseinek legalábbis részleges elszámoltatása, az igazságtétel megtörténik-e, s a továbbiakban fokozatosan a demokratikus elit veszi át a politika, a gazdaság és a társadalom irányítását, avagy az elszámoltatás lényegében elmarad, s a régi reform elit fokozatosan visszaszerzi az uralmat a különféle szférák fölött, beleértve a politikát is. Előbbi esetben a demokrácia lassú, de biztos stabilizációja látszik valószínűnek, míg az utóbbi esetben nem kizárható, sőt a régi rend elitjének intézményes és magatartásbeli kötődései miatt szinte egyértelműsíthető a demokratizáció visszaesése, torzulása, egy „hibrid” rendszer kialakulása.

Megítélésem szerint a „tárgyalásos” átmenet első altípusába tartozik Szlovénia, Lengyelország 2005 óta és részben Szlovákia, míg a második típusba tartozott Magyarország 2010-ig.

Végül elég egyértelműen megállapítható, hogy azokban az országokban, ahol az alulról való nyomásgyakorlás, tehát a népakarat megnyilvánult az átmenet során, sikeres demokratizációk és konszolidáció zajlott le; ez történt Csehszlovákiában (különösen Csehországban), Kelet-Németországban, illetve a balti államokban. A balti államok esetében állapítsuk meg, hogy ezekben az országokban az új államalapítást a demokratikus ellenzék irányította, a régi, ráadásul az elnyomó hatalomhoz tartozó „orosz” kommunista elit nem vett részt az átalakulásban.

Mindezek alapján egy kicsit módosítsuk és pontosítsuk a fent megadott táblázatot, és az átmenetek típusait mutassuk be abban a sorrendben, hogy melyik kedvezett a leginkább és melyik legkevésbé a sikeres demokratizációnak.

8. Táblázat Az átmenetek típusai a demokratizáció sikere szempontjából

A demokratizáció szempontjából kedvező típusok*		A demokratizáció szempontjából kedvezőtlen típusok**	
1. Alulról jövő nyomásgyakorlás, a régi elit háttérbe szorítása	Csehszlovákia (Csehország) NDK	1. Átmenet a régi elit irányításával, mely fokozatos gyengülést mutat	Bulgária Albánia
2. Alulról jövő nyomásgyakorlás, új államalapítás, a régi elit háttérbe szorítása	Lettország Litvánia Észtország Horvátország	2. Alulról jövő nyomásgyakorlás (forradalom) után a régi elitek puccsa, átmenet az utóbbiak irányításával, mely fokozatos gyengülést mutat	Románia
3. A régi és az új elit közötti tárgyalások, az új elit fokozatos felülkerekedése	Lengyelország	3. Új államalapítás Átmenet a régi elitek irányításával, mely részben erős marad	Macedónia Moldávia
4. Új államalapítás, a régi elit részleges jelenléte, majd	Szlovénia Szlovákia	4. Új államalapítás és új rendszer építése a régi elitek	Oroszország Fehéroroszország Ukrajna 2000-ig

integrálása		irányításával, mely tartósan erős marad	(közép-ázsiai országok)
5. A régi és az új elitek közötti tárgyalások, a régi elit „felerősödése”	Magyarország 2010-ig		

* Az 1-től az 5-ig tartó sorrend erőssorrendet mutat, amennyiben az 1-es típus a leginkább kedvező a demokratizáció szempontjából

** Az 1-től 4-ig tartó erőssorrenden belül a 4-es a leginkább kedvezőtlen típus a demokratizáció szempontjából

Forrás: saját összeállítás, 2012.

1. A demokratizáció szempontjából kedvező típusok:

- 1.1. Alulról jövő nyomásgyakorlás, a régi elit háttérbe szorítása: Csehszlovákia (Csehország), NDK
- 1.2. Alulról jövő nyomásgyakorlás, új államalapítás, a régi elit háttérbe szorítása: Lettország, Litvánia, Észtország, Horvátország
- 1.3. A régi és új elit közötti tárgyalások, az új elit fokozatos felülkerekedése: Lengyelország
- 1.4. Új államalapítás, a régi elit részleges jelenléte majd integrálódása: Szlovénia, Szlovákia
- 1.5. A régi és új elitek közötti tárgyalások, a régi elit „felerősödése”: Magyarország 2010-ig.

2. A demokratizáció szempontjából kedvezőtlen típusok:

- 2.1. Átmenet a régi elit irányításával, mely fokozatos gyengülést mutat: Bulgária, Albánia
- 2.2. Alulról jövő nyomásgyakorlás (forradalom) után a régi elitcsoportok puccsa, átmenet utóbbiak irányításával, mely fokozatos gyengülést mutat: Románia
- 2.3. Új államalapítás, átmenet a régi elit irányításával, mely részben erős marad: Macedónia, Moldávia
- 2.4. Új államalapítás és új rendszer építése a régi elit irányításával, mely tartósan erős marad: Oroszország, Fehéroroszország, Ukrajna 2000-ig (közép-ázsiai országok).

A fentiekből levonható az a következtetés, hogy elsősorban ott zajlódtak-zajlanak le sikeres átmenetek, s ott konszolidálódtak a demokráciák, amely országokban az új elitek a régi eliteket tartósan háttérbe szorították, vagy utóbbiak

legalábbis tárgyalásokra kényszerültek és később több-kevesebb sikerrel integrálódtak – vagy „felszívódtak” – az új rendszerbe. A régi elitek tartós háttérbe szorítása pedig ott történt meg a leggyorsabban és legmarkánsabban, ahol az alulról jövő (bottom up) nyomásgyakorlás jelen volt az átmenet során demonstrációk, tüntetések, élőláncok (lásd Csehországban a Vencel téri tüntetéseket, az NDK-ban az úgynevezett „hétfői” demonstrációkat a balti államok polgárai által alkotott élőláncot 1990 tavaszán) stb. formájában; az alulról jövő nyomás, a „forradalmi” jelleg ugyanis nyilvánvalóan a régi, kommunista–szocialista (ráadásul „idegen”) elit eltávolítására irányult, s ezt a demokratikus elitek nem hagyhatták figyelmen kívül, csak óriási presztízs- és legitimáció-vesztés árán. Ez utóbbira is akad példa, mégpedig Románia.

(Lengyelország sajátos eset annyiban, hogy bár tárgyalásos formára kényszerült, hosszabb időtávot tekintve, 1980-tól a Szolidaritás formájában megjelent az alulról jövő nyomásgyakorlás, csak bizonyos értelemben „korán jött”.)

A régi elitek kiszorítása tehát az elsődleges és „független” változó a sikeres demokratikus konszolidáció szempontjából; a legerősebb függő változó, amely ezt elősegíti, a néptömegek alulról jövő nyomásgyakorlása. A tárgyalásos megoldás már kevésbé sikeres forma, de hosszú távon azzá válhat, ha a régi elitek lassacskán kiszorulnak a hatalomból és a többi társadalmi szférából. Végül pedig az önálló államalakítás önmagában nem meghatározó a demokratizáció kimenetelét illetően.

Ezek után nézzük meg, milyen sajátos vonásokat mutatnak fel a közép- és kelet-európai országok a demokratizáció más időszakával és régióival szemben?

Ezzel kapcsolatban a tranzitológiai irodalom két lényeges vonást emel ki.

Az egyik, hogy szemben a demokratizáció első és második hullámával, sőt a harmadik hullám egyes régióival, a kelet- és közép-európai országokban egyszerre történik háromféle, alapvető átalakulás: politikai (demokratizáció), gazdasági (szocialista gazdaságból a piacgazdaságba) és nemzeti-állami (független államok képzése vagy újraalapozása). Amíg ezek a folyamatok hihetetlenül rövid idő alatt, egy időben zajlottak-zajlanak, addig ehhez képest a klasszikus nyugat-európai modellben a transzformációk fokozatosan, evolutív módon, hosszú-hosszú évtizedek alatt történtek meg. Rokkan írja le például, hogy Anglia háromszáz év (!) alatt először a nemzeti függetlenségét valósította meg, majd a szociális és gazdasági átalakulás zajlott le, s csak mindezek után következett be a modern demokratikus rendszer kiépítése (Rokkan

1970b). Volt idő tehát a különféle struktúrák beillesztésére, stabilizálására, s a megfelelő magatartások elsajátítására és szinte kitörölhetetlen normává tételére.

De nem csak az első és a második demokratizációs hullámtól különbözik a kelet- és közép-európai térség, hanem a harmadik hullám egyéb régióitól is. Hiszen ha Latin-Amerikát vagy Kelet- és Délkelet-Ázsiát vesszük, azt látjuk, hogy a demokratizáció útjára lépett országok (Latin-Amerika: Argentína, Chile, Peru, Venezuela, Nicaragua, Mexikó, Ázsia: Fülöp-szigetek, Dél-Korea, Tajvan, Thaiföld, Indonézia) többé-kevésbé egységes államok voltak az autokratikus időszakban is, valamint, ha nem is volt az átmenetek előtt fejlett piacgazdaságuk, de legalábbis sokkal jobban hasonlított a rendszerük a kapitalizmusra, mint a szocialista „tervgazdaságra”. Tehát ez utóbbi országoknak sem kellett egyszerre egy „holisztikus” mélységű átalakulást levezényelniük.

Ráadásul mindhárom átmenet esetén jelentős problémákkal néztek szembe a közép- és kelet-európai átmeneti társadalmak.

A nemzet- és államképzés esetében elmondható, hogy az államhatárok kialakítása, a független nemzetállamok létrejötte soha nem ment könnyen a világtörténelem során, s ez mit sem változott napjainkra. Már a demokratizáció első hullámában is megfigyelhető, hogy a fejlett nyugati államok véres háborúk, etnikai csoportok háttérbe szorítása, asszimilálása vagy tömeges meggyilkolása (hol voltak akkor még az emberi és állampolgári jogok?) révén jöttek létre. Nagyon hasonlóan történt ez Kelet-Európában is, hiszen a Szovjetunió felbomlása együtt járt a balti államok függetlenségi törekvésével, a Kaukázusban zajló etnikai háborúkkal, másfelől a volt Jugoszlávia tagállamai között véres és kegyetlen háborúk bontakoztak ki a független államok létrejöttéért. Nagyon gyakran a nagyhatalmak és a nemzetközi politikai és katonai szervezetek (USA, Európai Unió, NATO, ENSZ) hathatós beavatkozására volt szükség, hogy a véres háborúk békekötésekkel befejeződjenek, az államhatárokat meghúzzák és létrejöjjenek az önálló államok. (Egyetlen kellemes kivételnek számít Csehszlovákia békés kettéválása Csehországgá és Szlovákiává.) Sajátos jelenség, hogy amíg a diktatúrák elfedték és leszorították az etnikai-nemzetiségi ellentéteket, addig éppen a demokratizálódás révén jöttek elő a történelem „rejtekeiből” a régi konfliktusok (egy korábbi példa, India függetlenedése is ide vehető: a demokratizálódás szinte első következménye volt az indiai–pakisztáni ellentét kiéleződése és a két vallásközösség tervezett, de részlegesen sikeredett állami

különválása.) Ez a paradoxon azonban korántsem véletlen, hiszen ha belegondolunk, egyedül a demokrácia olyan rendszer, amely nem elfedi, hanem felfedi a társadalmi ellentéteket és azok megoldásáért kiált.

Az önálló állam- és nemzetképzésnek azonban nem csak az új államhatárok megvonása a célja, hanem az is, hogy kik tartozhatnak az állam polgárai közé, azaz ki lehet a démosz, a nép, amelyik államalkotó. S máris itt vagyunk a nemzetiségi-etnikai ellentéteknél. Ezek jelentőségét már csak azért sem lehet alábecsülni, mert a világ országainak jelentős többségét átjárják ezek a problémák. Robert Dahl empirikus adatokra támaszkodva már 1971-ben megállapította (1971: 108), hogy a megvizsgált 114 ország 58 százalékát mély szubkulturális (döntően vallási és etnikai) szegmentálódás jellemzi, míg 38 százalékukban közepes, 15 százalékukban pedig kifejezett szubkulturális pluralizmus figyelhető meg (utóbbi jelenti a szubkultúrák demokratikus elrendeződését egy adott országban). A kelet- és közép-európai régióban gazdag választékát találjuk az etnikai-nemzetiségi ellentéteknek, amelyek sajátossága, hogy a békekötések és az önálló államok létrejötte után is fennmaradtak-fennmaradnak – s itt máris a démosz, az adott államhoz tartozó népesség meghatározásáról van szó. Elég példaként felhozni az orosz-csecsen, orosz-grúz ellentéteket, az önállósodó balti államokon belül az orosz – s egyben „kommunista!” – kisebbség helyzetét, valamint a horvát-szerb-bosnyák-koszovói albán szembenállásokat (melyek közül Koszovó külső és belső, területi és etnikai problémái egyaránt akutak). Valamint magyar szemmel különösen ki kell emelni, hogy a mindegyik szomszédos országban jelenlévő tíz- és százezres, sőt milliós nagyságrendű magyar kisebbségek helyzete Romániában, Szlovákiában, Szerbiában és Ukrajnában még mindig rendezetlen, míg Szlovéniában, Horvátországban és Ausztriában problémamentesnek mondható.

Az állam- és nemzetképzés nehézségei, a területi és etnikai problémák esetenként olyan súlyosak, hogy önmagukban megnehezíthetik a demokratizálódást, de különösen a demokrácia konszolidációját. Annál is inkább, mert bár a nemzeti kisebbségek esetleges elnyomása, hátrányba szorítása látszólag különválik a többségi, államalkotó nemzet „belső demokráciájától”, ám a valóságban az etnikai kérdésben érvényesülő antiliberális és antidemokratikus eljárások kihatnak a demokratikus működés egészére is, sőt, a negatív nemzetközi megítélés további károkat okozhat az adott országnak. (Lásd például a magyar kisebbség nyelvhasználatát sújtó szlovák nyelvtörvényt, amellyel kapcsolatos viták fellobbantották a szlovák nacionalizmust és

ez a szlovák politikai aktorok demokratikus magatartását és motivációit gyakran eltorzítja. Másfelől viszont a vita EU-s, tehát nemzetközi szintekre terelődése segíthet a demokratikus megoldások előtérbe kerülésének.)

Ha továbbmegyünk, a gazdasági átalakulás, a szocialista gazdasági rendszerről a kapitalizmusra való áttérés sem könnyű kihívás. Az úgynevezett modernizáció-elmélet kidolgozói szerint a demokratizáció csak jól és eredményesen működő gazdaság esetén stabilizálódhat, amelyik megszünteti és szegénységet és a szűkséget, létrehoz egy erős középosztályt, megteremti a mobilizáció lehetőségét, urbanizációs folyamatot indít el, magas színvonalú iskolarendszert épít ki és még sorolhatnánk (Lipset 1959; Przeworski et al. 2000). Ezek alapján a demokráciák eredmény- és teljesítmény-függőek; csak ha egy bizonyos gazdasági és társadalmi teljesítményt fel tud mutatni egy adott ország, akkor van esélye arra, hogy a demokrácia megszilárduljon és stabilizálódjon. Megfordítva, ha egy demokratikus ország tartósan gazdasági válságban van és nem eredményes, a demokrácia is felszámolódhat.

Ebből a szemszögből nézve nem kis kihívás az új kelet- és közép-európai demokráciák számára a gazdasági válságok kezelése és a piacgazdaságra való egyidejű áttérés. Annál is inkább, mert a volt szocialista országok lakossága azzal a hittel és meggyőződéssel fogadta el, sőt helyeselte és támogatta a demokratizációt, hogy az a kapitalizmus bevezetésével együtt meg hozza a jólétet, ami a fejlett nyugat-európai országokban megfigyelhető volt még a vasfüggönyön túlról is. A demokrácia nem feltétlenül és nem csak a szabadság reményét jelentette az itt élők számára, hanem a jólétét is; igaz, a kemény diktatúrákból érkezők nagyobb hangsúlyt helyeztek a szabadságra, mint azon országok, ahol a diktatúra „puhább” változatai valósultak meg (előbbire Románia, utóbbira Magyarország a jó példa /Bruszt–Simon 1992/).

A probléma viszont az, hogy a kommunista-szocialista tábor éppen azért omlott össze, mert nem bírta tovább a versenyt a kapitalizmussal. A szocialista tervgazdaság, mely alapjaiban nélkülözte az egyéni érdek diktálta ösztönzőket (ami a kapitalizmus és minden piacgazdaság sikereinek alapja) és egy illuzórikus közösségi érdekből indult ki, a nyolcvanas évekre eladósodott és tönkrement (amiben persze döntő szerepet játszott Ronald Reagan, aki olyan fegyverkezési versenybe kényszerítette a Szovjetuniót, amelyet az nem bírt ki).

S itt kell feltétlenül megemlíteni, hogy óriási különbség mutatkozik a demokratizáció második hulláma és a harmadik hullámhoz tartozó kelet- és közép-

európai átalakulás között a külső, nemzetközi feltételekben. A második világháború befejezése után két ideológiai tábor jött létre a világon az Egyesült Államok és a Szovjetunió vezetésével; a hidegháború körülményei között a három vesztes diktatúra, Németország, Olaszország és Japán demokratizálódását a kapitalista tábor gazdaságilag és politikailag is nagymértékben támogatta. Az USA a Marshall-terv keretei között óriási pénzügyi támogatást adott ezeknek az országoknak: Németország például az European Recovery Program (ERP) keretében 1945 és 1956 között 15,5 milliárd dollárt kapott, ebből 10 milliárd egyszerűen „ajándék” volt, míg a többit igen hosszú időtartam alatt kellett visszafizetni. Ez kellően megalapozhatta az ötvenes évek német gazdasági csodáját (Wirtschaftswunder), s a gazdasági segítséghez logisztikai, oktatási támogatás is járult. S ami még természetesen nagyon fontos, az a nyugat-európai politikai integráció folyamata, amelynek során 1948-ban Németországot felvették az Európai Gazdasági Együttműködésbe (OEEC), 1951-ben az Európai Szén- és Acélközösségbe, 1957-ben pedig a Európai Gazdasági Közösség (Közös Piac) tagjai lettek. Németország, miként Olaszország és Japán is, egy ideológiai-politikai közösség, tábor tagjai lettek, mely lehetővé tette, hogy a kapitalizmus megerősítése mellett a demokratizáció folyamata sikeres legyen.

Ezzel szemben a kelet- és közép-európai országok nem kapták meg azt a segítséget, amit a második világháború vesztes országai. Nyilvánvaló, hogy a szocialista tábor összeomlásához alapvetően hozzájárult a kapitalista tábor azzal, hogy gazdasági és fegyverkezési versenyre kényszerítette a Keletet, ám annak szétesése után nem ismétlődött meg a demokratizáció második hullámát meghatározó modell: elmaradt az újabb Marshall-terv, sem az Egyesült Államok, sem a nyugat-európai országok nem nyújtottak olyan gazdasági segítséget a kelet- és közép-európai országoknak, amelynek alapján legalább a gazdasági konszolidáció hamarabb létrejöhetett volna, és amely egyben a demokratikus átalakulást is megkönnyíthette volna.

Mindennek következtében a kelet- és közép-európai régióban a demokratizáció együtt járt a gazdasági válsággal, a munkanélküliség tömeges megjelenésével és az elszegényedéssel. Ilyen körülmények között kellett a piacgazdasági viszonyokat bevezetni, sőt népszerűvé tenni az emberek körében, akiknek jelentős része valójában egzisztenciális vesztese volt a kapitalizációnak, s közvetetten a demokratizációnak. Nem tekinthető véletlennek, hogy az emberek körében megjelent a régi rendszer iránti nosztalgia, s ez a demokrácia elfogadását is jelentősen megnehezítette.

Ha tehát elfogadjuk Lipset, Parsons, Dahl, Przeworski és a többi, modernizáció-elméletet képviselő kutató álláspontját, akkor nem csak a kelet-európai, de még jó néhány közép-európai vagy balkáni ország is lemondhat a demokráciáról. Jómagam azonban vitatkoznék a modernizációs tézissel, mégpedig éppen az organikus demokrácia-felfogásom szellemében, amennyiben a demokrácia nem pusztán szabad választásokból és néhány alapvető intézmény szabályszerű működéséről és procedúrákról szól. Amennyiben ugyanis a politikai aktorok, a politikai elit tagjai, illetve másfelől – és különösen! – az állampolgárok elkötelezettek a rendszer mellett, s létrejön egy integrált civil társadalom, akkor a demokráciához mint rendszerhez való integráns kötődés függetleníteni tudja magát a gazdaság hullámváltozásaitól. Igaz, az is tény, hogy főként Kelet-Európában, de részben Közép-Európában is, gyakorlatilag versenyfutás zajlik a demokratikus politikai kultúra, az állampolgári (citoyen) tudat kiépülése és a gazdasági válságjelenségek elhúzódása között. Minél hamarabb kiépül a civil culture, annál nagyobb esély van a gazdasági nehézségek elviselésére, illetve minél hamarabb enyhül a gazdasági válság s válik eredményessé a gazdaság, annál gyorsabban épül ki a civil társadalom. Kétségtelenül ez is olyan párhuzamosság és kihívás, amivel még húsz év után is szembenéznek az új, demokratikus politikai elit tagjai.

Végül nem kell külön hangsúlyozni, hogy a harmadik átalakulás, a diktatúrából demokráciába való átmenet mintegy bekeretezi az új politikai elit előtt álló megoldandó feladatokat. A demokratikus intézményrendszer kiépítése természetesen már azért is nehéz, mert roppant rövid időn belül, a nemzet- és államképzéssel, valamint a gazdasági átalakítással szinkronban kell elvégezni. Ám van még egy probléma, amely megnehezíti a demokratizációt: a kommunista rendszerek sokkal tovább és sokkal mélyebben intézményesítették és stabilizálták elnyomó rendszereiket, mint a katonai diktatúrák vagy személyi uralomra épülő diktatúrák Latin-Amerikában, Ázsiában, nem is beszélve Afrikáról (Merkel 2010: 28). A kelet- és közép-európai kommunista rendszerek történeti begyökerezettsége és intézményesültsége, valamint az aktorok magatartására gyakorolt hatása olyan mértékű, hogy még húsz évvel a rendszerváltások után is kimutatható következményei vannak. (Itt válik fontossá a neoinstitucionalista megközelítés!)

A fentiekből kiindulva felvethető egyébként, hogy a demokratizáció harmadik hullámához tartozik-e a közép- és kelet-európai, volt Szovjetunióhoz kötődő posztkommunista országok demokratizációja, avagy, a dél-európai, latin-amerikai és a

délkelet-ázsiai átalakulásokhoz képest olyan sajátosságokat mutatnak fel, amelyek okán inkább egy önálló, negyedik demokratizációs hullámról kell az előbbieket esetében beszélnünk. Nem eldöntve a kérdést, valóban megfontolandó, hogy egyfelől a másik három régió országainak nem feltétlenül kellett egyszerre szembenézniük a nemzetállam-képzés, a gazdasági válság kezelése és a demokratikus intézményrendszer kiépítésének a feladatával, másfelől, a másik három régióban nem alakult ki és stabilizálódott évtizedeken keresztül egy kommunista-szocialista elnyomó rendszer, amelynek fontos sajátossága volt a diktatúra mellett a piacgazdaság megszüntetése is. E két, igen lényeges és meghatározó eltérő vonás Kelet- és Közép-Európa, illetve a másik három régió között erős megfontolásra ad okot a politikatudomány számára, hogy újraértelmezze a harmadik demokratizációs hullám kiterjeszthetőségét az 1989 után bekövetkező átmenetre. Nagy kérdés, nem feszíti-e szét e hullám tartalmi kereteit Európa közép-keleti felének bevonása, az időbeli közelségnél nem fontosabb szempont-e a tartalmi elemek alapján való különválasztás harmadik és negyedik hullámra (és akkor még nem is beszéltünk a 2011-től induló „arab tavaszról”, ami talán egy ötödik demokratizációs hullám). E kérdés megválaszolására ehelyütt nem vállalkozom – bár hajlok a „negyedik és ötödik hullám” elméletének elfogadására –, mert az túlfeszítené e könyv tematikai kereteit.

Visszatérve eredeti témánkra: bár az új, demokratikus elitek Közép- és Kelet-Európában látszólag nagyon rövid idő alatt, igen látványosan bevezették a demokratikus alapintézményeket és ezzel néhány aktor-szemléletű kutatót meg is győztek arról, hogy „kész a nagy mű” és a demokráciák nemsokára konszolidálódnak (hiszen voltak funding election-ok), valójában csak innen kezdődött a demokratizáció igen hosszú folyamata. Az új elitnek nem kisebb feladata van, mint hogy megváltoztasson egy történelmi éra (negyven év) alatt rögzült szokásokat, hagyományokat, normákat, eljárásokat mind az elitek, mind a polgárok körében, amelyek egytől egyig a kommunizmushoz–szocializmushoz kötődnek. Márpedig ehhez nem elég húsz év; megítélésem szerint arra van szükség, hogy a már rendszerváltás után született, politizáló generáció vezető politikai és egyéb funkciókba jusson, tehát a rendszerváltástól számított 25–30 év szükséges ahhoz, hogy a demokrácia valószínűleg, organikus értelemben stabilizálódjon. És még ebben az esetben is csak a legfejlettebb közép-európai országokról beszélek; a balkáni és a kelet-európai országok esetében megítélésem szerint több időre van szükség, a közép-ázsiai országokat illetően pedig még csak jósolni sem merek.

Az „egymásra torlódott” átalakítások kapcsán még egy problémáról kell beszélnünk. Arról mégpedig, hogy az átalakulások kapcsán meghatározó, holisztikus rendszerek (nemzetállam, politika, gazdaság) váltak az új politikai aktorok döntéseinek függvényeivé. A demokratizáció első hulláma során az egyes alrendszerek évtizedek, sőt évszázadok során rögzültek, így, mire elérkezett a teljes demokratikus átalakulás ideje, az aktorok korántsem tudtak, s nem is akartak mindent átalakítani. (S nem is kellett.) A demokratizáció a demokratizációról szólt, és nem mindenről. De még a latin-amerikai és az ázsiai országok esetében sem merült fel az összes létező társadalmi alrendszer lerombolásának és átépítésének igénye, hiszen – mint már korábban említettem – a nemzeti keretek és félig-meddig a gazdaságiak is rendelkezésre álltak.

A közép- és kelet-európai régióban viszont valóban minden alrendszer „cseppfolyóssá” vált, s a politikai aktorok döntöttek a sorsukról. Ez pedig azzal a veszéllyel jár, amiről Offe is beszél: a politikai stratégiák áldozatává is válhatnak az intézményrendszerek (Offe, 1991, 1994, 1996, 1997). Magyarul, túl nagy hatalom szabadul a politikai döntéshozókra, pártokra és kormányokra, ugyanis ezekben a kezdeti, alapozó időszakokban a cselekvés függvényévé válik az intézmény, s ez nagy bizonytalanságot eredményez. Ha a politikai aktorok, pártok szűklátókörűen kizárólag a saját politikai érdekeik alapján döntenek intézmények sorsáról, akkor fennáll a veszélye annak, hogy olyan intézményrendszert építenek ki, amely nem a politikai közösség egésze számára releváns és elfogadható, s ezért a politikai ellenfelek arra fognak törekedni, hogy az intézményrendszert teljes egészében átalakítsák, ha hatalomra kerülnek. Ez pedig örökös ingatagságot és bizonytalanságot eredményez, amely nemhogy a demokrácia stabilizálódását nem hozza magával, de egyenesen kivezet a demokratikus működés keretei közül – *horribile dictu* demokratikusnak nevezett intézmények közepette.

Éppen ezért, a politikai elitek magatartása alapvető szerephez jut, de hogy valójában milyen döntéseket hoztak és hoznak a közép- és kelet-európai országok elitjei, az nem érthető meg önmagában, csak a történeti adottságok, meglévő intézményes örökségek elemzésével együttesen.

3.2. Az új, demokratikus alkotmányok létrejötte

A demokratizáció legelső és meghatározó lépése az új alkotmányok létrehozása, amelyek megszüntetik a korábbi diktatúrák jogi alapjait, s egyben létrehozzák a demokrácia jogi és intézményes kereteit, valamint az alkotmányos normákat. Új

alkotmányok létrejötte, vagy legalábbis a régiek totális revíziója nélkül nem képzelhető el demokratikus konszolidáció, hiszen az alkotmányok jelentik a politikai rendszer alapjait, méghozzá egyszerre szimbolikus, jogi-intézményes és normatív értelemben is. Nem véletlen, hogy a demokratikus történeti átmenetek során az alkotmányozás a legtöbb esetben a folyamat elején áll, s mintegy kiindulópontja minden más demokratizációs aktusnak. S miután a diktatúrával szembeni küzdelem egyik legfontosabb része az új, demokratikus alkotmány létrehozása, ezért nem meglepő, hogy ebben a politikai aktorok cselekvései, döntései, valamint konszenzus-teremtő képességei meghatározó szerepet játszanak (Highley–Gunther 1992).

Kérdés azonban: hogyan válnak képessé arra a fiatal alkotmányok, hogy a politikai és társadalmi cselekvést alapjaiban meghatározzák, és úgynevezett kötőerőt jelentsenek az aktorok számára? Ennek meghatározásához visszatérünk Merkel már ismertetett, a demokratikus konszolidációt négy szinten tárgyaló rendszerére (Merkel 2010: 113–116), mely szerint az alkotmányok a formális és az empirikus legitimáció létrejötte esetén töltik be funkciójukat.

A formális legitimáció az által teljesül, hogy ha az alkotmány kidolgozásának és elfogadásának folyamata megfelel bizonyos demokratikus elvárásoknak. Ezek a következők: legitimitás fentről, az eljárás legitimitása és legitimitás alulról.

A „fentről való” legitimitás akkor teljesül, ha az alkotmányozó gyűlés demokratikusan kerül megválasztásra. Az eljárás legitimitása az a követelmény, hogy az alkotmányozó gyűlés tevékenysége során demokratikus elveket kövessen. Végül az alulról való legitimitás annyit jelent, hogy az új alkotmányt a nép is elfogadja referendum keretében.

A szerző azt is kifejti, hogy az alkotmányozásnak számos formája és szintje valósult meg a demokratikus átmenetek során, a fenti kifejtés az „ideális” állapotok leírását szolgálja.

A demokratizációs hullámok eddigi történeti tapasztalatai alapján az alkotmányos legitimáció szempontjából négy típust lehet megkülönböztetni (Böckenförde 1994: 67; Beyme 1968, 1971). E négy típus közül az első a leginkább demokratikus, míg a negyedik a legkevésbé.

1. Egy, a működő parlamenttől független alkotmányozó nemzetgyűlést, konventet választ meg a nép, amely dönt az új alkotmányról, amelyet végül ismét a

nép szavaz meg. E háromfokozatú, bázisdemokratikus megoldást választotta Franciaország a Negyedik Köztársaság kezdetén 1946-ban.

2. Egy alkotmányozó nemzetgyűlést választ meg a nép, amely azonban immáron önállóan dönt és szavaz az új alkotmányról, mely nem kerül szavazásra a nép elé. Erre példa a Weimari Köztársaság.

3. Egy működő állami szerv – parlament vagy a kormány – kidolgoz egy alkotmánytervezetet, s azt a parlament elfogadja (esetleg ez utóbira sem kerül sor). Alkotmányozó nemzetgyűlés nem jön létre, népszavazás sincs. Erre példa történelmileg az Ötödik Francia Köztársaság 1958-ban.

4. Egy működő állami szerv kidolgozza az új alkotmány szövegét, vagy pusztán a régi diktatórikus alkotmányszöveg revíziójára kerül sor. Sem alkotmányozó nemzetgyűlés, sem népszavazás nem jön számításba. Erre példa Lengyelország (új alkotmány-szöveg) 1992-ben és Magyarország (a régi szöveg módosítása) 1989-ben.

Nézzük meg ezek után táblázatban is, hogy a demokratizáció harmadik hullámának négy régiójában hogyan zajlott az alkotmányozás.

9. Táblázat

Alkotmányozási eljárások Dél-Európában, Közép- és Kelet-Európában, Latin-Amerikában, illetve Kelet- és Délkelet-Ázsiában

Az alkotmányozás módja	Dél-Európa	Közép- és Kelet-Európa	Latin-Amerika	Kelet- és Délkelet-Ázsia
Egy demokratikusan megválasztott alkotmányozó gyűlés által, elfogadási referendummal	Spanyolország (1978)			
Alkotmánytervezet elkészítése egy demokratikusan megválasztott alkotmányozó gyűlés által, elfogadási referendum nélkül	Portugália (1976)	Bulgária (1991)	Paraguay (1992) Honduras (1981) El Salvador (1984) Guatemala (1985) Peru (1979)	Thaiföld (1997) ^a
Alkotmányos javaslat egy állami szerv által, elfogadási referendummal	Spanyolország (1978)	Oroszország (1993) Románia (1991) Litvánia (1992)	Brazília (1988) Chile (1980, 1989) Ecuador (1978)	Fülöp-szigetek (1987) Dél-Korea (1987)
Alkotmányos javaslat egy állami szerv által, elfogadási referendum nélkül	Görögország (1974)	Albánia (1991: ideiglenes alkotmány) Lengyelország (1992: „kis alkotmány”) Magyarország	Argentína (1983) ^b Uruguay (1984) ^c Mexikó ^d Bolívia (1982) ^e	Indonézia (1991 óta) ^f Tajvan (1991 óta) ^g Thaiföld (1992 óta) ^h

		(1989: ideiglenes alkotmány) Szlovákia (1992: id. alk.) Csehország (1992: id. alk.) Lettország (1992) Szlovénia (1991) Fehéroroszország (1994)		
--	--	---	--	--

- a.) Az alkotmány kidolgozásának gyűlése a parlamentből kiválasztott képviselőkkel állt, akiket előtte egy többhónapos népi eljárás végén javasoltak.
- b.) Argentína az 1853-as alkotmányhoz tért vissza.
- c.) Uruguay az 1967-es alkotmányhoz tért vissza.
- d.) Mexikó az 1917-es alkotmányt tartja érvényben, többszörösen reformálva, többek között 1998-ban.
- e.) Bolívia az 1867-es alkotmányhoz tért vissza.
- f.) Folytatólagos, alkotmány-reformáló folyamat 1999 óta a Konzervatív Népgyűlésben (Majalis Permusyawaratan Rakyat (MPR).
- g.) Több menetű alkotmány-reform 1991 óta egy kiválasztott nemzetgyűlés által.
- h.) Az 1991-es alkotmány revíziója az alsó- és a felsőház közös gyűlésén.

Megjegyzések: Spanyolország egy különleges eset, melyet nehéz besorolni. Ha az alkotmányozási folyamat egészét nézzük, akkor a harmadik hullám legjobban legitimált országa lehet. Argentína, Bolívia és Uruguay az autoriter uralom előtti kornak alkotmányaihoz tértek vissza. Görögországban az alkotmányozó gyűlés csak egy alkotmány revízió javaslatával élt. A revíziókat az 1952-es alkotmányban tervbe vették. A népszavazás 1974-ben csak azt a kérdést tette fel, hogy Görögország monarchia maradjon vagy köztársaság legyen. 69,2% szavazott a köztársaságra. Albánia, Lengyelország, Szlovákia, Csehország és Magyarország esetében provizórikus alkotmányokról beszélhetünk.

Forrás: Merkel, W. et. al. (1996b: 21.) és Merkel, W. kiegészítései (2010: 115.)

A táblázat jól mutatja, hogy a demokratizáció harmadik hullámában szinte sehol sem valósult meg az alkotmányozás „ideáltipikus” formája. Ez elsősorban arra utal, hogy az átalakulások során az időbeli kényszer meghatározónak bizonyult, hiszen az autoriter rendszerek gyors összeomlása után kellett azonnal működőképes demokratikus kereteket létrehozni. A demokratizáció első és részben második hullámával szemben nem állt idő rendelkezésre egy hosszú és minden elemében átgondolt folyamat végig vitelére. Beyme jegyzi meg azt (1994: 236), hogy az új eliteknek kényszerítő problémákat kellett megoldaniuk, s a régi rezsim összeomlása után kevés országban maradt idejük arra, hogy a nép „második részvételét” (a népszavazást) valósítsák meg az alkotmányozás során.

Merkel ennek kapcsán viszont azt hangsúlyozza, hogy az összes körülményt figyelembe véve a népszavazással kapcsolatos elvárás felülértékelt (Merkel 2010: 116). Véleménye szerint ugyanis főleg a posztautoriter rendszerek esetében az időbeli kényszer mellett egy alulfejlett civil társadalom meglétével, pontosabban a civil társadalom hiányával kell szembenéznünk. Sőt hozzáteszi, hogy az olyan, alkotmányról szóló népszavazások, amelyeket az új hatalom részéről erőszak és manipuláció vesz körbe (lásd: Románia 1991, Oroszország 1993 és Irán 2005), inkább ártanak a legitimációnak, mint használnak.

Jómagam köztes álláspontot képviselnék e kérdésben. Úgy vélem, hogy az alkotmányozással kapcsolatos „ideális” elvárásokat (alkotmányozó nemzetgyűlés, népszavazás) nem kell kidobni az ablakon azért, mert a demokratizáció harmadik hullámát meghatározó körülmények – többek között Közép- és Kelet-Európában is – nem kedveztek ezen ideális körülmények kialakulásának, hanem csak gyors, elitek által irányított, top down-típusú eljárásoknak. Viszont azt sem lehet állítani, hogy azért, mert például Közép- és Kelet-Európában több helyütt nem tartottak az új alkotmányokról népszavazást, ettől véglegesen sérült az alkotmányozás folyamata és a demokratizáció ez által gyógyíthatatlan sebeket szerzett. Valóban nem állítható, hogy például Románia jobban állna demokrácia dolgában, mint Csehország, holott az előbbi tartott referendumot az új alkotmányról, az utóbbi nem. S még jellegzetesebb példa lehet a három balti állam összevetése: míg Lettországból és Észtországból nem volt referendum, addig Litvániában igen (1992-ben), de semmi alapja sem lenne annak a megállapításnak, hogy Litvániában előbbre tartana a demokratikus konszolidáció folyamata, mint a másik két államban. (Lengyelország sajátos eset, ugyanis az 1992-es úgynevezett „kisalkotmányt” a parlament fogadta el, azonban az 1997-es alkotmányt a parlament szavazása után népszavazás erősítette meg).

Különleges példa egyébként éppen Magyarország (országunkra külön fejezetben részletesen kitérünk), amely egyedi esetnek is tekinthető. Hiszen szemben az összes közép- és kelet-európai állammal, nálunk 1989-ben pusztán a régi diktatórikus alkotmány módosítása történt meg, s a többiektől időben jócskán lemaradva, csak 22 évvel (!) a rendszerváltás után, 2011–2012-ben történt meg az új alkotmány elfogadása referendum nélkül. Ezzel együtt is elmondható, hogy a nyugati közvéleményben és a szakirodalomban Magyarország sokáig a demokrácia egyik minta országának számított, holott talán a legkevésbé demokratikus formában és igen hosszú időn keresztül elnyújtva zajlott le az alkotmányozás. (Arra ehelyütt nem térnék ki, hogy időközben,

jelesül a 2010-es kormányváltás óta a nyugati közvélemény megítélése megváltozott Magyarországgal kapcsolatban, aminek okait szintén nincs helyünk taglalni.)

Úgy tűnik tehát, hogy az alkotmányozás eljárási folyamata, a formális legitimitáció kérdésköre kevésbé befolyásolta-befolyásolja a közép- és kelet-európai demokratizációt és stabilizációt, mint talán első látásra feltételezhető lenne.

A másik szempont az empirikus legitimitáció (Merkel 2010: 116). Az empirikus legitimitáció akkor valósul meg, ha az elfogadott alkotmány a valóságos politikára és a társadalmi viszonyokra olyan erős hatást gyakorol, hogy létrejön a „legitimációs hit” (Max Weber), illetve az alkotmány „speciális és diffúz támogatása” (David Easton). Ehhez három princípiumnak kell teljesülnie. Először, semmilyen etnikai, nemzetiségi, faji kisebbség, valamint semmilyen más politikai és társadalmi csoport nem szenvedhet hátrányokat a politikai jogok érvényesülése területén. Másodszor, a politikai intézményeknek folyamatos és „jó ütemű” döntéseket kell hoznia. Végül harmadszor, a politikai döntéseknek láthatóan a társadalmi, gazdasági, szociális problémák megoldására kell irányulnia.

Jómagam e három tényező mellett feltétlenül hangsúlyoznék egy negyedik szempontot, mely az alkotmány tényleges, empirikus legitimitációját, elfogadottságát lehetővé teszi. Ez pedig nem más, mint a politikai elitcsoportok, az aktorok és a társadalom tagjainak minimális konszenzusa az alkotmány szimbolikus, jogi-intézményes és normatív jelentősége kapcsán. Mindhárom tényező fontos.

- Az alkotmány szimbolikus jelentősége abban áll, hogy a politikai szereplők meghatározó csoportjai és szervezetei az új alkotmányt közös eredménynek, közös élménynek tartják, mely egyszerre szimbolizál egy új, demokratikus politikai rendszert és egy új demokratikus politikai közösséget, nemzetet. Ha ez nem teljesül, a rendszeren belül újra és újra az alapvető kérdések körüli viták kerülhetnek előtérbe és ez gyengíti vagy megszünteti az elitek közötti minimális szolidaritást és konszenzust.

- Az alkotmány jogi-intézményes jelentősége abban áll, hogy megszabja a politikai aktorok strukturális, intézményi működési feltételeit, megszabja a kötelező erejű jogi kereteket, amelyek között kell megtalálni a demokratikus cselekvés formáit és tartalmát. Világossá teszi, hogy melyek a demokratikus cselekvés játékszabályai, amelyeket senki sem hághat át büntetlenül, s ha mégis megteszi, a demokratikus közösség szankcionálja azt.

- Végül az alkotmány normatív jelentősége abban áll, hogy a politikai szereplők, s tágabban a teljes politikai közösség, beleértve a civil társadalmat és az állampolgárokat is, a demokratikus alkotmány szellemiségét magáévá teszi, interiorizálja, tehát belső indíttatássá alakítja. Csak ha ez utóbbi is létrejön, akkor valósul meg az, hogy a politikai aktorok nem próbálják intézményen kívüli eszközökkel megkerülni a jog- és intézményi rendet, hogy saját politikai és hatalmi céljaikat elérjék. E politikai szellemiség a tágabb értelemben vett demokratikus politikai kultúra alapja, s egyben a demokratikus rend összetartó és stabilizáló ereje.

Ezek után, a fenti elméleti kiindulópontokat alapul véve tekintsük át azt, hogy a közép- és kelet-európai országok alkotmányozási folyamatai mennyiben és milyen mértékben segítették elő a demokráciák stabilizációját.

(Megközelítésünk ezúttal elsősorban a tíz, immáron EU-tag országokra irányul.)

Először is megállapítható, hogy az alkotmányozás konkrét lefolyását, illetve a résztvevő aktor-csoportokat illetően eltérő modellekkel találkozunk a tíz vizsgált ország esetében (Lorenz, 2011: 49). Létezik egy felülről irányított, „pragmatikus átvergődés” (Bulgária, Románia), beszélhetünk tárgyalásos átmenetről (Lengyelország, Magyarország), megfigyelhetjük az ellenzék gyors hatalomátvételét a szocializmus bukása után (Csehszlovákia, illetve Csehország és Szlovákia), valamint négy országban a demokratizáció új államalapítással járt együtt (Baltikum, Szlovénia).

Másodszor, az új alkotmányokat, vagy az alkotmány-módosításokat igen gyorsan, gyakorlatilag egy-két év alatt iktatták törvénybe. Ezek időpontjai: Magyarország 1989 (alkotmánymódosítás), Lengyelország 1989 és 1992 (alkotmánymódosítás, majd úgynevezett „kis alkotmány”, a véglegest 1997-ben fogadták el), Bulgária 1991, Románia 1991, Szlovénia 1991, Észtország 1992, Szlovákia 1992, Litvánia 1992, Csehország 1992, Lettország 1993.

Harmadszor, az új alkotmányok vagy alkotmány-módosítások tartalmi szempontból nagy hasonlóságokat mutatnak fel. Ez érvényes az alkotmányok belső felépítésére és alapelveire. Mindegyik tartalmazza a parlamentáris demokrácia alapintézményeit, a hatalommegosztással kapcsolatos alapelveket, a jogállamiságot, az emberi és állampolgári jogokat, a piacgazdaság követelményét, a független és szabad államiság alapelvét és így tovább (a tízből hét ország alkotmánya rendelkezik preambulummal). Ahol igazából különbséget találunk, az a hatalmi ágak elválasztásánál

és egymáshoz való viszonyának rendezésénél – tehát a kormányzati rendszer kiépítésénél – mutatkozik meg (utóbbiakra visszatérünk), illetve a preambulumok szövegei között.

E tekintetben azt érdemes kiemelni, hogy a vizsgált országok egy az egyben elfogadták a nyugati, elsősorban nyugat-európai parlamentáris demokráciákat követendő, méghozzá gyakorlatilag egy az egyben követendő modellnek. Ez két okból is érthető és magyarázható: egyfelől ez az a korszak, amikor megbukik a szocialista rendszer, felbomlik a Szovjetunió és az általa vezetett ideológiai-politikai tábor, s az akkoriban uralkodó (neo)liberalizmus szellemében egyetlen „járható út” mutatkozott a diktatúrákból felszabaduló országok számára, mégpedig a liberális demokrácia, kapitalista gazdasággal és emberi jogokkal egyetemben (lásd Fukuyama 1992). Másfelől még felvethető lenne, hogy ha a fenti tétel igaz is, azért ettől függetlenül, az uralkodó demokratikus és liberális rendszeren belül megtalálhatták volna az új elitek az adott országok történeti és kulturális sajátosságai megőrzésének módját, „beemelését” az alkotmányba. Erre történtek is bizonyos kísérletek (lásd például félelnöki rendszer bevezetése Lengyelországban, kétkamarás rendszer megőrzése Csehországban, valamint, a balti államok alkotmányai egyes elemeinek visszaütalása az állami függetlenség elvesztése előtti történeti alkotmányokra), ám meghatározó módon mégsem a nemzeti sajátosságok, hanem a nyugat-európai demokráciákat jellemző „általánosságok” váltak meghatározóvá az alkotmányokban. Ennek talán legfontosabb magyarázata a fent már említett időtényezőben van, abban, hogy a régi autokratikus berendezkedések összeomlása után az új eliteknek rendkívül gyorsan kellett cselekedniük.

A negyedik és talán a legfontosabb tapasztalat – melyről már fentebb szó esett – hogy az alkotmányozás az összes vizsgált országban szigorúan az elit által irányított folyamat volt (Lorenz 2011: 49). Amíg a rendszerváltás folyamatában a népeknek bizonyos, országonként változó mértékű szerep jutott tömegdemonstrációk és tüntetések formájában (különösen Csehszlovákiában, Lengyelországban, Romániában, az NDK-ban és a balti államokban, a legkevésbé talán éppen Magyarországon), addig elmondható, hogy az alkotmányozásból jellemzően kimaradtak az állampolgárok. (Talán a litván népszavazás említhető egyetlen kivételnek – a román és az orosz a manipulációk miatt semmiképp –, bár ez az alapfolyamat jellegén ott sem változtatott lényegesen.)

Ha pedig már tisztáztuk, hogy az elitcsoportok irányították az alkotmányozás folyamatát, feltehető a kérdés: milyen motivációk mentén hozták meg a rendszerváltás szempontjából alapvető döntéseiket az alkotmányokról?

A válasz megadásához vissza kell térnünk az aktor-elmélet és a neoinstitucionalista elmélet eltérő kiindulópontjaira. A neoinstitucionalista iskola szerint az alkotmányozás sem önmagában álló folyamat, hanem erőteljesen meghatározza a múlt, a történetileg adott alkotmányos intézmények, szokások, normák. Eszerint nem létezik „tabula rasa”-állapot, amelyben mindenféle előfeltétel nélkül cselekszik az elit így vagy úgy, ahogyan éppen az érdekei diktálják. Ezzel szemben az aktor-szemlélet abból indul ki, hogy az új intézmények az aktorok tárgyalásai, vitái, csatái és megegyezései következtében formálódnak, amiben a múlt és a történelem elhanyagolható szerepet játszik. Crawford és Lijphart (1995) az első megközelítést nevezi „legacy of the past”-nak, míg a másodikat „imperatives of liberalization”-nak. De melyik az igaz ebben az esetben?

Mint már a fentiekben említettük, a rendszerváltás történelmi idejének rövideége, illetve az uralkodó neoliberális nézet a fejlett nyugati demokráciák mindenhatóságáról egyértelműen arra utalnak, hogy az aktorok aktuális lépései és cselekvései voltak a meghatározóak az alkotmányozás során. Ezt vallja Elster is (1997: 232), aki szerint az alkotmányozók motivációi voltak a meghatározó faktorok az alkotmányok megszövegezésekor, s véleménye szerint e motivációk közül kiemelendő a jövő, a szenvedély és az érdek. Geddes is erről beszél (1995: 241), aki azonban ennél is továbbmegy, s szerinte az intézményes változásokban résztvevők személyes érdekei játszottak döntő szerepet az új intézmények kiválasztásánál.

Érdemes ehelyütt kiemelni Easter gondolatát, mely ahhoz az aktor-centrikus szemlélethez kapcsolódik, mely szerint az aktorok tárgyalásai és küzdelmei határozzák meg az intézmény-képzést (Easter 1997). Easter kiemeli a régi, kommunista elit szerepét ezekben az aktor-tárgyalásokban és csatákban, s hangsúlyozza, hogy ha a régi elitek legalább részben meg tudták őrizni helyüket, szerepüket az átmenet során, akkor befolyásolni is tudták az alkotmányozás folyamatát is. Easter megkülönböztet ebből a szempontból konszolidált (consolidated), szétesett (dispersed) és reformált (reformed) posztkommunista eliteket. E csoportok súlyuknak megfelelő szerepeket játszottak, s ennek megfelelően befolyásolták a volt rendszer érdekeinek megfelelően az alkotmányozás folyamatát.

Meggyőződéseim szerint Ellen Bos az – aki egy teljes könyvet szentelt a lengyel és magyar alkotmányozás összehasonlító elemzésére –, a kétféle megközelítés között megtalálta az egyensúlyt (Bos 2006: 67). Ő is abból indul ki, hogy a politikai aktorok nagy szabadsággal kezdhettek neki az alkotmányozásnak, ám hozzáteszi, hogy ez mégsem volt tabula rasa, hiszen előttük álltak az adott ország közelmúltjának és történeti múltjának alkotmányos modelljei. S hogy a létező modellek mennyire befolyásolták a döntéseiket, azt csak konkrétan és az összefüggéseket figyelembe véve lehet megválaszolni, vagyis: „Welcher der beiden Faktoren dabei dominiert, ist nur kontextabhängig für konkrete Fälle zu entscheiden”¹⁵.

S ha a példákat nézzük, Bos árnyalt következtetése igazolható. Ha vesszük a balti államokat, akkor azt látjuk, hogy e három országban az új, demokratikus elitek arra törekedtek – különösen Lettországból és Észtországból –, hogy a Szovjetunióba való kényszerű beolvadásuk előtti, független korszakukból származó alkotmányos szövegekhez térjenek vissza. Ez teljesen érthető volt, hiszen e három ország új elitje nem csak a kommunizmustól kívánt szabadulni, hanem a nemzetállami függetlenségüket is vissza kívánták szerezni, s e kettős harcuk az „orosz” kommunisták elleni küzdelemben egyesült. Egyértelmű volt, hogy számukra nem csak a liberális demokrácia „általános” bevezetése a fontos, hanem annak a szimbolikus és nagyon is valós jelzése, hogy a szuverén nemzetállami hagyományaikhoz térnek vissza. Az történt tehát ebben az esetben, hogy a balti demokraták érdekei a történelmi hagyományok felelevenítése mellett szóltak.

Másik példaként említhető Lengyelország, ahol az új elitek többek között azért is merítették elnöki-félelnöki (Pilsudski) hagyományaikból, mert reménykedtek abban, hogy Lech Walesa megválasztása egyben garanciát jelent arra is, hogy a kommunisták nem térhetnek vissza a hatalomba. Igaz, másfelől igen érdekes a korai lengyel miniszterelnök, Balcerowicz mondása is – s ellent is mond a fentieknek –, aki így fogalmazott: „Poland is too poor to experiment. We will therefore follow working models”¹⁶.

Fordított példa viszont Magyarország: nálunk a történeti hagyományok szintén megengedtek volna egy viszonylagos tekintélynek örvendő elnöki pozíciót, ám az új elit aktuális érdeke azt diktálta, hogy gyenge-középgyenge elnöki pozíciót iktasson be az alkotmányba, ugyanis a reformszocialista Pozsgay Imre 1989-ben olyan népszerűségnek örvendett, hogy szinte bizonyos volt, hogy közvetlen elnökválasztás

esetén ő lesz a köztársasági elnök, ami viszont az ellenzék egy része szerint a demokratizációt, illetve konkrétan az ő hatalomba kerülésüket veszélyeztette volna.

Emellett említhetjük még Oroszországot és Fehéroroszországot, ahol mind Jelcin és Putyin, illetve Lukasenko hatalmi (aktor-) érdeke egybeesett a történelmi – pre- és kommunista – hagyományok diktálta erős elnöki rendszerek kiépítésével, illetve fenntartásával, illetve ellenpéldaként Szlovéniát, ahol a függetlenség kivívása mellett a titói személyi diktatúra hagyományától is meg kívántak szabadulni, ezért inkább egy gyenge-középgyenge elnöki státuszt iktattak be az új, független alkotmányba.

Összegzőképpen talán úgy „fordítanám le” Bos gondolatát, hogy mind a neoinstitucionalista, mind az aktor-központú megközelítésből meríteni kell, ám az általánosságban talán elmondható, hogy a legtöbb közép- és kelet-európai országban az aktorok határozták meg az alkotmányozás folyamatát, s az aktuális érdekeiknek megfelelően hol odafordultak a történelmi hagyományokhoz és ezek mentén hozták létre az új intézményeket, hol pedig nem, s helyette választották a nyugat-európai „általános”, holisztikus modelleket és vezették be azokat az új alkotmányok által.

Az Európai Unióba belépett tíz közép- és kelet-európai ország alkotmányozásának politikatudományi elemzésével kapcsolatban igen fontos megjegyzést tesz egy, már fentebb idézett friss tanulmányában Lorenz (2011: 63–64). Meglepő, de igen szimpatikus önkritikával fejti ki, hogy a nemzetközi-komparatív (nyugati) elemzés módszertanával nem sikerült igazán alaposan megragadni a vizsgált tíz ország közötti hasonlóságok és különbségek lényegét. Azt írja, hogy bár bizonyos vonásokat sikerült ugyan kimutatni az alkotmányozási folyamat eltéréseiről, történeti lefolyásáról, ám egyértelmű, hogy meghatározott – ahogyan ő nevezi – „lyukak” maradtak a kutatásban, amelyek viszont arra utalnak, hogy a módszertan nem elégséges a közép- és kelet-európai alkotmányozások sajátosságainak feltárására. Két irányt javasol a további kutatások számára: egyfelől meg kell vizsgálni, hogy az „európaizáció”, az EU-s jogi és alkotmányos normák átvétele milyen változásokat hoz a régió országaiban? Másfelől elemezni kellene az implicit és az explicit alkotmányosságot, mely alatt azt a jelenséget érti, hogy az alkotmányos jogrend ezekben az országokban gyakran csak deklaratív karakterrel rendelkezik, vagyis, az alkotmányosságot a politikai szereplők csak szelektíven tartják be, mert hiányzik az a civil társadalom, mely kikényszerítené az alkotmányos normák betartását. Mindezt jól mutatja, hogy a vizsgált országokban az alkotmánybíróságok gyakran kiemelt

szerephez jutnak az alkotmányos normák értelmezésében, a politikai konfliktusok kezelésében. A szerző ezekben a témákban bővítené ki a komparatív kutatás irányát.

Csak egyetérthetünk Astrid Lorenz gondolataival. Hozzá kell ugyanakkor tennünk, hogy sok esetben a meglévő tapasztalatokban ott rejlik a mélyebb összefüggések feltárásának lehetősége, ám ezt gyakran megakadályozza egy-egy módszertani szempont figyelmen kívül hagyása. Jómagam fentebb az alkotmány empirikus legitimációjával kapcsolatos merkei követelményeket kiegészítettem azzal, hogy az alkotmány elfogadásához szükség van arra, hogy a politikai közösség az alkotmányt szimbolikus, jogi-intézményes és normatív értelemben is vállalja, azzal azonosuljon. Ez utóbbi követelmények kiemelése azért fontos, mert amíg a klasszikus nyugati demokratikus alkotmányok kidolgozása és elfogadtatása során ez az azonosulás szinte természetes, szerves módon jött létre, addig a közép- és kelet-európai országokban éppen ez a szervesség és természetesség hiányzott és hiányzik sok helyen még a mai napig is. Éppen ezért, ennek a módszertani szempontnak a felvétele közelebb visz minket ahhoz, hogy egyfelől megértsük a nyugati, „első és második hullámos” demokráciák és a közép- és kelet-európai demokráciák közötti különbségeket, másfelől, értelmezzük az utóbbi demokráciák sajátos működési vonásainak az okait és miéértjeit.

Ebből a megközelítésből pedig két mozzanatot szükséges kiemelnünk.

Az elsőt a korábban idézett szerzők is hangsúlyozták, mégpedig, hogy az alkotmányozás a vizsgált régió országaiban kifejezetten a politikai elitek irányításával zajlott le. Ez tényszerűen cáfolhatatlan, viszont sok esetben az elemzés megáll e ténynek a kiemelésénél. Holott szükséges arra rámutatni, hogy ez lényeges különbség a nyugati, sőt esetenként még a „harmadik hullámos” alkotmányozási folyamatokhoz képest, ahol forradalmak, majd alkotmányozó nemzetgyűlések, végül népszavazások révén jöttek létre az új alkotmányok, tehát a népi részvétel elemei fellelhetők ezekben az országokban. Az elitek ilyen mértékű meghatározó ereje tehát olyan sajátosság, amely külön elemzést igényel.

Márpedig ha az okokat keressük, akkor viszonylag egyértelmű a válasz: a civil társadalom gyengesége, sőt hiánya áll az elitek uralma mögött. A négy-öt évtizedes, vagy hosszabb ideig tartó kommunista diktatúrák ideje alatt a civil demokratikus politikai kultúrának még a kezdeményei is csak csírájában jelenhettek meg, azok is csak az autokratikus korszakok legvégén, a hetvenes-nyolcvanas évek táján. Mindennek

következtében a szocialista–kommunista tábor igen gyors és sok tekintetben váratlan összeomlása 1989–1990-ben olyan helyzetet teremtett, hogy csak és kizárólag az ellenzéki elitek voltak képesek a folyamatok kézbe vételére, az átmenet levezénylésére. Természetesen több országban komoly tüntetések és demonstrációk zajlottak le, és e tekintetben a nép kivette részét a demokratizációból, ám a népi fellépés nem szervezett, strukturált alapokon nyugodott, hanem spontán volt, amely azok feleslegessé válásával nem fejlődött tovább a civil társadalom kiépítésének irányába.

Mindezek következtében észre kell vennünk, hogy az „elitek uralma” nem véletlen és esetleges jelenség, hanem egyenes következménye a civil társadalom hiányának. Ez olyan sajátosság, amely a közép- és kelet-európai (nem beszélve a volt szovjet tagállamokról) régiót élesen megkülönbözteti a demokratizáció első és második hullámától, s részben a harmadik hullám egyes országaitól, bár ezen a szinten már megjelennek a hasonló vonások is. S ez annyiban is érdekes, hogy árnyalja az aktor-elmélet elsődlegességét az alkotmányozási folyamatok megértésénél, annyiban mégpedig, hogy a politikai elitek aktuális érdekeinek meghatározó szerepe annak is köszönhető, hogy a korábbi évtizedek adottságai következtében másképp szinte nem is alakulhattak volna a folyamatok. Vagyis egy, a neoinstitucionalista szemléletmód által magyarázható jelenség, a kommunista–szocialista diktatúrák történeti-társadalmi-kulturális adottságai tették lehetővé, hogy az átmenet és az alkotmányozás során a régi és új elitek jussanak meghatározó szerephez. Így tehát azzal a paradoxonnal állunk szemben, hogy az alkotmányozással kapcsolatban az aktor-szemlélet előtérbe kerülését nem más, mint a neoinstitucionalista megközelítés attribútumai alapozták meg.

S itt nyer értelmet Lorenz azon megállapítása, hogy az alkotmány írott betűjét gyakran nem tartják be a politikai aktorok, mert a civil társadalom nem kényszeríti ki a szereplőktől az alkotmányos szellemiség és gyakorlat érvényesítését – hiszen a civil társadalom gyenge vagy nem létezik, akárcsak a civil demokratikus politikai kultúra sem.

Ehelyütt azonban eggyel tovább kell lépnünk. Fel kell tenni a kérdést ugyanis: ha a civil társadalom nem is létezik, és nem gyakorol nyomást az elitre, ettől függetlenül a politikai aktorok, a politikai elit miért nem képes az alkotmányos szellemiség érvényesítésére, annak szimbolikus, jogi-intézményes és normatív betartására?

Ennek megválaszolásához kifejezetten neoinstitucionalista megközelítésre van szükségünk. Arra mégpedig, hogy megvizsgáljuk, milyen, a korábbi autokratikus, illetve az azt megelőző történeti korszakokból származó politikai, ideológiai, kulturális, etnikai és egyéb ellentéteket hoznak magukkal a politikai szereplők, akik meghatározzák az átmenet, az alkotmányozás folyamatát. Ennek részletesebb kifejtésére a pártokkal és pártrendszerekkel foglalkozó fejezetben vállalkozom, ehelyütt pusztán azt kell megállapítanunk, hogy az aktorok közötti, múltból örökölt megosztottságok és törésvonalak (cleavages) szerkezete, tartalma sok tekintetben eltér a nyugati democráciákban meglévő ellentétek és konfliktusok tartalmától, mélységétől. Mind a kommunizmus előtti, fel nem dolgozott ellentétek, mind a kommunizmus–szocializmushoz köthető konfliktusok egy része olyan jellegű, amely hajlamosítja az egyes elitcsoportokat a másik elitcsoportok demokratikus térből való kiszorítására. Ez pedig markáns különbséget jelent mondjuk egy svéd vagy egy német democráciával összevetve, ahol a konfliktusok jellege és tartalma lehetővé teszi az aktorok közötti kompromisszumok, konszenzusok és összefogások keresését. Márpedig ha nevesíteni akarjuk a közép- és kelet-európai országok ilyen jellegű törésvonalait – természetesen nem csak ilyenek vannak –, akkor elsősorban a megmaradt kommunista elitekkel szembeni, illetve az etnikai-nemzetiségi (nemzeti kisebbségek) ellentéteket kell említeni. Mindkét esetben felmerül annak a lehetősége, hogy az egyik csoport a másik kiszorítására tör – mint tudjuk, a civil társadalom nem elég erős ennek ellensúlyozására –, aminek következtében a már elfogadott alkotmányok sem válnak szimbolikus, jogi-intézményes és normatív tekintéllyé, hanem inkább olyan gátat jelentenek egyes csoportok számára, amelyek megakadályozzák, hogy a politikai ellenséggel szembeni „végső” küzdelmüket megvívják.

Mindennek következtében tehát összeáll az a kép, amely megmagyarázza, hogy a formális alkotmányok elfogadása miért nem jár együtt ebben a régióban az alkotmány szellemének és normáinak interiorizálásával. Márpedig ez kétségtelenül olyan tényező, amely Közép- és Kelet-Európában rontja a democráciák stabilizálódásának esélyeit, bár országonként igen eltérő és változó mértékben, a gyakorlatilag elhanyagolható veszélytől kezdve a politikai válság lappangó veszélyéig terjedő mértékig.

S ez az a pont, ahol ismételten rá kell mutatnunk a régió demokratizációjának azon sajátosságára, mely szerint e folyamatban elválik egymástól az intézmény és a cselekvés. Amíg a demokratizáció első és második hulláma során a demokratikus

átalakulás az intézmények és a magatartások szerves egységében bontakozott ki, addig ez egészen másként alakult a közép- és kelet-európai országokban, ahol először az intézményeket hozták létre a politikai elitcsoportok – egy rendkívül rapid folyamat keretében, a civil társadalom részvétele nélkül –, majd ezek után próbálják elsajátítani az intézmények működtetéséhez adekvát magatartásformákat és normatív eljárásokat. Mindez pontosan megmutatkozik az alkotmányozásban, illetve az alkotmányok elfogadása utáni politikai gyakorlatban is. S a tapasztalatok azt mutatják, hogy nagyon gyakran az intézmények eredeti céljaihoz képest egészen eltérő magatartások, normák és szokások alakulnak ki az intézményeken belül, amelyeket nyugati szemszögből nézve lehet „torzultnak” is nevezni, ám neoinstitucionalista érveléssel az is lehetséges, hogy ezek az országok éppen ezen magatartási „torzítások” által alakítják nemzeti sajátosságaikhoz, intézményes és kulturális hagyományaikhoz a holisztikus, eddig pusztán „fogalmilag” értelmezett demokratikus alapintézményeket.

Éppen ebből kiindulva mondhatjuk, hogy a közép- és kelet-európai demokráciák vizsgálatakor nem elég, ha csak az intézményeket elemezzük (hiszen akkor nem tudjuk meg, hogy milyen valóságos magatartások és cselekvések határozzák meg az intézmények működését), de az sem, ha csak a cselekvőket elemezzük (mert ebben az esetben a rájuk valóságosan ható intézményi és normatív háttereket nem vesszük figyelembe, és nem értjük meg, mit miért cselekednek). Egy intézmény addig intézmény, amíg a benne cselekvők annak céljai és normái szerint viselkednek, s ha a magatartásuk gyökeresen és tartósan megváltozik, akkor az intézmény sem az már, aminek szánták. Mindezzel nem azt kívánom állítani, hogy a régió országaiban úgy eltorzultak a demokratikus intézmények, hogy már nem is demokratikus intézmények, hanem autokratikusak, hanem azt, hogy változatos és sajátos „köztes” intézményi gyakorlatok jelentek és jelennek meg a térségben, melyek részletes és egyenkénti elemzése adja meg a választ arra, hogy még a klasszikus–holisztikus nyugati intézményrendszerrel és gyakorlattal állunk szemben, vagy már valami mással, amely esetleg új fogalmi megragadásért kiált.

3.3. Intézményi jellemzők: kormányzati rendszerek Közép- és Kelet-Európában

Az a kérdés, hogy az új demokráciák konszolidációja szempontjából mely kormányzati rendszer a legelőnyösebb és legoptimálisabb, nagyjából a nyolcvanas-kilencvenes évek óta foglalkoztatja intenzíven a szakirodalmat. Ez tehát a demokratizáció harmadik hullámának időszaka, s a dél-európai és különösen a latin-amerikai új demokráciák vizsgálata után, a kilencvenes években a közép- és kelet-európai átalakulások kapcsán újra felélénkült a vita.

Ez az első ránézésre tipikusan a hagyományos institucionalista szemléletmódhoz tartozó kérdéskör döntően arra keres választ, hogy a hatalmi ágak megosztásán belül a parlamentáris, az elnöki vagy a félelnöki kormányzati rendszer könnyíti meg leginkább a demokratizációt. A szerteágazó vitát ehelyütt nem részletezve, azt emelném ki, hogy „mennyiségében” feltétlenül az a vélemény az uralkodó, a „főáramlat”, amely a parlamenti rendszer előnyeit és egyben az elnöki rendszer hátrányait emeli ki. E nézet meghatározó alakja Juan J. Linz (1990, 1994), akinek számos követője van (Lijphart 1992; Stepan–Skach 1993) egészen az utóbbi időkig (Przeworski et al. 2000: 129; Cheibub–Limongi 2002: 151).

Az általa és mások által kidolgozott érvek a következőek (Merkel 2010: 116–117):

- a politikai rendszerben két legitimitás (nép által választott parlament és elnök) harcol egymással, s ez egy kezdő demokráciában megnehezíti a szükséges kompromisszumok létrejöttét;
- a parlamentáris rendszerekben szabály szerint több párt van, mint az elnöki rendszerekben, s a több párt révén egy jóval rugalmasabb, a társadalmi konfliktusvonalakat komplexebben kifejezni tudó politikai rendszer jön létre;
- a parlamentáris rendszerek kormányzatai stabilabb parlamenti többséggel rendelkeznek, mint az elnöki kormányzás, s ha az elnöknek hiányzik a megfelelő többség a parlamentben, akkor hajlamos arra, hogy alkotmányon kívüli eszközökkel, dekrétumokkal éljen, s ez egy még nem stabil demokrácia esetén életveszélyes lehet;
- a parlamentáris rendszer esetén a két hatalom, a parlament és a kormányzat kölcsönösen ellensúlyozza egymást azzal, hogy a kormány feloszlathatja a parlamentet, s a parlament bizalmi szavazással elküldheti a kormányzatot, s ezzel elhárul a veszély, hogy tartós krízis alakuljon ki, míg az elnöki rendszerben ez a lehetőség hiányzik;

- elnöki rendszer esetén, ha nem egyezik az elnök és a parlamenti többség politikai beállítottsága („cohabitation”), akkor patthelyzetek jöhetnek létre, s ez korlátozza a politikai cselekvőképességet;
- Linz összefoglaló megállapítása (Linz 1990), hogy a parlamentáris rendszer „flexibilis”, az elnöki rendszer „rigid”, mely flexibilitás lehetővé teszi a konszolidációhoz szükséges társadalmi részvételt és képviseletet;
- ezen túlmenően más szerzők még arra is utalnak, hogy a parlamentáris rendszerben általában egyetlen párt sem képes abszolút többséget szerezni, ezért koalíciós kényszer van, ami eleve a konszenzusok felé mozdítja el a pártokat, s ez jót tesz az új demokráciáknak.

Természetesen a parlamentáris rendszert támogató főárammal szemben is megjelentek és megjelennek a kritikák (Merkel 2010: 116–117). Többek között Nohlen (1992, 2003), valamint Thibaut (1996) azt vetik fel Linznek, hogy érvelése a parlamenti rendszer mellett túlságosan is absztrakt, intézmény-központú, nem veszi figyelembe a politikai rendszert keretező szociokulturális feltételeket. Szerintük sokkal fontosabb szempont, hogy a központi politikai intézmények miként harmonizálnak a választási rendszerrel és a pártrendszerrel, a szakszervezeti léttel, az államigazgatással, az elit-kiválasztással és az adott politikai kultúrával. E szerzők tehát azt vetik fel – megítélésem szerint joggal –, hogy nem pusztán az intézmények belső logikáját kell alapul venni egy kormányzati rendszer megítélésénél, hanem az összes politikai-kulturális-társadalmi körülményt, hiszen utóbbiak a „várt”, kicsit talán tankönyv-ízű hatásokat megváltoztathatják, miként így tehetnek a központi politikai intézmények meghatározó politikai aktorai is. Egyszóval, a hagyományos, „rég”i” institucionalizmus mellett feltétlenül alkalmazni kell az aktor- és a neoinstitucionalista szemléletet is ahhoz, hogy megérthessük, egy adott ország kormányzati rendszere mennyire adekvát vagy nem adekvát az adott ország demokráciájának stabilizációjához. Teljesen eltérő álláspontot képvisel Horowitz (1990, 1993), aki a prezidenciális rendszer melletti érveket differenciálatlannak tartja. Ő úgy látja, hogy éppenséggel az elnöki rendszerek a stabilabbak, s példaként Afrikát, a „gyenge államokat” hozza fel. Mivel ezekben az államokban alig kifejtett pártok és pártrendszerek vannak, a parlamentáris rendszerek, melyek egy működőképes pártrendszerre épülnek fel, sokkal inkább okoznak instabil viszonyokat. A kormányok gyengék maradnak, ha a pártok alig rendelkeznek tapasztalatokkal a kormányzásról, s ha személyes lojalitás játszik meghatározó szerepet a politikában. Ezért a több évre választott elnök legalább személyes kontinuitást

biztosít és meghatározott stabilitást. Ez felel meg a perszonalizált afrikai politikai kultúrának, s megtestesíti a nemzeti egységet a „nemzet apja” által.

Megszívlelendő Horowitz gondolatmenete abból a szempontból, hogy csak egy kifejtett pártrendszer esetében tekinthetjük a parlamentáris berendezkedést működőképesebbnek, s nem kevésbé fontos szempont, hogy egy kormányzati rendszer igazodjon a politikai kulturális adottságokhoz. Mindez ismét a neoinstitucionalista szempontokra hívja fel a figyelmet. Ugyanakkor feltétlenül megjegyzendő: Horowitz példái abból a szempontból kevésbé relevánsak, hogy olyan afrikai példákat hoz fel, mely területen kevésbé beszélhetünk demokratizációs folyamatokról, sokkal inkább véres diktatúrákról.

Megoszlanak a vélemények a félelnöki rendszer alkalmasságát illetően is (Merkel 2010: 116–117). A félelnöki rendszerben a végrehajtás (kormányzás) megoszlik a közvetlenül választott elnök és a parlament által megválasztott miniszterelnök között, miközben utóbbi egyaránt felelős az elnöknek és a parlamentnek is; e rendszerben a parlament gyenge pozícióban van a végrehajtással szemben. A kritikusok elsősorban azért érvelnek e rendszer ellen, mert az elnöki rendszer tipikus problémáit nem gyengíti, hanem még fel is erősíti. Amennyiben ugyanis az elnök politikai beállítottsága és a parlamenti többség, valamint a miniszterelnök és a kormány politikai beállítottsága nem egyezik, ismét csak politikai patthelyzetek keletkezhetnek. A kritikusok nem ajánlják e rendszert a „kezdő” demokráciáknak, mert tapasztalat hiányában ez túl komplikált számukra, s benne rejlik az elnökök autoriter hatalomgyakorlás irányába való fordulása, a demokrácia destabilizálása. Merkel (2010: 118) országpéldákat is említ: a végrehajtó hatalmak, illetve a parlament között feszülő ellentétek jellemezték és politikai krízisbe juttatták Dél-Koreát 1988–1990 között, Lengyelországot 1990 után, Oroszországot 1993 után. Ha viszont az elnök és a parlamenti többség ugyanahhoz a párthoz tartozik, abban az esetben az elnök olyan hatalmi helyzetbe kerül, amellyel sem a parlamentáris rendszer miniszterelnöke, sem a prezidenciális rendszer elnöke nem rendelkezik. Ez történt a 90-es években Horvátországban, Romániában, Dél-Koreában, Litvániában, Lengyelországban, Oroszországban Putyin alatt; olyan elnöki túlhatalmak jöttek létre, melyek a demokratikus konszolidációt veszélyeztették.

Mások, így Shugart és Carey (1992), valamint Sartori (1994b) éppen ellenkezőleg látják a félelnöki rendszert. Szerintük a szisztéma nagyfokú rugalmasságot mutat fel

azzal, hogy a változó viszonyoknak megfelelően – elnöki vagy parlamenti politikai többség – vagy az elnöki, vagy a parlamentáris logikát követi, s képes ezek megváltoztatására, ha szükségessé válik. Ez a rugalmasság éppen azt segíti elő, hogy ha a még fejletlen és fragmentált pártrendszer képtelen parlamenti többséget létrehozni, akkor a kormányzati hatalom ereje fenntartja a rendszer működőképességét. Viszont a pártokat arra kényszeríti, hogy szövetkezzenek, s így a konszenzusképességet erősíti. Sartori a félelnöki rendszert egy pozitív lépésnek tekinti a parlamentarizmus irányába.

Az értékelések tehát megosztottak: Ellen Bos fejti ki (2006: 41), hogy a Linz és követői által vallott parlamentarizmus-párti nézetek, bár domináns szerephez jutottak a tudományban, mégis megállapítható, hogy a vita nem zárult le. Bos szerint komoly problémát okoz az objektív értékelés számára, hogy a kutatók nagyon sokszor a számukra kedvező, eltérő régiókból kiválasztott ország-példákkal érvelnek, s gyakran figyelmen kívül hagyják az általuk kidolgozott modelleknek ellentmondó példákat, sokszor egész régiókat. Kiemeli, hogy Linz és Mainwaring az elnöki rendszerekkel kapcsolatos kritikájukat kifejezetten a latin-amerikai országok tapasztalataira építik, holott erősen kérdéses, hogy más régiók esetében is megállja-e a helyét érvelésük. (Itt kell ismételtlen emlékeztetnem arra, hogy a régió- és országspecifikus neoinstitucionalista megközelítés megkerülhetetlen ebben a témakörben.)

Bos ezzel kapcsolatban idézi Powert és Gasiorowskit (2004: 40–41); a két kutató a harmadik világban vizsgálta meg a parlamentáris és prezidenciális rendszerek hatását az új demokráciák stabilizálódására, s arra az akadémiai diszkusszióval szembemenő tapasztalatra jutottak, hogy a világnak ebben a régiójában a kormányzati rendszereknek semmilyen szignifikáns hatásuk, befolyásuk nincs az új demokráciák túlélőképességére és konszolidációjára. A szerző végül is arra a következtetésre jut, hogy „Da die Wirkung von Institutionen abhängig ist von ihrem sozialen und historischen Kontext..., kann es kein optimales Set politischer Institutionen geben, das in allen Staaten und allen historischen Situationen anwendbar ist.”¹⁷

Bosszal teljesen egyetértve azt hangsúlyoznám, hogy a kormányzati rendszerek hagyományos intézmény-központú megközelítése helyett – azt nem teljesen elvetve, mégis – a neoinstitucionalista és az aktor-szemléletű megközelítést előtérbe kell állítani. Az institucionalista megközelítés csak egy faktor, amely fontos, de nem feltétlenül meghatározó abban, hogy egy adott országban, egy régióban milyen kormányzati rendszer látszik a leginkább megfelelőnek és alkalmasnak a demokrácia

stabilizálására. Ehhez vizsgálni kell a régió és az ország történetét, múltját, intézményesült normáit, szokásait, politikai kultúráját, társadalmát stb., másfelől a demokratikus átmenet során a politikaformáló aktorok érdekeit, szándékait, a megoldandó politikai konfliktusait.

Ebből kiindulva, először nézzük meg a tényeket: a közép- és kelet-európai országok milyen kormányzati rendszerek mellett döntöttek a rendszerváltás folyamatában.

Másodszor tekintsük át az utóbbi húsz év tapasztalatát: mennyire volt sikeres a „választás”, hogyan és milyen mértékben járultak hozzá a kormányzati rendszerek a konszolidációhoz és stabilizációhoz.

Végül nézzük meg, a tapasztalatok alapján levonhatók-e általános következtetések az egyes kormányzati rendszerek hatásosságával kapcsolatban, léteznek-e követendő modellek, avagy csak egyedi, országonkénti receptek vannak.

Először nézzük meg tágabb összefüggésben a kormányzati rendszereket.

10. Táblázat

A demokratikus kormányzati rendszerek típusai a demokratizáció harmadik hullámában Dél-Európában, Kelet- és Közép-Európában, Latin-Amerikában és Kelet-Ázsiában (2005)

A rendszerváltás típusa	Dél-Európa	Kelet-Európa	Latin-Amerika	Kelet-Ázsia
Elnöki		Fehéroroszország ^a	Argentína Bolívia Brazília Chile Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Mexikó Nicaragua Panama Paraguay Peru ^b Uruguay	Indonézia Fülöp-szigetek
Elnöki-parlamentáris		Oroszország		Kelet-Timor

		Ukrajna		Dél-Korea Tajvan
Parlamentáris-elnöki	Portugália (1975-1982) Görögország (1974-1986)	Bulgária Horvátország Litvánia Lengyelország Románia Szerbia		
Parlamentáris	Görögország (1986 óta) Spanyolország Portugália (1982 óta)	Albánia Észtország Lettország Macedónia Szlovákia Csehország Magyarország		Thaiföld

- a.) Fehéroroszország az 1996-os alkotmányreform és a Lukasenko államfő kormányzati praxisa következtében egy „defektes” demokráciából elnöki diktatúra felé mozdult el.
- b.) Peru az 1990-es évek vége felé autoriter rendszer felé sodródott, 2000-ben azonban visszatért a demokráciába.

Forrás: Merkel, W. (2010: 108)

A demokratizáció harmadik hulláma négy régiójának összevetése néhány látványos tanulsággal szolgál. Az első, hogy a 14 latin-amerikai ország mindegyike az elnöki rendszer mellett döntött, ám a demokrácia konszolidációja változatos képet mutat ebben a térségben. A Bertelsmann Transformation Index 2006-os felmérése szerint (Merkel 2010: 257) a liberális demokráciák közé csak Uruguay, Costa Rica, Chile és Jamaica tartozik, míg „defektes demokrácia” Brazília, Argentína, Mexikó, Panama, El Salvador, Peru, Honduras, Bolívia, Nicaragua, Ecuador és Venezuela, erősen defektes demokrácia Kolumbia és Guatemala. Márpedig ez mintha valóban azt mutatná, amit Linz oly látványosan bizonyított a latin-amerikai példák alapján, hogy az elnöki rendszerek nem megfelelőek a demokrácia stabilizálása szempontjából.

Ehhez azonban két megjegyzés kínálkozik. Az egyik, hogy korántsem egyértelmű a kép, hiszen vannak országok, amelyek az elnöki rendszer alatt sikeresen konszolidálódnak, mint például Uruguay és Costa Rica, más országok, mint például Peru, a demokrácia és a diktatúra között hanykolódnak. Tény viszont, hogy az elnöki rendszerek nagyjából mindenütt megmaradtak, melyek erőssége gyakran a megválasztott személy karizmájától és beállítottságától is függ (gondoljunk Chavezre Venezuelában vagy Morales-re Kolumbiában). Ez pedig ahhoz a második

következtetéshez vezethet bennünket, hogy a latin-amerikai régióban olyan erőteljes hagyománya van történelmileg és politikailag a prezidencializmusnak, hogy attól sem a demokrácia megerősödése, sem meggyengülése esetén nem mondanak le ezek az országok (neoinstitucionalista hatás). Márpedig, ha a demokrácia stabilizáltságának foka, az ezzel kapcsolatos tapasztalatok nem vezetnek egyik országban sem ahhoz, hogy már kormányzati rendszerrel próbálkozzanak, akkor óvatosan megfogalmazható az a következtetés – amelyre a későbbiekben még visszatérünk –, hogy a latin-amerikai országok legalábbis jelentős részében nem feltétlenül a demokrácia normatív, nyugati típusú elvárás-rendszere a meghatározó, hanem a saját hagyományokhoz való ragaszkodás és a történeti-kulturális örökséghez való igazodás.

Nagyjából hasonló következtetés vonható le a kelet-ázsiai országok esetében is: a vizsgált hat országból öt az elnöki rendszer felé „mozdult el” – kivétel Thaiföld –, s ebben ugyanolyan kontinuitást mutatnak fel, mint a latin-amerikai országok, tehát itt is a történeti örökségek szerepét kell hangsúlyoznunk.

Másfelől az is látszik, hogy a lazán Nyugat-Európához köthető dél-európai országokban – a portugál és görög időleges kísérletektől eltekintve – a parlamentáris rendszer vált meghatározóvá. Mindez korántsem látszik véletlennek, hiszen a fejlett nyugat-európai demokráciákban is a parlamentarizmus a jellemző, csak az államforma változik, amely vagy monarchia, vagy köztársaság. Portugália, Görögország és Spanyolország nagyon gyorsan részévé vált az európai közösségnek, az európai nemzetközi szervezeteknek és komoly gazdasági segítséget is kaptak, s ez jelentős szerepet játszott abban, hogy a parlamentáris formára tértek át, holott akár a spanyol, akár a portugál, akár a görög politikai örökség lehetővé tette volna, hogy legalábbis félelnöki rendszereket vezessenek be. Ebben az esetben tehát érdemes hangsúlyozni, hogy a külső hatás, a nyugat-európai minta vált elsődlegessé, a klasszikus nyugat-európai demokráciák nagyobb hatást gyakoroltak a politikai rendszer kifformálódására, mint az adott országok történeti hagyományai.

Ebben a tágabb összefüggésben Közép- és Kelet-Európa vegyes képet mutat, igaz, világos tendenciák figyelhetők meg ezen országok „alrégiói” vonatkozásában. E régióban egyaránt találunk elnöki, elnöki-parlamentáris, parlamentáris-elnöki és parlamentáris kormányzati rendszereket. Elsődleges következtetésként azonban egyetérthetünk Rommel és Grotz megállapításával (2011: 303), hogy a nyugat-európai és az ahhoz köthető dél-európai országokhoz leginkább az EU-tag közép-európai

országok közelítenek, amennyiben itt található a legtöbb parlamentáris kormányzati rendszer, igaz, markáns különbségek is mutatkoznak a régi és az új tagországok között.

Ezek után két táblázatban tekintsük át, hogy a közép- és kelet-európai országok milyen kormányzati rendszereket építettek fel, illetve, milyen a hatalommegosztás az elnök, a parlament és a kormányzat között.

11. Táblázat Kormányzati típusok a poszt-szocialista Európában

Típus-beosztás		Empirikus hozzárendelés	
Duverger	Shugart–Carey 1992	Shugart 1996	Merkel 1996
Elnöki	Elnöki	Fehéroroszország ^a Ukrajna ^a	Fehéroroszország ^a
Félelnöki kormányzati rendszer	Elnöki-parlamentáris	Oroszország ^a Horvátország ^a	Oroszország ^a Ukrajna ^a
	Parlamenti-elnöki	Litvánia Lengyelország Románia	Horvátország ^a Litvánia Lengyelország Románia
	Parlamentáris (közvetlenül választott elnökkel)	Bulgária Szlovénia	Bulgária Szlovénia
Parlamentáris kormányzati rendszerek	Parlamentáris (közvetlenül választott elnök nélkül)	Észtország Lettország Szlovákia ^b Csehország Magyarország	Észtország Lettország Szlovákia ^b Csehország Magyarország

a.) Esetek, amelyek nem a tanulmány empirikus fókuszába tartoznak, azonban a típusképzésnél jelentőséggel bírnak.

b.) A betagolás az 1999-ig érvényes alkotmányos keretekre vonatkozik, hiszen 1999 óta a szlovák államelnököt közvetlenül választják.

Forrás: Beichelt, T. – Keudel, D. (2011: 71)

12. Táblázat Intézményi viszonyok az elnök, a parlament és a kormányzat között a tíz új EU-tag országban

	Az elnök ereje	A parlament ereje	A kormányzat ereje	Domináns elv
Bulgária	Gyenge	Közepes	Közepes	hatalmi egyensúly
Észtország	Közepes	Erős	Közepes	parlamenti dominancia
Lettország	Gyenge	Erős	Gyenge	parlamenti dominancia

Litvánia ^a	Erős	Közepes	Gyenge	elnöki dominancia, illetve hatalmi egyensúly
Lengyelország ^a	Erős	Gyenge	Erős	elnöki dominancia, illetve végrehajtói konkurencia
Románia	Gyenge	Közepes	Közepes	hatalmi egyensúly
Szlovákia	Közepes	Erős	Gyenge	hatalmi egyensúly
Szlovénia	Gyenge	Gyenge	Erős	kormányzati dominancia
Csehország	Közepes	Közepes	Közepes	hatalmi egyensúly
Magyarország	Gyenge	Gyenge	Közepes	hatalmi egyensúly

a.) Tendencia az elnöki dominanciához abban az esetben, ha politikai egyetértés van az elnök és a kormányfő (Litvánia – a szerző), illetve az elnök és a koalíciós kormány (Lengyelország – a szerző) között.

Forrás: Beichelt, T. (2001: 137.)

(A fenti táblázat megítélésem szerint kisebb pontosításra szorul, amire később visszatérek.)

A fenti adatok legfontosabb tanulsága, hogy a közép- és kelet-európai régió a kormányzati rendszerek szempontjából két, viszonylag jól elkülöníthető alrégióra bontható. Az egyik a kelet-európai alrégió, kiegészítve az ehhez köthető Kelet-Balkánnal (lazán ide vehetők még a volt Szovjetunió közép-ázsiai államai), míg a másik a közép-európai alrégió.

A kelet-európai alrégió országainak döntő többségében az elnöki vagy félelnöki rendszerek az uralkodók. Elnöki rendszer van 1996, azaz Lukasenka hatalomra lépése óta Fehéroroszországban, miként Ukrajnában is, erősen elnök által irányított félelnöki rendszer jellemzi Oroszországot (bár csak formálisan félelnöki ez a rendszer, valójában sokkal inkább elnöki), ezen kívül félelnöki rendszerről beszélhetünk Románia, Horvátország és némi fenntartással Bulgária esetében; s ami a táblázatokból hiányzik, utóbbi rendszerhez sorolható még Szerbia, Moldávia, Montenegró, Macedónia is.

Félelnöki vagy inkább teljesen elnöki állam Örményország és Kirgízia, míg Grúzia és a többi közép-ázsiai ország mindegyike (Kazahsztán, Tadzsikisztán, Üzbegisztán, Türkmenisztán) olyan autokratikus elnöki rendszerek, ahol demokráciáról legfeljebb nyomokban vagy még úgy sem beszélhetünk, s persze ide sorolhatjuk Fehéroroszországot is. (Megjegyzendő, hogy Örményországban és Türkmenisztánban miniszterelnök sincs.)

Ezzel szemben a közép-európai alrégió országaiban döntően a parlamentáris forma uralkodik, kivételes esetben a félelnöki rendszer valamelyik változata. Tisztán

parlamentáris rendszer Észtország, Lettország, Szlovákia, Csehország, Magyarország és Szlovénia, parlamentáris-elnöki Lengyelország és Litvánia (utóbbiakban sem az elnökök az erősek). Elmondható tehát, hogy az Unióba belépett balti államok, illetve a „visegrádi négyek”, valamint Szlovénia kerültek legközelebb a nyugat-európai parlamentáris rendszerekhez.

Mármost, ha visszagondolunk a Bertelsmann Stiftung korábban ismertetett (7. táblázat) konszolidációs indexére, akkor láthatjuk, hogy nagyjából éppen ezek az országok (kiegészítve a „félíg” közép-európai Horvátországgal, s levonva Lettországot) érték el a demokratikus konszolidáció legmagasabb fokozatát. Ebből pedig elvileg levonható az a következtetés, hogy a nyugat-európai mintához leginkább hasonló parlamentáris rendszerek tekinthetők a legsikeresebbnek a demokratizáció szempontjából. Igazolódni látszik tehát a „főáramnak” tekinthető, Linz és követői által vallott nézet, ami szerint a parlamentáris rendszerek a sikeresek, míg az elnöki rendszerek nem kedveznek a demokrácia stabilizációjának.

E következtetés durván és nagyvonalakban elfogadható – hiszen a tények igazolják –, mégis némi finomítás nélkülözhetetlen. Világosan látszik ugyanis, hogy mind a közép-európai, mind a kelet-európai és közép-ázsiai alrégió a történelmi és kulturális örökségére támaszkodott akkor, amikor a rendszerváltás során kormányzati rendszert választott. A balti államok és a visegrádi országok egyértelmű parlamentáris hagyományokkal rendelkeznek a prekommunista időszakból, a 19.–20. századból, az ehhez való visszatérés korántsem meglepő, különösen, ha az európai integrációhoz való csatlakozás szándéka még inkább megerősítette e modell elsődlegességét. Itt tehát találkozott a „neoinstitucionalista” tapasztalat az új elitnek aktuális külpolitikai törekvéseivel; az alrégió kormányzati rendszerein belüli kisebb különbségek pedig vagy szintén történeti, vagy aktuálpolitikai okokkal magyarázhatóak – utóbbiakra még visszatérünk.

Egészen más a helyzet Kelet-Európában, s különösen Oroszországban, ahol a történeti-kulturális hagyományok kifejezetten az elnöki rendszer bevezetésének kedveztek. A cári egyszemélyi irányítás, illetve a lakosság tömegszerű alávetettsége olyan adottság, amely a kommunizmus egyszemélyi kultuszában és diktatúrájában élt tovább egészen a Szovjetunió összeomlásáig. Érthető, hogy ez a politikai és kulturális örökség nemcsak magában Oroszországban, hanem a volt tagállamokban is fennmaradt, ide érve Fehéroroszországtól kezdve Ukrajnán át a közép-ázsiai új

államokat. A tágabb értelemben vett Kelet-Európához sorolhatjuk ugyanakkor a balkáni országokat is, ahol a bizánci-ortodox egyházhoz köthető, személyes uralomhoz való vonzódás és a lakosság nem individuális, hanem tömegként való értelmezése ismét csak az elnöki-félelnöki rendszerek kialakulásának kedvezett. Egyben azt sem szabad elfelejteni, hogy a prekommunista időkben minimális parlamentáris, illetve demokratikus politikai gyakorlat volt fellelhető mind Kelet-Európában, mind pedig a Kelet-Balkánon; márpedig ha e két örökséget együtt figyelembe vesszük, akkor korántsem kell meglepődnünk azon, hogy a demokratikus versengésben Közép-Európa jár elől, míg Kelet-Európa lemaradásban van. Sőt, azt vehetjük észre, hogy minél inkább Kelet felé, Ázsia felé távolodunk, annál inkább azt látjuk, hogy az autokratikus hagyományok élednek újjá, s nem történik meg a demokrácia irányába való tényleges – tehát nem pusztán formális – elmozdulás.

Mindazonáltal arra mégis fel kell figyelnünk, hogy a vizsgált kelet-európai országok, s különösen a központi hatalom szerepét játszó Oroszország mereven ragaszkodik az elnöki-félelnöki hagyományaihoz, s ide vehetjük ebből a szempontból a latin-amerikai demokratizálódó országokat, illetve Dél-Délkelet Ázsia hasonló országait is. Ezen országok még akkor is kötődnek a perszonális uralom különböző formáihoz, ha ez nem jár együtt a demokrácia megerősödésével és a gazdasági helyzet javulásával, a jólét növekedésével, a társadalmi konfliktusok megoldódásával. De vajon mi lehet a magyarázata ennek a jelenségnek?

Legyünk bátrak a válasz keresésében, és kockáztassuk meg: elképzelhető, hogy a demokratizálódás nem olyan mértékben fontos és meghatározó szempont ezeknek az országoknak, mint amennyire a kutatók keresik utóbbinak a lehetőségeit. Elképzelhető, hogy az évszázados hagyományokra épülő intézményes adottságok, szokások, hierarchiák, normák, bevett magatartásformák, kulturális adottságok, a lakosság politikai kultúrája stb. olyan erőteljesen vannak jelen és határozzák meg a politikai elit cselekedeteit és döntéseit (lásd neoinstitucionalizmus), hogy az azoktól való eltérés egy elképzelt, általános-holisztikus demokrácia-modell irányába sokkal nagyobb károkat és felfordulást okozna, mint a meglévő szerkezeteken belüli útkeresés, konfliktus-kezelés, jólét-növelés. Ez ugyanakkor nem mond ellent annak, hogy a külső elvárások, melyek a fejlett világ felől érkeznek, hatnak olyan mértékben ezekre az országokra – már csak a világban létező kölcsönös függőségek, gazdasági-politikai-katonai interdependenciák miatt is –, hogy a „democracy by design” értelmében meghatározott demokratikus formákat és intézményeket átvegyenek. Teljesen más

kérdés azonban, hogy ezeken a formális kereteken belül milyen működésmód valósul meg a tényleges gyakorlatban, s ami megvalósul, mennyiben a demokratizáció irányába mutat, illetve mennyiben őrzi bizonyos változtatásokkal a régi, hagyományos politikai és kulturális működésmódot. Könnyen lehet, hogy értelme van új fogalmakat találni ezen „köztes” rendszerekre, amelyeknek nem feltétlenül vezet az útjuk a nyugati értelemben felfogott demokráciák irányába.

Nem beszélve arról a lehetőségről, hogy ezek a félig vagy semennyire nem demokratikus, perszonális uralomra épülő rendszerek gazdasági sikereket és a lakosság számára is fejlődést, jólétet tudnak felmutatni. Ez utóbbi figyelhető meg az ázsiai, úgynevezett „kis tigrisek” esetében, néhány latin-amerikai országban (lásd például Brazília), illetve legújabban éppen Oroszországban, mely ország bőséges energiaforrásait jól kihasználva meghatározott fejlődést tudott felmutatni az utóbbi években, ami a szokásos orosz nyomor bizonyos tüneteit enyhítette. (A kommunista Kína esete teljesen sajátos, s nem függ össze a demokratizáció követelményeivel, ezért utóbbira itt nem térünk ki.) Az esetleges gazdasági fejlődés és növekvő jólét korántsem tereli abba az irányba ezen országokat, hogy intézményeiket megváltoztassák külső követelmények szellemében; ellenkezőleg, inkább igazolva látják azt, hogy ragaszkodtak az adott ország hagyományaihoz és szokásaihoz.

Ezek után térjünk vissza a demokratizáció szempontjából legsikeresebbnek látszó közép-európai térségre, s nézzük meg azt, hogy a tíz EU-tag ország kormányzati rendszerein belül milyen az egyes hatalmi ágak közötti viszony, hogyan működik a fékek és ellensúlyok (checks and balances) rendszere.

A 12. táblázat alapján négy csoportra lehetne osztani az EU-tag országokat:

- öt országban lényegében egyensúly mutatkozik a három hatalmi ág között, nincs meghatározó dominancia (Bulgária, Románia, Szlovákia, Csehország, Magyarország);
- két országban parlamenti dominancia van (Észtország, Lettország);
- két országban némi elnöki dominancia mutatkozik, de csak „parlamentáris-félelnöki” értelemben (Lengyelország, Litvánia);
- egy országban a kormány erős (Szlovénia).

Meggyőződésem szerint a táblázat annyiban pontosításra szorul, hogy a köztársasági elnökök Romániában és Bulgáriában is némi dominanciával rendelkeznek,

így nem az első, hanem a harmadik csoportba tartoznak. Másfelől pedig, Magyarországon sajátos helyzet van, ugyanis amíg az elnök viszonylag alacsony, a parlament pedig közepes alkotmányos erővel rendelkezik, addig a kormányfőnek a német kancellárhoz hasonlítható igen erős jogosultságai vannak (egyfelől csak konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal támadható meg, másfelől a miniszterei támadhatatlanok, illetve az ő távozása vagy lemondása egyben a teljes kormány bukását is jelenti). Ennél fogva jómagam egy ötödik „csoportot” képeznék Magyarország számára, mégpedig parlamentáris–kancellári elnevezéssel, ahol a miniszterelnök a legerősebb a rendszerben.

Ezeket figyelembe véve, a hatalommegosztás csoportjai és annak tagjai a következők:

13. Táblázat **Javított táblázat az intézményi viszonyokról az elnök, a parlament és a kormányzat között a tíz új EU-tag országban**

	Az elnök ereje	A parlament ereje	A kormányzat ereje	Domináns elv
Bulgária	Közepes	Közepes	Közepes	hatalmi egyensúly elnöki ellensúllyal
Észtország	Közepes	Erős	Közepes	parlamenti dominancia
Lettország	Gyenge	Erős	Gyenge	parlamenti dominancia
Litvánia ^a	Erős	Közepes	Gyenge	elnöki dominancia, illetve hatalmi egyensúly
Lengyelország ^a	Erős	Gyenge	Erős	elnöki dominancia, illetve végrehajtói konkurencia
Románia	Közepes	Közepes	Közepes	hatalmi konkurencia az elnök és a végrehajtás között
Szlovákia	Közepes	Erős	Gyenge	hatalmi egyensúly
Szlovénia	Gyenge	Gyenge	Erős	kormányzati dominancia
Csehország	Közepes	Közepes	Közepes	hatalmi egyensúly
Magyarország	Gyenge	Közepes	Kormányfő erős	kormányfői dominancia

Forrás: saját összeállítás, 2012.

További kérdés, hogy az elnökök megválasztásának módja (közvetett vagy közvetlen, azaz parlament vagy népszavazás általi) milyen kapcsolatban áll a hatalommegosztás szerkezetével az egyes országokban. A nyugati fejlett demokráciák tapasztalatai és a nemzetközi irodalom ebből táplálkozó „főszabálya” alapján az a kiindulópont, hogy ahol közvetlenül választják az elnököt, ott vagy elnöki vagy félelnöki rendszerek alakulnak ki (hiszen a közvetlenül választott elnök legitimitása igen erős, a parlamentével egyenlővé válik), míg ahol közvetetten választják az államfőt, ott parlamentáris rendszerek alakulnak ki, hiszen az elnök legitimitása „származtatott”, a parlamenttől és nem a néptől ered.

A 2013-as állapotok szerint Bulgáriában, Litvániában, Lengyelországban, Romániában, Szlovéniában, 1999 óta Szlovákiában, 2013 óta pedig Csehországban is közvetlenül választják az elnököket, míg Észtországban, Lettországban és Magyarországon közvetett választás történik. Eszerint megállapítható, hogy a választás módja és az államfők alkotmányos szerepe koherens összefüggést mutat Bulgáriában, Romániában, Litvániában és Lengyelországban, míg Szlovéniában nem, mert ott a kormány az erős és nem az elnök, illetve Szlovákiában sem, mert ott pedig a parlament és a kormány közötti erőviszonyok a meghatározóak a rendszer egészében. (Utóbbi jelenség egyébként nem csak e régióban fordul elő, van példa rá a nyugat-európai demokráciákban is: Ausztriában is közvetlenül választják az elnököt, a hagyományok szerint azonban az államfő gyenge és protokolláris szerepet visz, míg a kormányzati rendszer alapvetően parlamentáris–kancellári berendezkedés.)

Érdekesség ugyanakkor, hogy Csehországban, ahol 2013-ig közvetett választás volt, Václav Klaus elnök jelentős politikai súlyt vívott ki magának, szemben elődjével, Václav Havellel, aki tökéletesen megfelelt a „gyenge elnök” követelményének. Ugyanez megfigyelhető Magyarországon is, ahol az első elnök, Göncz Árpád az első ciklus idején – amikor az államfő és a kormányzati többség eltérő politikai-ideológiai táborba tartozott – megerősítette a tevékenységét és gyakran akadályokat gördített a kormány és a kormányfő szándékai elé, ez által gyakorlatilag „középerőssé” vált, míg a következő ciklusban, amikor az ő politikai táborba került hatalomba, visszatért a „gyenge” szerephez. (Azóta az elnökök tartják magukat az előírt államfői pozícióhoz.)

A továbbiakban immáron az új EU-tag országokra koncentrálva, feltehetjük a kérdést: mitől függ, hogy az egyes országokban a parlamentáris és parlamentáris–félelnöki kormányzati rendszerek melyik konstellációja alakul ki, illetve, mivel

magyarázható e rendszerek időnkénti, az ideáltipikus modelltől való elhajlásai, változásai?

A kiindulópont az – melyről fentebb már szó volt –, hogy e régió országai döntően történelmi tapasztalataikból merítve választották a parlamentáris avagy parlamentáris–félelnöki rendszereket, az azonban már többféle okra vezethető vissza, hogy e kormányzati rendszeren belül milyen konkrét hatalommegosztási konstelláció alakul ki. Előfordul, hogy ezen belül is a történeti hagyományokhoz való visszatérés a döntő szempont (neoinstitucionalizmus), de az is, hogy a politikai küzdelmek, az elitek érdekei, illetve egy-egy karizmatikus személy beállítottsága vált és válik meghatározóvá (aktor-szemlélet).

A történeti örökségek elsősorban Lengyelországban és a balti államokban játszottak meghatározó szerepet. Lengyelországban a rendszerváltás során lényegében véve visszatértek az 1919-ben és 1921-ben elfogadott alkotmányuk szellemiségéhez, s ennek megfelelően alakították ki újra a félelnöki rendszert, méghozzá ismét két lépésben, az 1992-es „kis alkotmánnyal” és az 1997-es végleges alkotmánnyal. Más kérdés az – s itt már tulajdonképpen az aktor-centrikus hatásokról vagyunk –, hogy levonták az első elnöki ciklus tanulságait és változtattak az elnöki pozíción. Konkrétan, a legendás Szolidaritás-vezetőt, Lech Walesát választották meg az emberek 1990-ben, ám az ötéves ciklus során az államfő igen éles konfliktusokba keveredett a Szejmmel és a kormányfőkkel is, ami patthelyzeteket hozott létre. Ennek következtében az 1997-es alkotmány gyengítette az elnök hatáskörét és erősítette a parlamentét, de a félelnöki jelleg megmaradt. (Érdekesség, hogy a későbbiekben a megválasztott Lech Kaczinski kifejezetten erősítette a félelnöki rendszert az elnöki irányában, míg a jelenlegi elnök inkább gyengíti az államfői szerepet – ami jól mutatja a személyes karizma, illetve beállítottság fontosságát.)

A balti államok kettős célja az önálló államiság visszaszerzése és a szovjet-orosz kommunizmustól való megszabadulás volt. Ennek érdekében többé-kevésbé azokhoz az alkotmányos berendezkedésekhez tértek vissza, ami az elvesztett szuverenitásuk előtt volt érvényben a három országban. Ebben az esetben a konkrét politikai cél és érdek – a Szovjetuniótól való függetlenedés – egybeesett azzal a szándékkal, hogy a történelmi gyökerekhez térjenek vissza, így tehát a szimbolikus-történelmi cél és az aktorok érdekei egybeestek és együttesen alakították a demokratikus átmenet, illetve nemzeti függetlenedés folyamatát.

Bulgáriában, illetve Romániában a cári, illetve a királyi hagyományok szerepet játszottak abban, hogy a félelnöki rendszer irányában mozdultak el a rendszerváltás során, ám az azóta eltelt időben az elnöki funkció „ereje” sok tekintetben azon is múlik, hogy kit választanak meg az emberek államfőnek. (Látványos eltérés mutatkozott-mutatkozik például Romániában az elnöki pozíció felfogásában a kétszer megválasztott, „erős” Iliescu, a tudományból érkezett, „gyenge” Constantinescu és az újra „erősnek” számító Basescu elnöki szerepfelfogásában.)

Ezzel szemben a visegrádi országokban, illetve Szlovéniában inkább aktor-centrikus, a politikai küzdelmektől és a személyes politikai ambícióktól függött elsősorban, hogy milyen parlamentáris rendszer alakult ki. A már említett Csehországban a Havel után érkező Klaus személye az elnök funkcióját dinamikussá tette, míg Magyarországon azért nem középerős elnöki rendszer jött létre – amire 1989 őszén még komoly esély volt –, mert az ellenzék egy része félt a reformszocialista ellenjelölt biztos győzelmétől (indokoltan egyébként).

A fenti példákat lezárva, ezen a ponton érdemes összehasonlítani a nyugat-európai és a közép-európai, EU-s tag országok parlamentáris rendszereit.

Egy következtetés rögtön adódik: a nyugat-európai fejlett demokráciákban az évszázadok vagy évtizedek alatt kialakított parlamentáris rendszerekben intézményi státusz és politikai magatartás koherenciát mutat, nem válik szét egymástól, ami azt jelenti, hogy az államfői – elnöki vagy királyi – szerep középgyenge–gyenge, a parlament erős, a kormány középerős vagy erős (utóbbi a kancellári rendszerekben van így). Ennek a felállásnak a stabilizálódásában fontos szerepet játszik a monarchák fokozatos visszahúzódása a kormányzásból és hatalomból, szerepük szimbolikussá, nemzeti egységet megtestesítővé válása, mely történeti folyamat erőteljes hatással volt a köztársasági államformát választó nyugat-európai országok számára is. Természetesen a nyugati, egészen pontosan transzatlanti rendszerekben is vannak kivételek, hiszen az Egyesült Államok a hatalmak teljes szétválasztására épülő elnöki rendszer, Franciaországban az Ötödik Köztársaság megalakulásával félelnöki rendszer jött létre, Finnországban is félelnöki rendszer van, s említettük Ausztria különleges esetét, ahol közvetlenül választják ugyan az államfőt, ám szerepe szimbolikus.

Mégis, akár parlamentáris a rendszer, akár kivételesen más, az alkotmányos, jogi-intézményi elrendeződés és a politikai szereplők magatartása egységet mutat. Ezzel szemben a közép- és kelet-európai régióban az figyelhető meg, hogy a

rendszerváltás gyors folyamatában létrejönnek az alkotmányok és a kormányzati rendszerek, feláll az intézményi struktúra, ám korántsem vehető biztosra, hogy a politikai aktorok az intézmények „nagykönyvben megírt” cselekvési normáit követik. Illetve, az is előfordul, hogy egyes szereplők, csoportok, szervezetek, pártok és kormányok követik azt, később azonban mások már eltérnek attól és új tartalmat adnak a meglévő intézményeknek, majd elképzelhető, hogy újabb fordulat történik. Intézmény és magatartás tehát eltér egymástól, hiányzik a két elem között az a szerves kapcsolat, ami a nyugati fejlődésben megfigyelhető; ebből következően viszont a közép- és kelet-európai demokráciák megértéséhez és tipizálásához korántsem elég az intézmények vizsgálata, hanem erőteljesen vizsgálni kell az aktorok motivációit is, szoros összefüggésben a történeti-kulturális hagyományok és adottságok befolyásoló szerepével.

Ugyanakkor az is igaz, hogy különbség van ezen a szinten a közép-európai parlamentáris demokráciák és a kelet-európai, közép-ázsiai félelnöki és elnöki rendszerek között. E különbség ott húzódik, hogy a közép-európai és EU-s tag, kelet-balkáni országok ugyan igen gyakran „szétnyitják” az intézményi normák és a valós politikai gyakorlat közötti ollót, s ennyiben zavart okoznak ezen országok tipizálásában és értékelésében, ám elkötelezettek maradnak a demokratikus formulák mellett, még ha változtatják vagy rendszer-idegen módon is használják azokat. Az elköteleződés egyfelől parlamentáris és demokratikus hagyományaikból adódik, másfelől az európai integrációra való megkérdőjelezhetetlen szándékukból; ebben a két elemben gyakorlatilag az összes mérvadó politikai szereplő osztozik, s ha mégis megjelenik a parlamentben és a közéletben olyan politikai csoport, amely Európából és a demokráciából akarja kivezetni az adott országot, a meghatározó politikai aktorok ellenállnak ennek a szándéknak.

Magyarul: ha meg is jelennek kisebb-nagyobb autoriter szándékok a rendszerben, azt más intézmények ellensúlyozzák, s esetleg egy új konstelláció segítségével a demokrácia irányában rendezik újjá a politikai berendezkedést. Vagyis, a közép-európai és EU-s, illetve tágabban EU-ba törekvő országok még korántsem letisztult rendszerek, még további változások várhatók a kormányzati szisztémákban és más intézményi elrendeződésben is, ám az demokratizáció iránya megkérdőjelezhetetlen. Erre utal Rüb is (2008), amikor rámutat: az EU-ba belépett tíz új ország esetében immáron súlytalanná vált az a kérdés, hogy melyik kormányzati rendszer, a parlamentáris vagy a félelnöki, esetleg elnöki szolgálja legjobban a

demokratizációt, ugyanis ezek az országok kisebb-nagyobb eltéréseik ellenére stabil rendszerek.

Másként áll a helyzet a kelet-európai és közép-ázsiai országok esetében. E régióban az figyelhető meg, hogy az országok – többek között a meghatározó szerepet játszó Oroszország is – formailag többé-kevésbé igyekeznek megfelelni a nemzetközi elvárásoknak, a demokratizációval és emberi jogokkal kapcsolatos követelményeknek, ám közben visszatérnek történelmi hagyományaikhoz, az autokratikus személyi uralmakhoz, s valóságosan ez határozza meg az intézmények belső működésének jellegét. Egyszerűbben fogalmazva, demokratikus keretek között autokratikus a gyakorlat – miközben „kifelé” igyekeznek ezt a működésmódot demokratikusnak feltüntetni. Ezen országok esetében tehát nem beszélhetünk arról, hogy ha intézmény és működésmód el is tér egymástól, akkor is csak „kísérletezésről”, a demokrácia ilyen és olyan formáinak változtatásáról van szó, hanem sok esetben – és persze eltérő mértékben – a demokráciából való kivonulás, a reautokratizáció folyamatáról, vagy valamilyen köztes formáció létrehozásáról.

A téma befejezéseként végül is meg tudjuk-e válaszolni azt a kérdést, hogy melyik kormányzati rendszer a kedvezőbb és melyik kedvezőtlenebb az új demokráciák konszolidálódása szempontjából?

Kiindulópontom, hogy teljesen egyértelmű válasz nem adható erre a kérdésre, csak régiókhoz és országokhoz kötött, amely figyelembe veszi a neoinstitucionalista és az aktor-szemléletű megközelítéseket is. Ebből kiindulva jómagam mind a linzi főáram alaptézisét megkérdőjelezem, mind az ellenkezőjét abban az esetben, ha abszolút válasza törekszenek. Ezzel szemben, ha Linz azt állítaná, hogy a latin-amerikai tapasztalatok alapján az elnöki rendszerek Latin-Amerikában nem a legelőnyösebbek a demokratizáció szempontjából, ezt némi fenntartással, de elfogadható állításnak vélem. A fenntartásom viszont abból adódik, hogy úgy látom, a latin-amerikai országok döntő része annak ellenére ragaszkodik az elnöki formához, hogy ez nagyon gyakran nem vált be, romlást hozott s nem fejlődést; ebből pedig arra következtetek, hogy akár a latin-amerikai, akár a délkelet-ázsiai, akár a kelet-európai és közép-ázsiai országok erősebben kötődnek a történelmileg és kulturálisan meggyökeresedett intézményeikhez és normáikhoz, mintsem a demokráciával kapcsolatos holisztikus elvárásokhoz.

Mindazonáltal a kép nem egyértelmű abból a szempontból sem, hogy teljesen kizárhatnánk annak a lehetőségét, hogy az elnöki rendszerek alkalmatlanok a demokrácia stabilizálására. Egyfelől ugyanis ebben a formában is akadnak sikeres példák (lásd Brazília, Délkelet-Ázsia, fenntartásokkal Oroszország), s ezen országok némelyike a demokrácia követelményeinek is igyekszik többé-kevésbé megfelelni – igaz, nem mindegyik és nem egyforma mértékben. Inkább olyan megállapítást tehetünk, hogy a kelet-európai térségben az elnöki-perszonális uralmi örökség nem kedvező a demokratizálódás szempontjából, hiszen az autokratikus hagyományokat hozza elő, míg Latin-Amerikában és Délkelet-Ázsiában már árnyaltabb a kép. Az tehát vállalható megállapítás, hogy az orosz utódállamoknak előnyösebb lett volna a parlamentáris rendszert választani, ám nem tudni, hogy ebből is nem éppen ugyanoda jutottak volna, mint az elnöki-félelnöki rendszerek esetében jutottak mondjuk a Kaukázuson és Közép-Ázsiában. Vagyis fennáll annak a lehetősége is, hogy nem a kormányformák a döntőek, hanem a történelmi örökségek és az aktorok elkötelezettsége vagy nem elkötelezettsége a demokratizáció irányában.

Egyébként már csak azért is dőreség lenne általánosságban „leszólni” az elnöki rendszert, mert hiszen a demokrácia egyik őshazájában, az Egyesült Államokban is ez működik, illetve Franciaországban, a másik „minta országban” pedig félelnöki rendszer – s egyik sem rosszul. Csak képzeljük el egy pillanatra, hogy mondjuk az Egyesült Államokban puccsal átvenné a hatalmat a hadsereg, illetve – tényleg tréfásan –, hogy mondjuk, Kína lerohanja az USA-t és egy időre gyarmatává tenné az országot. Ha ezek után, mondjuk évtizedek múlva, az USA újra kivívná a függetlenségét Kínával szemben, vagy a nép forradalomban megdöntené a katonai uralmat, akkor utána mondhatnánk azt Linz után szabadon, hogy ha újra demokratizálódtok, semmiképpen sem válasszátok az elnöki rendszert? Milyen alapon mondhatnánk ezt? Semmilyenen sem.

Az viszont szintén nagy magabiztossággal állítható, hogy közelebbi érdeklődési területünk, azaz Közép-Európa számára valóban a parlamentáris hagyományok felelnek meg a legjobban. De nem általános és elvont elvárások mentén – miként az előbbiekben kifejtettem –, hanem éppen azért, mert ezeknek az országoknak a történelmi-politikai-kulturális hagyományaiban a parlamentarizmus mint pozitív, s éppen a demokrácia iránti elkötelezettséget hordozó élmény, tapasztalat, norma van jelen. Erre lehet építeni, s mint látjuk, szerencsés módon erre is építettek ezek az országok a rendszerváltások időszakában, s éppen ezért a vizsgált kelet- és közép-európai térségben a legmesszebbig jutottak el a demokráciák stabilizálása terén.

3.4. Föderalizmus-unitarizmus

A szakirodalom a demokráciák esetében nem csak az előző fejezetben elemzett, horizontális hatalommegosztás minőségét vizsgálja, hanem a vertikálist is, amely a központi állami szervezetek és a területi, helyi, önkormányzati, öngazgatási testületek és szerveződések viszonyára kérdez rá. E tekintetben is az alkotmányos, strukturális–intézményi konszolidációs szinten vizsgálódunk – egy másfajta aspektusból.

A vertikális hatalommegosztás szempontjából kulcsfogalom a föderalizmus (területileg önálló egységekből álló állam) és az unitarizmus (területileg egységes állam). A szakirodalom általában hangsúlyozza az eredetileg keresztényszociális gondolat, a szubszidiaritás fontosságát – melyet az Európai Unió is vall –, amely abból indul ki, hogy a döntéseket mindig azon közösségek képviselőinek kell meghozniuk, mely közösségre vonatkoznak a döntések. Ez lényegében a hatalom területi decentralizációját jelenti, az öngazgatás és önkormányzatiság alapelvét.

Ennek az alapelvnek az érvényesülése természetesen nem független az adott országok méreteitől, mégis tény, hogy az USA államaitól kezdve a német és az osztrák Landokon keresztül a svájci kantonokig a területi önállóság és önkormányzatiság megjelenik, s bár a francia közigazgatás köztudottan centralizált, mégis, a városok és települések önállósága utóbbi országban is jelentős. Továbbá elmondható, hogy jó néhány nyugat-európai unitárius állam éppen a legutóbbi időszakban decentralizálódott (Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, Spanyolország). E kérdéskörön belül kiemelten fontos elem az etnikai-nemzetiségi autonómia, önkormányzatiság elve – ami szintén EU-s irányelv is –, s ez is megjelenik Spanyolországban (területi autonómiák a baszkoknak és katalánoknak), Olaszországban (dél-tiroli osztrákok), Belgiumban (flamandok, vallonok és németek öngazgatása), Svájcban (etnikai–területi kantonok), Finnországban (svéd kisebbség jogai) és még sorolhatnánk.

E két elem – a területi öngazgatás, illetve az etnikai–nemzetiségi autonómia – érvényesülése vagy nem érvényesülése fontos mutatója az alkotmányos konszolidációnak. Ebből kiindulva tekintsük át, hogy a tíz, EU-hoz csatlakozott közép- és kelet-európai ország milyen jellegzetességeket mutat.

Az elsődleges kép viszonylag egyértelmű: mind a tíz csatlakozott ország unitárius, a regionalitás sehol sem túlzottan erős, szemben a nyugat-európai országokkal (Rommel–Grotz 2011: 306). Bizonyos különbségek azonban mégis megfigyelhetők: öt országban, mégpedig Bulgáriában, Észtországban, Lettországon, Litvániában és Szlovéniában semmilyen területi, politikai–adminisztratív testületek nem jöttek létre. Bár az utóbbi években már elméletileg szóba került a területi reformok kérdése, valóságosan még nem történtek tényleges lépések ebben az irányban. Ezzel szemben a fennmaradó öt országban önálló testületek irányítják a regionális önkormányzatokat, s ezeket a testületeket a helyi állampolgárok közvetlenül választják. Ezen országokon belül Lengyelország a legerősebben decentralizált állam, utána Szlovákia és Csehország, míg Magyarországon és Romániában a regionális autonómia viszonylagosan gyengének nevezhető.

Ha a hiányzó vagy viszonylagosan létező területi önkormányzatiság vagy autonómia okaira kérdezzük rá, akkor a következő megfigyeléseket tehetjük.

1. Elsődleges magyarázat lehet a területi nagyság: bizonyos méret alatt, miként a Baltikumban vagy Szlovéniában, nincs nagy értelme a területi regionalitásnak, hiszen szinte az ország egésze felel meg egy „régióknak”.

2. Jelentős negatív történelmi tapasztalatok is közrejátszanak az unitarizmusban. Konkrétan, az egykori kommunista–szocialista föderációk (Szovjetunió, Jugoszlávia, Csehszlovákia) valójában csak a nevükben voltak azok, miközben a föderalizmus „címszó” alatt a központi hatalom totális centralizációja érvényesült. Nem beszélve arról, hogy a centrális hatalom egyben a többségi nemzet – orosz, szerb – uralmát is jelentette; ez az uralom teljes egészében elnyomta az etnikai–nemzetiségi autonómiákkal kapcsolatos igényeket. Ennek következtében a diktatúráktól szabaduló, szétváló, nemzetiségi szempontból immáron egységesülő vagy afelé tendáló államok sokkal inkább választották az unitárius formát mint a föderalist, elvileg azért is, mert etnikai szempontból egységessé és homogénná váltak. Más kérdés persze az, hogy természetesen nem mindenütt oldódott meg ez a kérdés, hiszen éppen például a magyar nemzeti kisebbségek jelenléte Romániában, Szlovákiában, Szerbiában, Horvátországban, Ukrajnában, Szlovéniában korántsem teszi ezt a kérdést meghaladottá, viszont az új többségi nemzetek sok esetben úgy tekintenek az autonómia-problémára, hogy az nem létezik. De persze nem csak a magyar kisebbség a példa, elég említeni a koszovói albánokat ahhoz, hogy megértsük,

továbbra is nagyon kényes törésvonalakkal állunk szemben ebben a térségben, mely törésvonalak korántsem oldódtak fel.

3. S éppen itt kell megemlíteni a következő, de szorosan ide tartozó kérdést, mégpedig azt, hogy mind a magyar kisebbségek, mind a koszovói albánok, mind más etnikai kisebbségek (hogy távolabbra most ne is tekintsünk, gondolva itt például a csecsen problémára) az elmúlt húsz évben bejelentették igényeiket a területi, vagy kulturális autonómia különböző szintjeire. Ezzel szemben viszont azok a többségbe került nemzetiségek, amelyek éppen nemrég szabadultak meg a korábbi nemzetiségi „Nagy Testvér” karmaiból, ezúttal már kevés érzékenységet mutatnak fel az államhatáraikon belül maradt „Kis Testvérek” problémáival kapcsolatban. (Megjegyzendő, bár nem igazolt állítás, hogy vélhetően a balti államoknál sem csak a területi kicsinység volt az oka az unitarizmus melletti döntésnek, hanem az is, hogy mind a három országban jelentős számú orosz kisebbség van jelen.) S ezen a ponton némi kritikával kell illetnünk az Európai Unió gyakorlatát is; az autonómia melletti kiállása ugyanis nem egyértelmű, nem következetes. Amíg a koszovói albánok többek között az EU segítségével elérték azt, hogy nem pusztán autonómiát kaptak, hanem önálló államot (!) hozhattak létre, addig például éppen a romániai, szlovákiai és szerbiai magyar kisebbségek autonómia-igényeit nagyjából figyelmen kívül hagyják az EU döntéshozó szervezetei.

Az állítható tehát, hogy egyfelől valóban történeti okok játszottak közre az unitarizmus kialakulásában, ám legalább olyan fontosnak látszik az aktor-szempon t is, mégpedig, hogy az új többségi államalkotó nemzetek – megfelelkezve korábbi, saját problémáikról – immáron nem kívánják a határaikon belül maradt kisebbségek autonómia-jogait akceptálni, nyilván a hatalom centralizálása és létező nacionalista szempontok miatt.

4. Ezzel szemben régiók kialakítása mellett szól az, hogy az Európai Unió a pénzügyi támogatások jelentős részét (strukturális támogatások) nem országoknak, hanem régióknak adja. A nagyobb országok régiókat alakíthatnak ki, így tesz Lengyelország is, ahol egyébként sincs komolyabb etnikai törésvonal, minek következtében a tíz ország közül a legfejlettebb regionalizmust–önkormányzatiságot mondhatja magáénak. De más országok is törekszenek erre, így például Magyarország is, ahol azonban a még csak alakuló régiók mellett a megyék önállósága a 2012 januárjában életbe lépő új alkotmány alapján jelentősen csökken. Románia is törekszik régiók kialakítására, náluk azonban ezt úgy próbálják alakítani, hogy az erdélyi

(Transzilvánia) területén egységesen, tömbben élő magyarság különböző technikákkal kimaradjon az autonómia így megnyíló lehetőségeiből.

5. Végül megemlítené a pártpolitikai motiváció is. Megfigyelhető, hogy egyes kormányok vagy államfők azért vezetnek be régiókat, hogy ott valóságos autonómia helyett olyan állami vezetőket nevezzenek ki vezetőkné, akik úgymond az ő embereik, s ez által igyekeznek kézben tartani, kontrollálni a helyi, önkormányzati politikai folyamatokat. (Erre jó példa Szlovákiában Vladimir Meciar kormányfő, illetve Csehországban Václav Klaus államfő.) Ez pedig arra, a korábban már elemzett jelenségre utal vissza, hogy a közép- és kelet-európai térségben az adott országok élnek bizonyos demokratikus formákkal, ám azokon belül korántsem a nyugati-atlanti tartalmakat kívánják megvalósítani.

Összegezve tehát megállapítható, hogy a vizsgált tíz országban – s akkor még korántsem beszéltünk a balkáni, volt szovjet, illetve közép-ázsiai térségről! – a regionalitás, az önkormányzatiság és a szubszidiaritás nem túlságosan erős. Elvileg ezen a problémán segíthetne a második kamara, amely a nyugati országokban általában területi–regionális, föderális–konföderális elvek mentén épül fel. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy azokban az országokban, ahol van második kamara – Lengyelország, Románia, Szlovénia és Csehország –, a felsőházak általában nem, vagy csak részben jönnek létre területi delegáció alapján, s így nem változtatnak jelentősen a fenti jellemzőkön. Megállapítható az is, hogy a megfigyelhető tendenciák alapján a fennálló unitárius, centralizált hatalmi struktúrán nem igazán kívánnak változtatni a megfigyelt országok.

Általánosságban megállapítható, hogy az autonómiák, az önkormányzatiság, a szubszidiaritás jelenléte, tehát a decentralizáció elvileg azért demokratikusabb, mint a centralizáció, mert a különféle társadalmi, szociokulturális, érték-, illetve etnikai–nemzetiségi alapú érdekek így könnyebben érvényesülnek és manifesztálódnak, bekerülnek a demokratikus intézményrendszerbe és megjelenik ott a képviselőjük. Ez a Robert Dahl-i értelemben vett pluralizmus, poliarchia része, amely a hatalom és kormányzás többféle forrásairól és elérhetőségéről beszél.

Ezzel szemben a vizsgált EU-s országok a vertikális hatalommegosztás szempontjából centralizált jellegűek, s ehhez képest a balkáni országok, a volt szovjet tagállamok, s a kaukázusi országok különösen azok. S ami még fontos, hogy az unitárius államforma e centralizációnak csak az alapját adja; ezen belül a vertikális

hatalommegosztás ott és akkor is erősen felülről irányított, amikor a forma (regionalitás) elvileg enyhíthetne a centralizáltságon. Szembekerülünk tehát ismét azzal a problémával, ami másban is jelentkezik: elvileg a föderális megoldás sem garancia arra az új demokráciákban, hogy a hatalom decentralizált szemlélete váljon meghatározóvá a politikai elit tagjaiban, az aktorokban.

Amíg tehát a vizsgált tíz EU-s országban centralizált demokráciák vannak, Merkel fogalmát használva „defektes” demokráciák, addig hozzájuk képest Keletre már viszont centralizált fél-autokráciákkal vagy teljes autokráciákkal találkozunk (például Fehéroroszországban vagy Közép-Ázsiában), vagy esetleg centralizált „vegyes” rendszerekkel.

A centralizáció okait fentebb már taglaltuk, még egyszer szögezzük azonban le, hogy egyaránt megtalálhatók ezek között neoinstitucionalista és aktor-szempontú magyarázatok is.

A neoinstitucionalista megközelítés alapján elmondható, hogy több ország a korábbi kommunista látszat-föderációkból igyekezett megszabadulni, s valódi nemzeti önállóságot kívánt a látszat-autonómia után.

Ugyanakkor az aktor-szempont szerint jól látszik, hogy az új önálló államok többségi nemzeti politikai és nacionalista okokból (mint régen a Szovjetunió és Jugoszlávia) megtagadják az autonómiát a megmaradt nemzeti kisebbségektől, s ezért nincs is szinte sehol nyugat-európai értelemben vett etnikai–nemzetiségi autonómia, mint például Olaszországban vagy Finnországban (egyedül Szlovénia a kivétel, ahol az igen kis létszámú, kevés gondot okozó nemzeti kisebbségek megfelelő jogokat és képviselést kapnak). Sokkal inkább az történik, hogy erősen konfliktusos és kiélezett helyzetben egy nemzetiség kiválik az állam kereteiből és önálló állammá válik – lásd Bosznia, legújabban pedig Koszovó példáját. Tény viszont, hogy az utóbbi megoldás sem hozza meg feltétlenül a megbékélést, mint az Koszovó esetében megfigyelhető.

Mindez azt mutatja, hogy ebben a tekintetben a kommunista–szocialista múlt erősen visszaköszön, mind neoinstitucionalista, mind aktor-szempontokon keresztül. Ám legalább olyan erős a politikai vágy a nemzeti kisebbségek visszaszorítására is, amely egyfelől a hatalmi érdekekkel, másfelől a nacionalista, sőt időnként sovinszta érzület jelenlétével magyarázható. A hatalmi alapú nacionalizmus természetesen akkor szorulhatna háttérbe, ha a demokratikus normák érvényesülnének a politikai elitek

motivációiban, viszont még nem érvényesülnek teljes egészében, s ezért e tekintetben a 22-es csapdája alakul ki. Ha a demokratikus normák érvényesülnének, akkor lehetségessé válna az autonómia, ami enyhíthetné a nemzetiségi feszültségeket, ám éppen azért sem érvényesülnek a demokratikus normák, mert jelen van a nacionalizmus és a nemzetiségi törésvonal. A fennálló patthelyzet viszont összességében komoly feszültséget okoz, s jelentős mértékben veszélyezteti a demokrácia stabilizációját a térség több országában. (A feszültségek fennmaradása, illetve fokozódása esetében ráadásul felmerül a nemzetiségi elnyomás, kirekesztés – lásd szlovák nyelvtörvény, illetve magyar állampolgárságot felvett magyar nemzetiségiek szlovák állampolgárságának megszüntetése –, illetve a szeparatizmus – lásd ismét Koszovó.)

A vertikális hatalommegosztás demokratizmusa tehát korántsem megoldott, amelyben a kommunista–szocialista múlt és a fennmaradt nemzetiségi–etnikai törésvonal játszik meghatározó szerepet.

3.5. Népszavazás, mint a közvetlen demokrácia megjelenése

A demokratikus államszervezet választott szervezeteinek – parlamentnek, kormánynak, államfőnek – a működését nem kis mértékben befolyásolja, hogy a közvetlen demokrácia alapintézményei, de különösen a népszavazás mennyire van jelen az alkotmányos rendben. (Azért beszélhetünk itt az alkotmányos rendről, mert a legtöbb esetben az alkotmány szövegei tartalmazzák a népszavazás általános lehetőségét, amelynek konkrét szabályozása törvényekben jelenik meg.) A közvetlen demokrácia alapintézménye, a népszavazás vagy referendum által meghozott döntések a képviseleti intézmények számára kényszerítő erejűek, s ezért is mondhatjuk, hogy a népszavazás egyszerre hat kívülről és belülről az államszervezet működésére. Így elmondható, hogy a referendum esetében is a merkeléi értelemben vett alkotmányos konszolidáció szintjén maradunk.

A szakirodalom általában nem fogalmaz sarkosan abban a kérdésben, hogy a közvetlen demokrácia intézményei mennyiben erősítik vagy gyengítik a mai demokráciákat, mennyiben segítik vagy gátolják azok konszolidációját. A mainstream álláspont általában az, hogy a modern demokráciák képviseleti demokráciák, amelyek kiegészülnek a közvetlen demokrácia – egészen a klasszikus görög demokráciáig visszavezethető – elemeivel. Az azonban mégis általános megállapítás, hogy ha egy politikai döntés, törvény, vagy maga az alkotmány mögött népszavazás áll, akkor

nagyobb legitimitással rendelkezik, mint ennek hiányában¹⁸. Általánosságban tehát nem döntő kérdés a népszavazás a demokratizmus szempontjából (Angliában például egyetlen esetben, 1976-ban tartottak népszavazást az Európai Közösségbe való belépésről), de javítja az eljárások demokratizmusát, elfogadottságát. Wagschal (2011: 237) megjegyzi ezzel összefüggésben, hogy a hetvenes évektől kezdve láthatóan növekedett Európában a referendumok száma.

Összességében tehát a közvetlen demokrácia intézménye inkább erősíti, mint gyengíti a demokráciát, illetve annak stabilizációját. Ennek fényében nézzük meg, hogy az EU-ba belépett tíz új közép- és kelet-európai ország bevezette-e a népszavazás intézményét, illetve milyen mértékben működtette azt.

Elsőként megállapítható, hogy a tíz ország mindegyike valamilyen szinten lehetővé teszi a népszavazást, kivéve Bulgáriát, ahol 1996-tól országos szinten nem, csak lokális szinten lehet referendumot tartani (2013-tól azonban újra mód nyílik az országos népszavazásra). A népszavazások négy formája került bevezetésre (Wagschal 2011: 258):

- plebiszcitum, amelyet a kormány, a köztársasági elnök vagy a parlamenti többség kezdeményezhet, ez tehát a „top down” forma, amelyet az összes ország bevezetett;
- fakultatív referendum, amely nyolc országban került bevezetésre, kivéve Bulgáriát és Észtországot;
- népi kezdeményezés, mely hét országban működik, Bulgáriában, Észtországban és Csehországban nem;
- végül a kötelező népszavazás, amelyet öt ország: Észtország, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovákia vezetett be.

Alapvető tapasztalat, hogy a nyugat-európai országokhoz képest az új EU-s országok igen széles lehetőségeket kínálnak a népszavazásra, ebben lényegében véve a „minta-országok” elé kerültek, melyekre inkább hasonlít Kelet-Európa, mint az EU-s régió.

A tények azt mutatják, hogy az eddig megtartott referendumok száma nem kevés. Az elmúlt húsz-huszonkét év alatt Litvániában 19, Szlovéniában és Magyarországon 12–12, Szlovákiában 9, Lettországon 7, Lengyelországban 7, Romániában 6, Észtországban 4, Csehországban 1 és Bulgáriában 0 kérdésben tartottak

népszavazást. (Rommel–Grotz 2011: 315.) (Megjegyzendő és fontos, hogy ezek a számok nem a népszavazásra szánt alkalmakat vagy napokat mutatják, hanem azt, hogy összesen hány – adott esetben egy népszavazási alkalommal több – kérdést tettek fel népszavazásra.)

Jelentős tapasztalat, hogy amíg az EU-s országokban inkább a népi kezdeményezések álltak előtérben, addig a kelet-európai posztsovjét, illetve posztjugoszláv balkáni államokban a plebiszcit jellegű referendumok. Az előbbiek kifejezetten bottom up, tehát alulról felfelé irányuló, míg utóbbiak top down, tehát felülről lefelé irányuló kezdeményezések.

Érdekes és különleges forma lépett életbe Lettországbán, ahol a köztársasági elnök népszavazást kezdeményezhet arról, hogy oszlassa fel magát a parlament. Ez 2008-ban nem sikerült az elnöknek, 2011-ben azonban igen. Hozzátehetjük ehhez még Szlovákiát, ahol szintén lehetséges volt népszavazást kezdeményezni a parlament feloszlatásáról, amire 2000-ben és 2004-ben sor is került, ám eredménytelenül. Ezek a referendum-variációk közép-európai újításnak is nevezhetők, ugyanis ilyen megoldás nem ismert Nyugat-Európában.

Néhány fontos tanulság adódik a fentiekből.

Először is megállapítható, hogy az új demokráciák ahhoz képest, hogy nem éppen erős civil társadalmakkal – sőt, nem létező civil társadalmakkal – rendelkeznek, vagyis a neoinstitucionalista hagyományok nem éppen a közvetlen demokrácia kiszélesítése felé mutattak, meglehetősen határozottan és széleskörűen vezették be a referendum intézményét. Sajátos jelenséget figyelhetünk meg: amíg Nyugat-Európában jellemző a részvételi demokrácia és kevésbé a közvetlen demokrácia (bár utóbbi is növekvő mértékű), addig ez az új EU-tagoknál fordítva van: a részvételi demokrácia kialakulatlan és kezdetleges, viszont a referendum intézménye, tehát a közvetlen demokrácia működik. Jómagam emögött két magyarázatot látok, melyek nagyjából egyenértékűek. Egyfelől, a rendszerváltás és átmenet időszakában az ellenzéki, demokratikus elit a diktatórikus elittel szembeni küzdelmében igyekezett igénybe venni a nép segítségét, s alapvető kérdésekben, mint például új alkotmány, népszavazással megerősíteni a pozícióját és a demokratizáció bevezetését. S miután a népszavazás intézménye az átmenet során sikeresen alkalmazásra került, az intézmény rögzült, bekerült az új alkotmányokba.

Másfelől, a demokratikus ellenzékek működő civil társadalom, részvételi demokrácia hiányában igen erőteljesen érzékelték a társadalmi támogatottság hiányosságait, az űrt, ami az új elitet elválasztotta a népességtől. (Bár ennek mértéke különböző volt, hiszen amíg ez a posztszovjet országokban, vagy például Magyarországon különösen erősen megmutatkozott, addig Csehországban, Lengyelországban vagy Kelet-Németországban a tömegdemonstrációk formájában mégiscsak megjelent a társadalmi támogatottság, igaz, ez utóbbi alkalmi támogatás volt, nem egy szervezett részvételi demokrácia egyedi megjelenési formája.) Ezt a hiányosságot mintegy pótolandó, az űrt betöltendő, a népszavazások intézményes formáinak bevezetésével igyekeztek ezen a helyzeten változtatni.

Ugyanakkor feltétlenül megállapítandó, hogy referendum és a részvétel, a Dahl-i értelemben vett pluralizmus és poliarchia nem ugyanaz: utóbbi mutatja meg igazán egy szervezett civil társadalom kiépülését és jelenlétét, míg előbbi egyedi demokratikus forma, mely nem pótolja, legfeljebb helyettesíti az utóbbit. Amíg a legújabb tapasztalatok szerint Nyugat-Európában a már működő részvételi demokráciához és civil társadalomhoz „zárkózik fel” a népszavazás intézménye, addig Közép- és Kelet-Európában a népszavazás pótolná a részvételi demokrácia hiányát, azonban a népszavazás szükségszerűen alkalmi jellege miatt hatása e tekintetben korlátozott. (Svájc a nagy kivétel, ahol a népszavazás intézménye széleskörűen és rendszeresen alkalmazott döntési forma, ám itt is megjegyzendő, hogy Svájcban a referendumok rendszere részvételi demokráciára és fejlett civil társadalomra épül.) Ezzel együtt, az feltétlenül elmondható, hogy a népszavazás intézménye is segítheti a civil, állampolgári mentalitás kialakulását a népesség körében, hiszen felerősíti a különböző szintű döntésekben való részvétel igényét.

Látványos tapasztalat mutatkozik a tágabb értelemben vett Közép- és Kelet-Európa két alrégiójának összehasonlításakor. A posztszovjet régió országaiban döntően a plebiszcit, tehát a felülről, elnök, parlament, kormány által kezdeményezett népszavazásokra került sor, míg Közép-Európában inkább az alulról jövő népi kezdeményezések következtében tartottak referendumot. Ebből látszik, hogy a keleti alrégióban az uralkodó elit autoriter hajlamainak megfelelően a népszavazást arra használja fel, hogy saját politikai akaratahoz, döntéseihez „illessze hozzá” a népakaratot. Ebben az esetben tehát a referendum nem más, mint a felső akarat látványos megerősítése „demokratikus” eszközökkel; itt nincs szó másról, mint a régi, kommunista rendszer gyakorlatának örökségéről és továbbviteléről, immáron

„demokratikus” keretek között. (A régi rendszerben a „szabad” választásokon a csaknem száz százalékos részvétel és a kizárólag kommunista jelöltekre leadott szavazatok jelentették az uralkodó elit melletti „népszavazást”.)

Ezzel szemben az EU tagországok nem a „democracy by design” (ahol elválnak az intézmény és gyakorlat egymástól) szellemében kezelik a népszavazásokat, hanem a döntések valódi, demokratikus megerősítésére alkalmazzák, nem beszélve arról, hogy a referendumok nagy része népi kezdeményezés és ez által kötelező erejű az elitek számára. Mindazonáltal azért ebben az alrégióban is megfigyelhető, hogy a politikai aktorok időnként megpróbálják manipulálni a népszavazási folyamatot, s a saját politikai érdekeiknek megfelelően próbálják eltéríteni az eredeti népi kezdeményezéseket. Ennek eszközei országonként és országokon belül is változóak: alkotmány- és törvénymódosítás, a népszavazásra bocsájtható témakörök szűkítése, önálló pártkezdeményezések a népakarat elé kerülés érdekében, érvényességi és eredményességi küszöbök emelése vagy esetenkénti csökkentése stb. (Minderre jó példa Magyarország, ahol az említett eszközök szinte mindegyikét alkalmazták a 90-es évek elejétől kezdve egészen napjainkig.)

Megemlíteném még egyszer, hogy izgalmas demokratikus kísérlet zajlik a már említett Lettországból, ahol az államfő bizonyos válsághelyzetekben, önálló döntése alapján népszavazást kezdeményezhet a parlament feloszlatása és új választások kiírása céljából. Ez a megoldás gyakorlatilag azt jelenti – s ennek messze mutató jelentősége van –, hogy az elnök közvetítésével a nép két parlamenti választás között is választhat, tehát az előrehozott választás intézménye ebben az esetben sajátos funkciót kap: a választások utólagos korrekcióját. Ebben az esetben tehát két választás között sem „szünetel” a népszuverenitás, hanem folyamatosan „készenléti állapotban” van: amennyiben az általa megválasztott kormány nem képes feladatainak ellátására, a népnek nem kell évekig várnia arra, hogy a helyzetet korrigálja, s ez által hagynia, hogy az ország súlyos válságba sodródjon bele. Mindez mögött valóban az eredeti, klasszikus, Rousseau-i gondolat húzódik meg, amennyiben a négyévenkénti választások nem jelenthetnek kőbe vésett szabályt, hiszen nem a demokrácia van a választásokért, hanem a választások a demokráciáért, a demokrácia pedig a közjó megvalósulásáért; ebből kiindulva a választások formális kronológiájához ragaszkodás másodlagos szemponttá is válhat a demokrácia és a közjó érvényesülése szempontjához képest. Meggyőződésem szerint a lett megoldás hihetetlenül kreatív kísérlet a modern

demokrácia újraértelmezésére, aminek külön elemzése nagyon fontos lenne, de ehelyütt ez nem végezhető el.

Összegezve, a közvetlen demokrácia alapintézményét széles körben alkalmazzák az új demokráciák, amelyek minden ellentmondásuk ellenére az EU-s országok esetében kisebb-nagyobb mértékben hozzájárulnak a demokráciák stabilizációjához.

3.6. Választási rendszerek Közép- és Kelet-Európában

Wolfgang Merkel a választási rendszereket a korábban bemutatott négy konszolidációs szintjén belül a második szinthez, tehát a képviseleti (reprezentatív) szinthez köti, erős összefüggésbe állítva a pártokkal, a pártrendszerrel (Merkel 2010: 119). Nem véletlenül, ugyanis abból a szakirodalomban mainstream-álláspontból indul ki, hogy a választási rendszert alapvetően a pártok, politikai aktorok akarata, szándéka, érdekei határozzák meg, s így aktor-centrikus elemnek számít annak ellenére is, hogy ez esetben nem aktorról, hanem intézményről van szó.

Jómagam ezzel az állásponttal vitatkoznék, s akárcsak a föderalizmus–unitarizmus, illetve a népszavazás intézményei esetében, a választási rendszer intézményét is az alkotmányos konszolidációhoz kötöm. Alapvető érvem, hogy bár valóban eredetileg a parlamenti pártok, a parlamenti többség politikai szándékain múlik a kialakuló választási rendszer, mégis, a törvényi elfogadás után a rendszer intézményesül, s mint intézmény ezek után **tartósan** meghatározza, hogy milyen intézményes eljárás mentén jönnek létre az alkotmányos alapintézmények (parlament, kormány, adott esetben az államfő). A tartós szónak itt kiemelt jelentősége van, ugyanis megfigyelhető, hogy a kezdeti viták és politikai érdekütközések után a választási rendszerek ritkán változnak, még az eredetileg átmenetinek gondolt megoldások is véglegesülnek. Ebben alapvető szerepet játszik az is, hogy a választási rendszerek gyakran kétharmados törvények, s bekerülnek az alkotmányokba is. Így az átmenet évei után a választási rendszerek közel olyan, rögzült, stabil intézménnyé válnak, mint az alkotmányok vagy más sarkalatos törvények, ebből következően pedig kikerülnek a politikai aktorok „karmai” közül. Vagyis, a pártok és politikusok számára is olyan intézménnyé válnak, amelynek változatlan, vagy csekély változtatással való fenntartása gyakorlatilag normává válik. A választási rendszer ebben a megközelítésben a kormányzati rendszer kerete, elválaszthatatlan attól.

Másfelől, ha a kérdést nem a rendszer, hanem a politikai elit oldaláról nézzük, akkor megállapíthatjuk, hogy valóban az elit dönt a választási rendszer milyenségéről, típusáról, de ugyanúgy dönt a kormányzati rendszerről is, hiszen magát az alkotmányt is az elit hozta létre Közép- és Kelet-Európában, általában egy rövid folyamatban, amelyben a nép vajmi kevés szerepet játszott. Giovanni Sartori is arról beszél az alkotmányos mérnökségről szóló művében (Sartori 1994a), hogy az aktor-cselekvésnek két aspektusa van: a kormányzati rendszer és a választási rendszer. Sartori tehát az aktor-oldalhoz köti a választási rendszert, ám éppen arról van szó, hogy ha a kormányzati rendszer kialakítása is ide tartozik, akkor megítélésem szerint indokoltabb mindkettőt intézményként is kezelni, annál is inkább, mert a kormányzati rendszereket közmegegyezéssel az alkotmányos alap-institúciókhoz sorolja szinte mindenki. Mindkét intézmény tartós, ritkán változik – kivéve az átmenet éveit –, ezért az intézményes megközelítést is indokoltnak vélem.

A fontos kérdés azonban témánk szempontjából nem ez, hanem az, hogy milyen típusú választási rendszerek hátráltatják, illetve segítik az új demokráciák stabilizációját?

Merkel (2011: 119), követve a szakirodalom fő áramlatát, összefoglalja a legfontosabb állításokat. Ezek szerint a relatív és abszolút többségi rendszerek (egyéni választókerületek pártlisták nélkül, a „győztes visz mindent”), valamint a tisztán arányos, választási küszöb nélküli arányos rendszerek (pártlisták, arányos parlamenti képviselő) azok, amelyek veszélyeztethetik a demokrácia konszolidációját. A többségi rendszerek nagyon gyakran kiszorítanak a parlamentből fontos társadalmi és politikai csoportokat képviselő pártokat, s így a demokratikus képviselő torzul (ez történik Merkel szerint például Macedóniában, Ukrajnában és Fehéroroszországban). E csoportok könnyen eltávolodhatnak a demokráciától, sőt ellenségévé válhatnak annak.

Másfelől, a tiszta arányos rendszerek korlátozzák a stabil kormányzatok, kormánykoalíciók kialakulását, s ez politikai válsággal fenyeget. Erre példa a Weimari Köztársaság (1919–1933), Olaszország 1948–1994 között, illetve Lengyelország 1991–1993 között.

Kasapovic és Nohlen megállapítja (Kasapovic–Nohlen 1996), hogy a demokratikus konszolidációt leginkább a „köztes” modellek segítik elő, mégpedig kezdve a választási küszöbvel rendelkező arányos rendszerektől a kompenzációs vegyes rendszerekig, amelyek az arányos és a többségi rendszer elemeit kombinálják. E

rendszerek segítik leginkább elő a stabil kormánykoalíciók létrejöttét, csak a jelentéktelen súlyú pártokat zárják ki a versenyből, tehát a képviselet is megoldott. Az utóbbi, „jó” példák közé tartozik Spanyolország 1975 után, ahol megerősített arányos rendszert alkalmaztak, illetve Magyarország 1989 után, ahol egy kompenzációs vegyes rendszer jött létre, s úgy tűnik, hogy ez utóbbinak az alapelemei bizonyos változásokkal együtt is megmaradnak a 2012-ben életbe lépett új alkotmánnyal és új választási törvénnyel, igaz, a megválasztható képviselők száma csaknem a felére csökken. A két országban gyakorlatilag folyamatosan stabil kormányzatok, kormánykoalíciók jönnek létre.

Ezzel szemben Lengyelország példája azt mutatta, hogy a tiszta arányos rendszer csak látszólagosan a legdemokratikusabb forma. A választási küszöb nélküli rendszernek „köszönhetően” Lengyelországban 1991-ben 29 pártalakulat került be a parlamentbe, amelynek következtében kiszámíthatatlan szavazások, heterogén és rövidéletű kormánykoalíciók jöttek létre. A kormányzóképeséget csak nagyon nehezen tudták helyreállítani, s ebben döntő szerepet játszott, hogy 1993-ban már egy alapjaiban megváltoztatott, választási küszöbvel rendelkező vegyes rendszert vezettek be. Ugyan a lengyel példa arra utalhat, hogy a lengyel pártrendszer fragmentációja a „kiválasztott” választási rendszer következménye, tehát a politikai elit súlyos hibája, ám nagyon helyesen jegyzi meg ezzel kapcsolatban Merkel: „Zwar haben die unklaren Abgrenzungsverhältnisse zwischen Parlament und präsidentieller Exekutive sowie die stark proportionalen Effekte des Verhältnisswahlssystem nicht die Fragmentierung der Eliten und die Polarisierung der politischen Kultur verursacht, aber doch verstärkt und vertieft.”¹⁹ (Merkel 2011: 119) Úgy vélem, ez a mértéktartó vélemény a leginkább elfogadható az okok és okozatok keresésében, hiszen amíg például Spanyolországban sem pusztán a vegyes választási rendszernek és a küszöbnek köszönhető, hogy stabil és kiegyensúlyozott politikai erőviszonyok vannak, hanem a spanyol politikai és kulturális hagyományoknak, addig Lengyelországban sem csak a választási rendszer miatt kerülhetett be 29 csoportozat a parlamentbe, hanem a politikai és társadalmi adottságok miatt. Tény viszont, hogy a lengyel rendszer gyökeres megváltoztatása látványos változásokat hozott a párt- és politikai viszonyokban, hiszen 1993-ban már csak hat (!) párt került be a parlamentbe.

A fenti megállapítások azonban csak elméleti jellegűek, s mint Stein Rokkan megállapítja, a legtöbb esetben kevés értelme van annak, hogy a választási rendszert független, a pártrendszert pedig függő változónak tekintsük (Rokkan 1970: 360). Sokkal

inkább arról van szó, hogy a választási rendszer és a pártrendszer kölcsönösen hatnak egymásra, ám mindkettőt befolyásolja egy harmadik elem, mégpedig a társadalom tagoltsága, heterogenitása vagy homogenitása (Tiemann 2006: 221). A történelmi hagyományok (legacy) alapján kialakuló megosztottságok, a kommunista háttér, a nemzetiségi ellentétek stb. politikai konfliktusvonalakat, avagy törésvonalakat (cleavages) alakítanak ki, s ezek alapjaiban befolyásolják és meghatározzák a pártrendszer tagoltságát. Így, ebben a kölcsönhatásban kell vizsgálni a választási rendszereket, s csak e komplex megközelítésben lehet megállapítani, hogy egy ország elméletileg jó vagy rossz választási rendszere hogyan hathatott a demokrácia konszolidációjára.

Ebből a szemszögből érdemes megjegyeznünk, hogy ha a választási rendszer-pártrendszer-társadalmi háttér (legacy) hármasságát szemléljük, akkor egyszerre kell a hagyományos institucionalista (választási rendszer, mint intézmény elméleti hatása), aktor-szemponú (a politikai elit akarata, érdeke) és neoinstitutionalista (a történelmi hagyományok, adottságok) megközelítésmódot alkalmazni.

Ezek után nézzük a tényeket: milyen választási rendszereket vezettek be a tíz új EU-tag országban?

Egy táblázat segítségével – mely történelmi visszatekintést is ad - tekintsük át a kialakult gyakorlatot.

14. Táblázat Választási rendszer-típusok történeti összehasonlításban

Ország	Két háború közötti időszak: választási rendszer-típusok	Előalapozó választás	Alapozó választás	Új változások a választási rendszerekben
Bulgária	nincs adat	nem volt	1990: kombinált választási rendszer	1991: arányos választási rendszer 2009: kombinált választási rendszer
Észtország	1919–1940: arányos választási rendszer	1990: átruházható egyéni lista	1992: arányos választási rendszer	nem voltak
Lettország	1922–1933: arányos választás	1990: többségi választás	1992: arányos választási rendszer	nem voltak
Litvánia	1920–1936: arányos választás	1990: többségi választás	1992: kombinált választási rendszer	nem voltak
Lengyelország	1918–1928: arányos választás	nem volt	1991: arányos választási rendszer	nem voltak
Románia	1918–1938: „jutalmazó” választás	nem volt	1990: arányos választás	2008: kombinált választási rendszer
Szlovákia	1920–1938: arányos választás	1990: arányos választás	1994: arányos választási rendszer	nem voltak
Szlovénia	1919–1929: arányos választás	1990: arányos választás	1992: arányos választási rendszer	nem voltak
Csehország	1920–1938: arányos választás	1990: arányos választás	1996: arányos választási rendszer	nem voltak
Magyarország	1920–1937: egymás mellett többségi és arányos választás	nem volt	1989: kombinált választási rendszer	nem voltak

Forrás: Harfst, P. (2011: 112.) egyéni összeállítása Bernhard (1926), Braunias (1932), Harfst (2007), Nohlen (2009) és Sternberger-Vogel (1969) alapján.

(A táblázat annyiban pontosításra szorul, hogy Lengyelországban az 1991-es szélsőségesen arányos választási rendszer kudarca után – 29 pártformáció került be a parlamentbe – az 1993-as választásra már egy módosított, ötszázalékos választási küszöböt alkalmazó rendszert vezettek be, tehát történt változás az alapozó választás után a lengyel rendszerben.)

Első pillantásra is jól látszik, hogy nagy hasonlóságok vannak a tíz ország választási rendszereiben. Döntő többségben vannak az arányos rendszerek, de szinte mindenhol van választási küszöb is, így ellensúlyozva a túlzottan arányosító hatásokat. Tehát jellemzőek a „köztes”, illetve vegyes megoldások, s ezek alapján a szakirodalom elméleti „ajánlásait” követték ezek az országok.

Továbbá érdekes, a neoinstitucionalista iskola igazságát alátámasztó tapasztalatnak látszik, hogy már a két világháború közötti időszakban is többségében arányos rendszerek működtek a vizsgált országokban, tehát nagy történelmi kontinuitás mutatkozik. Philipp Harfst azonban határozottan kiemeli (Harfst 2011: 112), hogy ez csak a látszat; valóban igaz, hogy korrigált arányos rendszerek a jellemzőek, de nem elsősorban a történelmi hagyományok iránti tiszteletből, hanem annak okán, hogy a történelmi örökség továbbvitele találkozott az átmenet, illetve egy új demokratikus rendszer konszolidálásának szempontjaival és a konkrét politikai viszonyok diktálta érdekekkel. Mindezt az is alátámasztja, hogy a későbbi, kisebb-nagyobb választójogi reformok már az aktorok érdekei és szempontjai, s nem a múlt iránti kitüntetett figyelem mentén alakultak (Harfst 2011: 123).

A táblázat alapján kiemelhető, hogy az alapozó időszakban, az átmenet során a demokratikus politikai elit határozottan szakítani akart a kommunista–szocialista korszak választási szisztémáival, s olyan rendszert kívánt bevezetni, amely funkcióképesé tette az új politikai berendezkedést. Ezért és ennek köszönhetően váltak jellemzővé a térségben a mérsékelt, köztes rendszerek, parlamenti küszöbvel (kivétel, mint már említettük, Lengyelország volt egy választás erejéig), mely küszöböt egyes országok később még emelték is (lásd Magyarország: 1993-ban 4-ről 5 százalékra emelték a bejutási határt). Megjegyzendő, hogy az alapozó időszakban az új rendszer működőképességének biztosítása nem kis mértékben háttérbe tolta az egyéni, illetve pártérdekeket; utóbbiak a későbbiekben, kormányon, hatalmi pozícióban már erősebben jelentkeztek, mégpedig a későbbi választójogi reformok tartalmának kialakításakor (igaz, e reformok száma nem túl nagy).

Megállapítható, hogy a parlamenti küszöbvel korlátozott arányos rendszerek hozzájárultak a sokpártrendszerek kialakulásához Közép- és Kelet-Európában, ám rögtön hozzá kell tennünk, hogy utóbbi országok politikailag általában is fragmentáltabbak, mint a nyugat-európai országok (amelynek okaira még visszatérünk). Viszont az is tény, hogy az eltelt húsz év alatt bizonyos változások bekövetkeztek a vizsgált államokban, s látszik, hogy a választási rendszereknek van ebben szerepük: ahol arányosabb a rendszer, ott több párt jelent meg, míg a kombinált rendszerekben kevesebb – ám általánosságban több a párt és nagyobb a megosztottság, mint Nyugat-Európában.

Mindebből látszik, hogy az arányos vagy kombinált rendszerekkel végül is az kívánták elérni a pártok, a politikai aktorok, hogy az új rendszerben, a demokrácia céljainak és normáinak megfelelően, a létező társadalmi és politikai megosztottság, a legacy, a törésvonalak jelenjenek meg és a parlamentben képviseltessék magukat. Ez lényegében meg is történt, így tehát azt mondhatjuk, hogy a „választott” választási rendszerek megfelelő intézményes formát teremtettek a demokratikus célokhoz, viszont tény, hogy nem a választási rendszer hozta létre a sokpártrendszereket, hanem fordítva, a fragmentáltság és megosztottság kényszerítette ki az ezt tükröző és kifejező választási rendszer létrejöttét. (Egy rövid ellenpélda: Nagy-Britanniában a többségi szisztéma is azért alakulhatott ki, mert nagy hagyománya volt a két párti megosztottságnak, melyet a választási rendszer csak felerősített.)

Ezen a ponton felmerülhet a kérdés: vajon hogyan lehetséges ilyen mértékű megosztottság és fragmentáció ezekben az országokban, hiszen a kommunizmus–szocializmus évtizedei után gyakorlatilag mindenütt atomizált, individualizált, szervezetlen, érdek- és érték-tagolatlan, alattvalói mentalitású társadalmak maradtak fenn a rendszerváltás idejére? (Azzal kiegészítve, hogy az antikommunizmus maga, illetve bizonyos etnikai–nemzetiségi megosztottságok fennmaradtak, melyek jelentőségére a későbbiekben még visszatérünk.)

A választ megítélésem szerint abban találjuk meg, hogy ezekben az országokban a legacy, a társadalmi háttér – mutatis mutandis – nem játszott meghatározó szerepet a politikai és párttagoltság kialakulásában. Tehát éppen ellenkezőleg történt minden, mint ahogyan Lipset és Rokkan klasszikusnak számító cleavage-elméletükben leírják a nyugati minták alapján: nem a társadalom, hanem az elitek megosztottságai, ideológiai-kulturális konfliktusai, vonzalmi, külföldi kapcsolatai és példaképei stb.

határozták meg döntő mértékben, hogy milyen arculatú pártok és párttagoltság jöjjön létre. Ezek tehát alapvetően elit-megosztottságok, ha tetszik törésvonalak, de itt és ebben az esetben az eredeti fogalmat át kell értelmezni, mert Lipset és Rokkan szigorúan társadalmi megosztottságok politikai megjelenési formáiról beszéltek a törésvonalak esetében. Amennyiben tehát a továbbiakban használjuk e fogalmat a közép- és kelet-európai térséget illetően, akkor szükségesnek látszik az *elit-törésvonalak* meghatározás.

Tehát, az elit-törésvonalak azok, amelyek a vizsgált térségben meghatározták a pártrendszerek szerkezetét. Ebből következően, a választási rendszer-pártrendszer-történelmi adottságok hármasságából mindegyik elem érvényesült ugyan, de egészen másképpen, mint Nyugaton: ott bottom up, itt pedig top down folyamatok zajlottak le. Azért fragmentáltabbak a pártrendszerek a közép- és kelet-európai régióban, mert az elit-körök csoportozatai formálták ki a pártokat, s az pedig aligha bizonyítandó, hogy az elitcsoportok szerepüknek megfelelően mindenütt fogékonyabbak az ideológiai-értékbeli-világnézeti eltérések kiélezésére, az éles szembekerülésre és táborosodásra. Ráadásul az elitek jellemzője a függetlenség iránti vágy is (szemben sok esetben a széles társadalmi csoportokkal, melyek inkább igazodnak és betagolódnak), ebből adódóan jellemzőjük a pártosodás, a pártokon belüli szétválások és új pártok alapítására való törekvés²⁰. Az elitek tehát a közelíthető, egyeztethető materiális érdekekkel szemben az értékek és ideológiák mentén tagolódtak, aminek egyenes következménye lett a fragmentálódás és a polarizáció.

Ám itt már el is érkeztünk egy újabb fejezethez, méghozzá a pártrendszerek vizsgálatához. A jelen fejezet végén annyit szögezzünk le, hogy a választási rendszerek többé-kevésbé adekvát módon alkalmazkodtak a régió országaiban létező politikai és társadalmi viszonyokhoz, lehetővé tették a legfontosabb megosztottságok, érdekek és értékek képviselését a parlament falai között, így tehát hozzájárultak a demokrácia konszolidálódásához. Ha ez valamiért és valahol korlátokba ütközik, az vélhetően és valószínűen nem a választási rendszerek miatt van így.

3.7. Pártrendszerek Közép- és Kelet-Európában

A pártrendszerek vizsgálata esetében a Merkel-féle felosztásban már a második szinten vagyunk, a reprezentatív (képviseleti) szinten, amely az intézményekkel szemben immáron az aktorok világa. Itt jegyzem meg, hogy Merkelrel szemben a szakszervezeteket nem ezen, hanem a negyedik, a civil társadalom és a demokratikus állampolgári kultúra – azaz a polgárok – szintjén kezelem. Ez utóbbinak az az oka, hogy meggyőződésem szerint a szakszervezetek céljaikban és funkcióikban alapvetően eltérnek a pártoktól: utóbbiak egyértelműen a hatalomra törnek, s a hatalomban, az első szinten jelennek meg, míg a szakszervezetek a civil társadalomban maradnak, azon belül képviselnek érdekeket a hatalom irányában, de nem a hatalmon belül. Ez által sokkal inkább tartoznak a negyedik, mintsem a második szinthez, tevékenységük elsősorban a civil, állampolgári attitűdöt erősíti, vagy éppenséggel gyengíti.

Másfelől e helyen térek ki arra, hogy a harmadik szint, az informális politikai aktorok, avagy vétóhatalmak – ide tartoznak a katonaság, a gazdasági-pénzügyi erők és a radikális mozgalmak és csoportok – taglalásától eltekintek. Ennek az a magyarázata, hogy a közép- és kelet-európai régióban a katonaságnak nincs igazán kiemelt jelentősége, a kormányoknak rendelődnék alá (szemben Latin-Amerikával, korábban Dél-Európával), a gazdasági-pénzügyi körök az eddigi tapasztalatok szerint a pártokhoz vagy kormányokhoz kötődően működnek – ami szintén ezen országok erős pártkoncentráltaságát mutatja –, míg a radikális csoportozatok is csak akkor válnak fontossá és tényezővé, ha már pártformát (is) öltöttek, tehát utóbbiak taglalása a pártrendszerrel összefüggésben válik fontossá. Ha tehát megjelennek az úgynevezett vétóhatalmak, akkor azok kifejezetten a pártoknak alárendelten funkcionálnak, külön szinten való tárgyalásuk ezért nem szükséges. (Úgy vélem, hogy e harmadik szint, a vétóhatalmak beiktatása a demokratikus konszolidáció folyamatába elsősorban a dél-európai, latin-amerikai és esetenként délkelet-ázsiai mintákból táplálkozik, ám itt is észre kell venni, hogy a közép- és kelet-európai régióra ez a sajátosság nem jellemző, tehát elhagyható.)

Rátérve immáron a pártrendszerekre, alapkérdés, hogy milyen típusú pártrendszerek segítik elő, s milyenek hátráltatják az új demokráciák stabilizációját?

A kérdés megválaszolásához Giovanni Sartori immáron klasszikusnak számító, 1976-ban megalkotott pártrendszer-tipológiájához érdemes visszatérni (Sartori 1976), annak ellenére is, hogy az azóta eltelt évtizedek alatt jogos és indokolt kritikák is érték rendszerezését²¹; ugyanis tagolási szempontjai jól tükrözik vissza ma is az új, alakuló demokratikus pártrendszerek központi problémáit. Sartori közismerten négyféle demokratikus pártrendszert különböztet meg: a predominánsat (ahol egy párt kiemelt uralma valósul meg), a kétpártrendszert (főként az angolszász világ jellemzője, többségi választási rendszerrel), a mérsékelt (ahol 3–5 úgynevezett releváns párt van a parlamentben) és a szélsőséges (ahol 6-nál több releváns párt jelenik meg a parlamentben) pártrendszert. A négy közül az első hármat működőképesnek tartja, míg a negyediket nem. S ebben a felosztásban éppen a negyedik a fontos számunkra; Sartori ez utóbbit legelsősorban éppen saját országa, az 1948 utáni Olaszországról mintázta, s mutatta be azt, hogy ez a típus széteséshez, politikai válsághoz vezethet: ez történt a Weimari Köztársasággal, a II. Spanyol Köztársasággal, a Negyedik Francia Köztársasággal, s nem meglepő módon az olasz politikai rendszerrel is, mely a kilencvenes évek elején átfogó politikai és választójogi reformmal tudott túljutni a válságon.

Igazából ez utóbbi a tanulságos a közép- és kelet-európai pártrendszerek szempontjából, ugyanis húsz év tapasztalata után az látszik, hogy ezen országok szinte egyikében sem jellemző a predomináns vagy a klasszikus kétpártrendszer (predomináns pártrendszerek legfeljebb ott vannak, ahol már nem demokratikus, hanem autokratikus vagy fél-autokratikus országokról beszélünk, lásd közép-ázsiai térség), hanem vagy mérsékelt, vagy szélsőséges pártrendszerek alakulnak ki. S itt már az az igazi kérdés, hogy melyik lesz meghatározó, hiszen Sartori szerint az előző működőképes, az utóbbi nem, tehát az előző segíti a demokratikus konszolidációt, az utóbbi nem.

De vajon mi a kettő közötti lényeges különbség, ami a stabilizáció, avagy a szétesés felé vezet? Először is leszögezhetjük, hogy bizonyosan nem a releváns pártok száma, holott tény, hogy Sartori erre nagy súlyt helyezett (mint fentebb jeleztük, nála 3–5 párt van a mérsékelt rendszerben, ennél több a szélsőségesben). A tények azonban mutatják, hogy a számokhoz való kötődést itt nem érdemes túlerőltetni, a mérsékeltség vagy szélsőségesség elsősorban tartalmi kérdés. (Jó példa erre Magyarország, ahol 2006 környékén már majdnem kétpártrendszer alakult ki a posztkommunista MSZP-vel és a nemzeti-konzervatív Fidesszel, ám ennek ellenére a

Sartori-i értelmében vett szélsőséges pártrendszer minden jellemzőjét felmutatta és felmutatja a magyar pártrendszer, nem kellett ehhez több mint hat párt; ilyen jellemzőket mutatott fel Lengyelország és Szlovákia is meghatározott ciklusokban.) Méghozzá kettős értelemben: egyfelől annak a kérdése, hogy a többpártiság mögött milyen tartalmú ellentétek húzódnak meg? Illetve, hogy az ellentétek kezelését hogyan értelmezik a párteltek: feloldandó, avagy kifejezetten élezendő ellentéteknek gondolják azokat (s cselekszenek ennek megfelelően)? Sartori tartalmi értelmezése alapján: centripetális vagy centrifugális hatások érvényesülnek a pártrendszerben?

A fentiek feldolgozásához három szempontot ajánl a szakirodalom, mégpedig a fragmentációt, a polarizációt és a dimenzionalitást (Wolinetz 2006; Tiemann 2011).

A fragmentáció, azaz a pártok valóságos száma – mely, mint említettem nem perdöntő kérdés, de természetesen vizsgálendő – összességében nézve jóval nagyobb Közép- és Kelet-Európában, mint Nyugat-Európában, ám ez még önmagában nem lenne „tragédia”. A sok párt jelenléte annak köszönhető elsősorban, hogy e régióban top down pártosodás zajlott le, az új politikai elitcsoportok csináltak pártokat társadalmi beágyazottság nélkül (Tiemann 2011: 129). A hiányzó beágyazottság miatt az elitcsoportok által létrehozott pártok gyakran változtak, jellemzővé vált a pártokon belüli irányzatok megjelenése, majd kiválása és új pártok alapítása. Itt jegyzendő meg az az érdekes jelenség, hogy jellemző ugyan e régió országaiban a magas volatilitás (a választók szavazatainak változékonysága, kiszámíthatatlansága), szemben a nyugati országokkal, ám ez sajátos módon nem elsősorban, vagy nem csak a feltételezetten eleve meglévő választói bizonytalanságnak köszönhető; sokkal inkább ok a pártok gyökértelensége és folyamatos változása, aminek következménye a választói elbizonytalanodás és illékonyság.

Tiemann ennek kapcsán kifejti (2011: 129.) – amire jómagam korábban már kitértem –, hogy éppen a fenti okok miatt sem alkalmazható a közép- és kelet-európai pártosodásra a Lipset–Rokkan-féle törésvonal (cleavage)-elmélet. Lipset és Rokkan rendszerében a pártosodás bottom up, majd utána top down folyamat, illetve ezek egymásutánja, míg a vizsgált régióban kifejezetten a top down folyamatok a meghatározóak, a pártok sajátérdekű (bargaining) céljai vannak előtérben (Tiemann 2011: 135–136), s ez által itt nem törésvonalakról, hanem konfliktusokról kell beszélni. Jómagam Tiemann-nal szemben azt javasoltam korábban is és itt megismétlem, hogy megfelelő megoldás lehet e régió kapcsán az elit-törésvonalak fogalmát alkalmazni,

annál is inkább, mert az is megfigyelhető, hogy az elitek által kínált ellentéteket a tömegek végül, többé vagy kevésbé, de elfogadják, alkalmazkodnak ahhoz, így a társadalom felülről ugyan, de tagolódik, törésvonalak jönnek benne létre.

Megállapítható tehát, hogy a fragmentáció jelentős, s ez elvileg magában hordozza a polarizációt, azaz az ideológiai tagolódást; megállapítható ugyanakkor, hogy a választási rendszerek helyes megválasztásával vagy átalakításával a parlamenti pártok tényleges száma csökkenthető. A választási küszöb alkalmazása, tehát egy kifejezetten aktor-centrikus megoldás képes a pártok számát csökkenteni, s ezért és ennyiben is Sartori számokhoz való ragaszkodásától el kell tekinteni.

A polarizáció, az ideológiai megosztottság sokkal lényegesebb kérdés: ez kevesebb, három–öt párt esetén is lehet nagyon erős. Döntő szempont az, hogy milyen tartalmúak az ideológiai ellentétek, s itt máris eljutunk a dimenzionalitás kérdéséhez is, vagyis ahhoz, hogy hányféle ideológiai megosztottság van, s ezek hogyan hatnak az egyes kormánykoalíciókba való belépési szándéokra, valójában tehát a konstruktív, konszenzus-vállaló avagy kompetitív, kizáró szellemiségre. Lipset és Rokkan elmélete szerint (Lipset–Rokkan 1967) gazdasági és kulturális-értékbeli törésvonalak léteznek, melyek közül az előbbiek kezelhetőek, az utóbbiak kevésbé. Ebből kiindulva, s figyelembe véve, hogy itt elit-törésvonalakról beszélünk elsősorban, a közép-kelet-európai régióban meghatározóak a kulturális, tágabban értékbeli-ideológiai ellentétek, melyek feloldása vagy kezelése időnként horribilisen nehéz politikai feladat.

Lipset és Rokkan két kulturális törésvonalról beszél, a vallásiról és az etnikairól; a vizsgált régióban mindkettő felfedezhető, de van egy nagyon fontos harmadik is, amiről Lipset és Rokkan érthető időbeli távolság miatt nem tudhatott: ez pedig a volt rendszerrel és azok elitjével szembeni, antikommunista törésvonal. Mindhárom törésvonalat az új elitek alakították ki, manifestálták, ám tény, hogy az előző rendszerben atomizált társadalom tagjai számára ezek a legtöbb esetben adekvátnak bizonyultak. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az új elitcsoportok helyzetüknél fogva dönthettek volna más ideológiai-értékbeli, avagy kulturális törésvonalak felvállalása mellett is – például amelyek jobban hasonlítanak a nyugat-európai törésvonalakhoz –, s azok is működhetek volna, de az új elitek motivációi történeti-neoinstitucionalista okok miatt ez irányba mozdították el őket. Nagyon fontos az is, hogy közben igyekeztek is megfelelni a Nyugatról érkező vélt vagy valós követelményeknek vagy elvárásoknak, s a pártokat a liberalizmus-konzervativizmus-szociáldemokrácia, illetve a bal-jobb

keretekben is „megjelölték”, vagy főként így jelölték meg, ám ennek ellenére, a tényleges működésük, valós ellentétek és szövetségkereséseik, koalíciókötéseik – persze nem mindegyik pártnál, de többségében – a három említett törésvonal mentén nyert politikai tartalmat. Ezek közül különösen erős az antikommunista törésvonal, ahol etnikai-nemzetiségi kisebbség van, ott az etnikai törésvonal is – illetve mindkettő –, a vallási valamelyest kevésbé, mert ezek a társadalmak igen jelentős szekularizációs folyamaton estek át az ateista kommunizmus–szocializmus idejében. Ezek az elitek által kezdeményezett törésvonalak végül is találkoztak az emberek igényeivel; az antikommunizmus már csak azért is, hiszen a demokráciában, a rendszerváltások után az előző rendszer kegyeltjei és áldozatai álltak-állnak egymással szemben, s ez pedig politikai szociológiai szempontból is megragadható, különösen, ha tekintetbe vesszük, hogy sok országban a posztkommunista elitek és hálózatok megőrizték kedvező helyzetüket, míg a korábban is kiszolgáltatottak a demokráciában is azok maradtak, így utóbbiak azt érezhették-érezhetik, hogy valójában semmi sem változott. Ráadásul paradox módon az figyelhető meg, hogy az elmúlt húsz év alatt nem igazán gyengült az antikommunista törésvonal, sőt időnként fel is erősödik (lásd a mai Magyarországot), ugyanis a múlt feldolgozása korántsem történt meg, különböző, a múlt bűneivel kapcsolatos információk kerülnek felszínre személyekről és szervezetekről, titkosszolgálati adatok jelennek meg, s ez újra és újra előtérbe állítja az antikommunista törésvonalat. (Ha abba belegondolunk, hogy még a mai Németország is folyamatosan dolgozza fel a náci múltat, egy időben a keletnémet kommunista múlttal, akkor nincs min csodálkoznunk.)

Másik oldalról, ahol etnikai vagy nemzetiségi kisebbségek maradtak a függetlenné váló országokban, vagy már eleve jelen voltak e csoportozatok, a többségi politikai elit – amennyiben szándékában állt – könnyen felszíthatta a nacionalista indulatokat. (Nem tette ezt Szlovénia és Horvátország, viszont sokkal inkább tette Szlovákia és Románia.) Ezek az indulatok törésvonallá válnak, találkoznak a többségi nemzet legalábbis egy részének érzelmeivel, a történelmi múlt feldolgozatlanságaival és kibeszéletlenségeivel, s ennek következtében a törésvonal végül a pártok közötti tagoltságban és a parlamentben is megjelenik.

Ide veendő még egy törésvonal, ami az antikommunizmushoz és részben a vallási megosztottsághoz kapcsolódik, s egyben felerősíti azokat: ez a nemzeti és a kozmopolita (vagy globalista) szemléletmód, világlátás szembenállása. Ez, a nyugati országokban is megfigyelhető ellentét (amit ott főleg, mint a patrióta és globalista

gondolkodás szembenállása mutatkozik meg), elsősorban az antikommunista, másodsorban a vallási megosztottságból származik. A vallási elem esetében a keresztény választók és pártok inkább nemzetiek, míg az ateista választók és pártok inkább kozmopoliták, ami hasonló a Nyugathoz, ám az antikommunista elem már kevésbé ismert a nyugati országokban: itt a kommunizmusból eredő internacionalizmus „váltott át” kozmopolitizmusba és globalizmusba, míg az antikommunista erők jellegzetesen patriótábbak és nemzetiebbek. (Magyarországon a történeti népi-urbánus vita /Fricz 1997/ külön is kiélezi a nemzeti-kozmosopolita ellentétet, mert etnikai tartalmat is ad neki.) Hozzá kell tenni – s ez nem feltétlenül jellemző a nyugati országokban –, hogy a közép- és kelet-európai országok egy részében a liberális pártok és elitcsoportok kifejezetten kozmopoliták, s ebben az összefüggésben sokkal inkább kötődnek a posztkommunista politikai erőkhöz, mint az antikommunistákhoz (Jellegzetesen így van ez Magyarországon és Szlovéniában is).

Ha jobban megfigyeljük, akkor azzal az eredménnyel állunk szemben, hogy a legtöbb esetben ugyanazok a pártok állnak az említett törésvonalak egyik vagy másik oldalán: ugyanis, a posztkommunista erők egyszerre ateisták, kozmopoliták és hajlanak a liberalizmusra, míg az antikommunista politikai csoportok egyszerre vallásosak és nemzetiek és kevésbé liberálisok. (Az etnikai ellentét más lapra tartozik.) Ez pedig azzal a következménnyel is jár, hogy a törésvonalak egymásra torlódnak, egymást nem gyengítik, hanem felerősítik.

A létező törésvonalak tartalmi elemzése tehát világosan megmutatja, hogy a nyugat-európai országoktól részben vagy egészben eltérően korántsem pragmatikus, gazdasági ellentétek a jellemzőek a közép- és kelet-európai térségben, hanem értékbeliek, ideológiaiak, kulturálisak, világnézeti, sőt, már-már rendszer-szintűek. Kétségtelen persze, hogy Nyugat-Európában is jelen vannak az értékbeli-ideologikus, illetve kulturális konfliktusok – lásd vallási és etnikai ellentétek –, illetve ezek új formában is jelentkeznek (növekvő bevándorlás, az iszlám megerősödése stb.), mégis, a hagyományos gazdasági bal-jobb szembenállás mélyen gyökerezett a nyugat-európai demokráciákban, átfogó intézményrendszer, érdek érvényesítési mechanizmusok komplex szerkezete épül fel erre az alapvetően pragmatikus törésvonalra. Ezzel szemben Közép- és Kelet-Európa új demokráciáiban a gazdasági bal-jobb ellentét diffúz és ellentmondásos, a társadalmi törésvonalak helyett az érték- és világnézeti alapú elit-törésvonalak a meghatározóak. Kérdés ezek után, hogyan és milyen mértékben kezelhetőek ez utóbbiak a pártrendszerek és a politikai aktorok szintjén?

A válaszhoz Arendt Lijphartot hívhatjuk segítségül, aki klasszikus tagolásában megkülönböztet egymástól többségi és konszenzuális demokráciákat (Lijphart 1999). Az első jellemzője a politikai többség egyértelmű uralma, a döntések egyedüli vállalása, míg a másodiké a többségi és kisebbségi erők egyezkedése, a források elosztása, egyeztetések és vétójogok a kisebbségi erőknek, tehát a konszenzuális szellemiség megléte. Lijphart szerint ott van konszenzuális demokráciákra szükség, ahol fragmentált a politikai kultúra (Almond–Verba 1963) és nem homogén, ahol élesek és értékalapúak a törésvonalak, ahol szubkultúrák – például vallási és etnikai kisebbségek – vannak jelen egy országban. A konszenzusos módozatra olyan, szegmentált demokráciáknak nevezett országokat hoz fel példának, mint Ausztria, Hollandia, Belgium, Svájc. Ausztria az ideológiai, Hollandia a vallási, míg Belgium és Svájc az etnikai megosztottságaikat kezelték konszenzuális eljárásokkal, jelentős eredménnyel, s mindez a politikai elitek elhatározásának a következményeként, tehát aktor-alapon valósult meg, megfelelő konszenzuális intézmények létrehozása által. (Más kérdés, hogy időközben Belgiumban ismét kiéleződtek az etnikai ellentétek.)

Tehát a lényeges mozzanat az elitek magatartása, az, hogy a felhalmozódott törésvonalakat és konfliktusokat hogyan értelmezi és kezeli: feloldandónak vagy kiélezendőnek és eldöntendőnek. Vagyis, centripetális vagy centrifugális hatások érvényesülnek (Sartori), konszenzuális vagy többségi elemek uralkodnak (Lijphart), kompetitív vagy kooperatív az elit (Lijphart), illetve, az általam javasolt fogalmak szerint (melyekre később visszatérek) befogadó vagy kirekesztő az elit motivációja és magatartása. Nyugaton is találunk mindkettőre példát, az előzőekre Ausztriát, Svájcot, Németországot, Svédországot, az utóbbiakra Olaszországot, az angol-északír viszonyt, illetve legújabban ismét Belgiumot.

Mindebből következik, hogy a közép- és kelet-európai régióban is eltérő aktor-magatartások mutatkozhatnak a pártrendszeren belül a fragmentáció, a polarizáció és a dimenzionalitás kezelésére.

Az eltelt több mint húsz év tapasztalatai azt mutatják, hogy azokban az országokban sikerült enyhíteni a pártrendszer és a politikai élet szétagoltságát, centrifugalitását, ahol az antikommunista, az etnikai–nemzetiségi, illetve a nemzeti–kozmozopolita ellentéteket tompultak vagy eltűntek a pártrendszerből, s ezzel párhuzamosan a nyugati típusú ideológiai vagy bal-jobb, illetve gazdasági ellentétek kerültek előtérbe. (Mint fentebb említettem, „név szerint” ugyan liberális, konzervatív-

kereszténydemokrata, illetve szociáldemokrata pártok jöttek létre, ám ezek igazából csak formális „átvételek” voltak, ha tetszik, „ideologies by design”.) Különösen szerencsés – bár még nem igazán jellemző, később sem biztos a létrejötte –, ha gazdasági, bal-jobb típusú ellentétek válnak meghatározóvá. Utóbbiak előtt azonban két akadály áll: egyfelől a közép- és kelet-európai országok piacgazdaság híján, a szocialista államgazdaságok időszakában az emberek, függetlenül a munkamegosztásban elfoglalt helyüktől, egyformán állami alkalmazottak és alattvalók lettek, s a munka-tőke, illetve ipari–agrár típusú gazdasági törésvonalak (Lipset–Rokkan) nehezen válnak valóságos politikai motiváló tényezővé. Másfelől, az elitek határozták meg a törésvonalakat top down formában, s ezek a törésvonalak a fent taglaltak szerint alaposan eltérnek a nyugati országokban megszokottaktól, viszont gyakran találkoztak az itt élő emberek érzelmeivel, múltbeli sérelmeivel és etnikai–nemzetiségi gyökereivel.

Ebből kiindulva a következő csoportokra bonthatjuk a közép- és kelet-európai országok pártrendszeit, kezdve a legkedvezőbb változattól a legproblémásabb változatig.

1. Posztkommunista jelenléttől nagyjából mentes, etnikailag rendezett országok: Csehország, Szlovénia, részben Lengyelország.
2. Posztkommunista jelenléttől nagyjából mentes, etnikailag rendezetlen országok: balti államok (orosz kisebbség, lásd a lett 2011-es választások utáni kormányalakítást!), Szlovákia.
3. Posztkommunizmussal terhelt, etnikailag rendezett országok: Bulgária.
4. Posztkommunizmussal terhelt, etnikailag rendezetlen országok: Románia, Magyarország.

(A kelet-európai, balkáni és a közép-ázsiai, kaukázusi országok pártrendszeit azért nem vettem bele a kategorizálásba, mert meggyőződésem szerint külön kategóriába tartoznak: ezekben az országokban maga a demokratizáció is megkérdőjeleződik, s sok helyen egyfajta – nem predomináns, hanem hegemon – „elnöki pártok” uralkodnak /lásd Fehéroroszországot, Oroszországot/, amelyek uralma megkérdőjelezhetetlen, a választások sem feltétlenül tiszták és szabadok.)

A fenti négy kategóriát értékelve, függetlenül a parlamenti pártok számától és a megosztó törésvonalak tartalmára koncentrálva, mind a tíz ország vagy a mérsékelt, vagy a szélsőséges pártrendszerekhez tartozik. Ezen belül mérsékelt pártrendszernek

tekinthető a posztkommunizmustól és az etnikai problémáktól nem sújtott Csehország és Szlovénia, míg a többi, egyenként vagy mindkét törésvonallal jellemezhető ország ingadozik a mérsékelt és a szélsőséges pártrendszer típusa között. Például Lengyelország egyre inkább a mérsékelt pártrendszerekhez tartozik, mert az utolsó választások óta a posztkommunista politikai csoportok lassacskán kikerülnek a politikai arénából; Lettországból viszont a 2011-es választás ismét kiélezte a lett–orosz (s tartamilag ráadásul kommunista–nem kommunista „ízű”) törésvonalat, s ez a szélsőséges pártrendszer felé mozdította el; Magyarországon pedig 2006 és 2010 között szélsőséges pártrendszer jött létre, annak ellenére, hogy két domináns párt, a posztkommunista MSZP-vel és az antikommunista Fidesz határozta meg a politikai palettát.

Nagyon fontos a mérsékeltség vagy szélsőségesség szempontjából, hogy a mértékadó, kormányképes politikai pártok milyen pozíciókat foglalnak el a törésvonalak mentén, kiélezik avagy mérséklük a konfliktusokat, vagyis befogadók vagy kirekesztők. Ebből a szempontból döntő az is, hogy e konfliktusok mentén megjelennek-e radikális vagy szélsőséges pártok a parlamenten belül, s ha igen, hogyan viszonyulnak hozzájuk a kormányzóképes pártok. Példák: Szlovákiában 2006–2010 között nemhogy nacionalista, hanem egyenesen a magyarokkal szemben sovinszta párt is jelen volt a parlamentben, viszont amíg Fico szociáldemokrata pártja bevette őket a kormánykoalícióba és ezzel szélsőséges irányba tolta el a pártkonfliktusokat, addig Radicová jobbközép kormánykoalíciója 2010-ben nélkülük alakult meg és a nemzetiségi konfliktusok valamelyest enyhültek. (A 2012-ban újra kormányra került Fico immáron nem vett be szélsőséges pártot a kormánykoalícióba.) Magyarországon 2006 és 2010 között a posztkommunista és az antikommunista párt „egymásra rontott”, majd 2010-től bekerült a parlamentbe a nemzeti-radikális Jobbik, amelyik cigány- és zsidó-ellenes arculattal rendelkezik, ám a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező Fidesz nem tolerálja a ténykedésüket és ezzel a mérsékeltség irányába mozdította el a pártrendszert (legalábbis ebben a tekintetben).

Lengyelországban a 2009-ig kormányon lévő Jog és Igazságosság Pártja erős antikommunizmusával radikalizálta a politikai viszonyokat, ám a következő, jobbközép kormány Tusk vezetésével e tekintetben mérsékelt politikai irányt vett fel. Románia pártrendszerében időnként megjelenik, és központi helyet foglal el a magyarellenesség, időnként háttérbe szorul, attól függően, hogy mely pártokból áll éppen a kormánykoalíció.

Látható, hogy a kép rendkívül változatos, ezen felül pedig változó is; két dolog azonban megállapítható. Az egyik, hogy ahol az antikommunista és/vagy etnikai törésvonalak megjelennek, fennmaradnak, ott leginkább az elitek aktor-szemponútú motivációin múlik, hogy a mérsékelttség vagy a szélsőségesség felé mozdul el a pártrendszer, s a pártok központi szerepe miatt természetesen az egész politikai élet. Ahol viszont e két törésvonal legyengült, eltűnőben van, ott inkább csak elrontani tudják a helyzetet a pártelitek, hiszen a törésvonalak állapota segíti a mérsékelttség kialakulását, lásd Szlovénia és Csehország esetét.

Összegezve, a politikai aktorok magatartásán keresztül még a legsúlyosabb ellentétek is kezelhetőek – hiszen ezt mutatja számos nyugat-európai ország példája –, ám kétségtelen, hogy az eltelt húsz év sok tekintetben a közép- és kelet-európai régió történelmileg elfojtott és zárójelbe tett, sajátos konfliktus- és törésvonalainak a felszínre kerüléséről szólt, ami – ismét sajátos módon – éppen a demokráciában történhetett meg. Ebből fakadóan pedig nem lehet egy túlzottan elméleti álláspontból kiindulva azt mondani, hogy a felszínre került ellentétek élessége és megoldatlansága miatt azokat ismét erőszakosan háttérbe kellene szorítani, mert azok rontják az adott országok demokrácia-mutatóit. Sem az antikommunizmus, sem az etnikai–nemzetiségi konfliktusok nem becsülhetőek le, adott esetben a semleges álláspont („mindenkinek igaza van vagy senkinek sincs igaza”) nem segíti a megértést, hiszen léteznek–létezhetnek mindkét törésvonal mentén valós sértettségek, feldolgozatlanságok, valós igazságtalanságok, amelyek feloldása bizonyos mértékig elkerülhetetlen, tehát nem lehet mindent „elkenni”. (Talán kicsit provokatív felvetés, de szerintem ehelyütt jogos, hogy vajon a konszenzusos demokrácia érdekében helyes megoldás lett volna-e 1945 után Németországban vagy más országban is, ha a náci és fasiszta múlt bűnöseit futni hagyják, ha a náci és fasiszta elit helyet kaphatott volna a megbékélés szellemében az új demokrácia fontos pozícióiban? Nem hiszem.) Sokkal fontosabb ebből a szempontból, hogy az elit tagjaiban legyen annyi bölcsesség, mint a nyugati országok elitjeiben – igaz, nekik is kellett némi idő a konszenzuális megoldások megtalálásáig –, hogy, ha a konfliktusokat meg is kell vívniuk, azt az emberi jogok, a demokratizmus és nem utolsósorban a humanizmus szellemében tegyék és jussanak helyes megoldásokra.

3.8. Civil társadalom (hiánya) és állampolgári politikai kultúra (hiánya) Közép- és Kelet-Európában

A Merkel-féle konszolidációs rendszerben a negyedik szint a civil társadalom és az állampolgári (demokratikus) politikai kultúra. Ez a szint zárja le, keretezi a demokratikus konszolidáció és stabilizáció folyamatát, annál is inkább, mert a civil társadalom és állampolgári kultúra a demokrácia alapjának tekinthető. Ennek a szintnek a teljesülése azonban a legnehezebb, a történelmi tapasztalatok szerint évtizedekig tart és csak teljes generációváltással/váltásokkal érhető el. Erre ékes példa Almond és Verba kutatása (Almond–Verba 1963, 1980): empirikus felmérésük során megállapították, hogy a német társadalomban 1960-ban a demokratikus értékek iránti elkötelezettség kisebbségben volt az autoriter értékekkel szemben, tehát 18 évvel a náci rendszer összeomlása után még korántsem beszélhettünk demokratikus állampolgári kultúráról. 1980-ban megismételték a felmérést, és az eredmény azt mutatta, hogy a német lakosság az eltelt időszakban elsajátította és magáévá tette a demokratikus értékeket és magatartásformákat. Vagyis, immáron 35 évvel a háború befejeződése után alapjaiban alakult át a német társadalom politikai beállítottsága, a hetvenes-nyolcvanas évekre a demokrácia már nem csak az intézmények, hanem a polgárok szintjén is valóságossá vált. Ha ebből a szempontból nézzük, akkor a közép- és kelet-európai demokráciák mintegy 22 évet éltek meg, tehát – kicsit viccesen fogalmazva – még 2024-ig kell várniuk arra, hogy a civil, polgári mentalitás is kövesse az intézményi változásokat.

Természetesen utóbbi megjegyzés csak „cum grano salis” értelmezendő; ugyanis éppen az az igazi kérdés – amire még nem tudhatjuk a választ –, hogy a közép- és kelet-európai régióban megvalósítható-e ugyanaz a fejlődés, mint Nyugat-Európában, hiszen a történelmi fejlődés a két régióban alapjaiban eltér egymástól. Amíg Nyugat-Európában bottom-up, addig Közép- és főleg Kelet-Európában top-down folyamatok zajlottak le, s nagyon valószínű, hogy ezek a történelmi, neoinstitucionalista adottságok nem változnak meg egykönnyen, nevezzék bár a politikai rendszert diktatúrának avagy demokráciának. Ez különösen Kelet-Európára igaz; Közép-Európa esetében kicsit más a helyzet, itt egy „köztes” fejlődéssel van dolgunk, hiszen ebben az alrégióban a civil mozgalmaknak volt bizonyos mozgásterük, a civil társadalom bizonyos kiépítettsége a második világháború előtti időkhöz megfigyelhető volt, tény azonban, hogy a negyven éves kommunizmus korszaka jelentős rombolást okozott ezen a területen is. Közép-Európában tehát a jövő dönti el, hogy a társadalmak

mennyire és milyen mértékben lesznek képesek a nyugat-európai civil politikai kultúrához hasonló állapotok kialakítására.

A harmadik fejezetben bővebben kifejtettük, ezért itt már csak utalunk rá, hogy a negyedik szinten belül az állampolgári politikai kultúra a beállítottságra, az értékekre vonatkozik, míg a civil társadalom szervezetekre, mozgalmakra, államtól független cselekvési terepekre. Említettük klasszikus gondolkodók – Tocqueville-től Habermasig – négy fontos megállapítását a civil társadalom és az állampolgári politikai kultúra szerepéről a demokráciában. Ezek röviden: az állammal szembeni civil, állampolgári függetlenség, a társadalmi konfliktusok civil eszközökkel való orvoslása vagyis az állam terheinek csökkentése, a civil szervezetek a demokrácia iskolái, s végül, a civil lét és kultúra a létező társadalmi érdekeket, értékeket artikulálja, tematizálja és ezáltal hozzájárul az ezekkel kapcsolatos konfliktusok felismeréséhez és kezelhetővé tételéhez.

Mindezekén túl azonban ehelyütt kell hangsúlyoznom, hogy a civil társadalom és politikai kultúra megléte vagy nem megléte véleményem szerint nem más, mint magának az organikus, tartalmi demokráciának a léte vagy nemléte, hiszen itt nagyjából fogalmi azonosságról van szó. Tisztában vagyok vele, hogy ez erős kijelentés, de vajon a demokrácia, mint népuralom hogyan képzelhető el másként, mint hogy a nép megszervezett, képviseli érdekeit és részt vesz a róla szóló döntésekben? Ha ez ugyanis nincs így, akkor pusztán politikai elit-uralom, avagy politikai elit-demokrácia (formális, választási demokrácia) létezik, az pedig egy másfajta értelmezést igényel. Linz és Stepan egyértelműen fogalmaznak: „Without a state, there can be no citizenship, without citizenship there can be no democracy.”²²

Természetesen létezik a demokrácia minimalista, formalista felfogása – erről korábban bővebben szoltam –, ám jómagam az organikus demokrácia felfogásában kezelem a demokráciát. Amiből pedig az következik, hogy a civil társadalom és az állampolgári politikai kultúra kialakulása megítélésem szerint alapfeltétele a demokrácia nem formális, hanem organikus változata létrejöttének és stabilizációjának.

Nézzük ezek után, mit tapasztalunk több mint húsz évvel a rendszerváltások után Közép- és Kelet-Európában?

Mint korábban többször említettük, a kommunizmus–szocializmus rendszere, mint neoinstitucionalista háttér, gyakorlatilag megszüntette a civil társadalmakat és kultúrát, már ahol egyáltalán volt, illetve bontakozott – azaz Közép-Európában. Kelet-Európában, a Kelet-Balkánon, s főként Közép-Ázsiában pusztán rögzültek és fennmaradtak a civil társadalom és kultúra nélküli, alattvalói állapotok, s ennek következményei jól látszanak a két alrégió közötti különbségekben. Merkel írja le, hogy a civil társadalom létrejötte a legnehezebb és a leghosszabb időt igénybe vevő feladat, s az első 20 év pontosan mutatja, hogy a térségben a hiányzó állampolgári kultúra és civil társadalmi vitalitás különlegesen erős problémát jelent (Merkel 2010: 425). Ezt a tényt bizonyítja, hogy a pártok és a szakszervezetek kevés bizalmat élveznek az emberek előtt – a Nyugattal szemben –, s általában a jogállamba vetett hit is szignifikánsan kisebb, mint Nyugat-Európában. Ez pedig valós probléma, hiszen a jogállamba vetett bizalom nyilvánvalóan központi kérdése a demokratikus rendszer legitimitásának. Ez utóbbiról nézzünk meg egy táblázatot.

15. Táblázat **Demokrácia-autokrácia-index: demokraták és autokraták részaránya**

	Erős demokraták	Gyenge demokraták	Bizonytalan polgárok	Autokraták
Összehasonlító országok:				
USA	44	49	4	3
Norvégia	60	36	2	2
NSZK	56	41	2	1
Kelet-Közép Európa:				
NDK	32	64	3	1
Lengyelország ^a	20	64	8	8
Csehország	33	62	3	2
Szlovákia	34	60	3	3
Magyarország	42	51	3	4
Románia	28	58	6	8
Bulgária	11	68	9	12
Észak- és Kelet-Európa:				
Észtország	27	63	6	4
Lettország	10	76	8	6
Litvánia	7	75	11	7

Fehéroroszország	10	67	11	12
Ukrajna	7	67	13	13
Oroszország	4	54	16	26

a.) European Values Survey (1999)

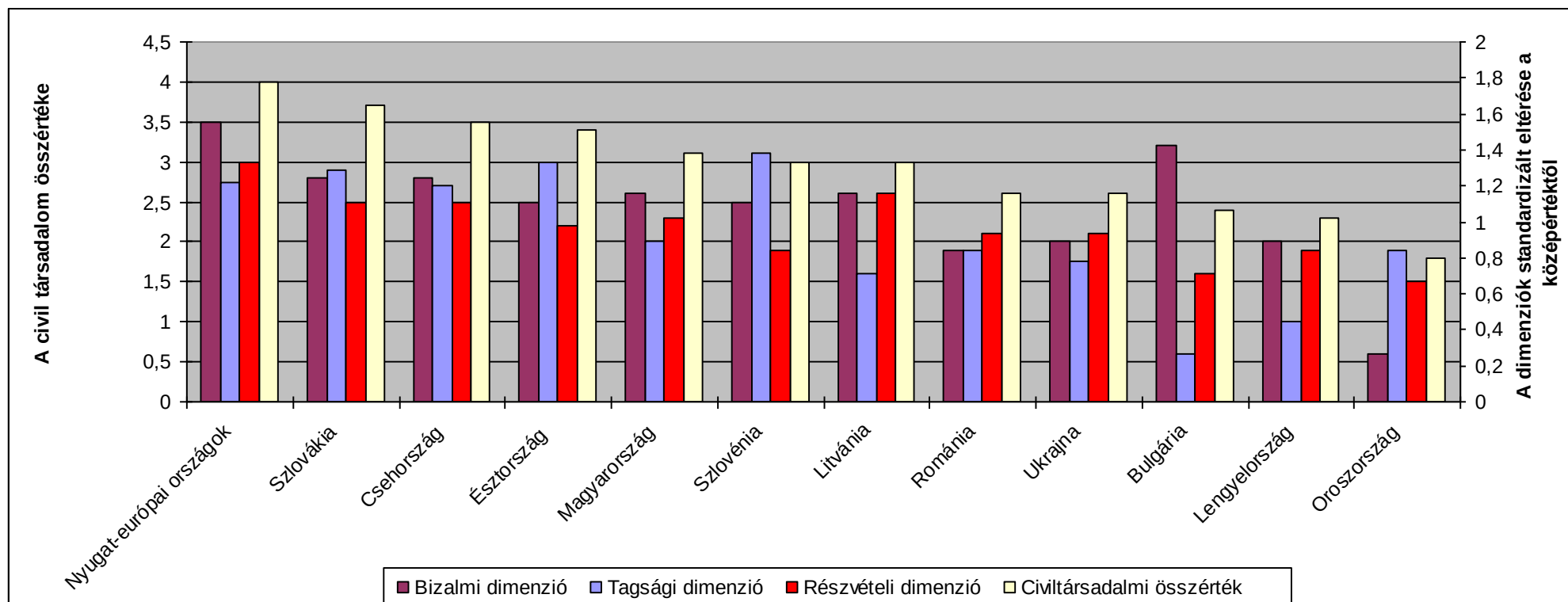
Forrás: Klingemann, H-D. et. al. (2006: 5.)

A táblázatból pontosan látszik a három régió vagy alrégió közötti, jogállam iránti elkötelezettségben mutatkozó különbség melynek okait részben érintettük, illetve ezekre a későbbiekben is visszatérünk.

Nézzünk ezek után két másik táblázatot, amelyek immáron konkrétan a civil társadalom kiépültségét, illetve a demokratikus állampolgári politikai kultúra konszolidáltságának mértékét mutatják meg összehasonlító metszetben.

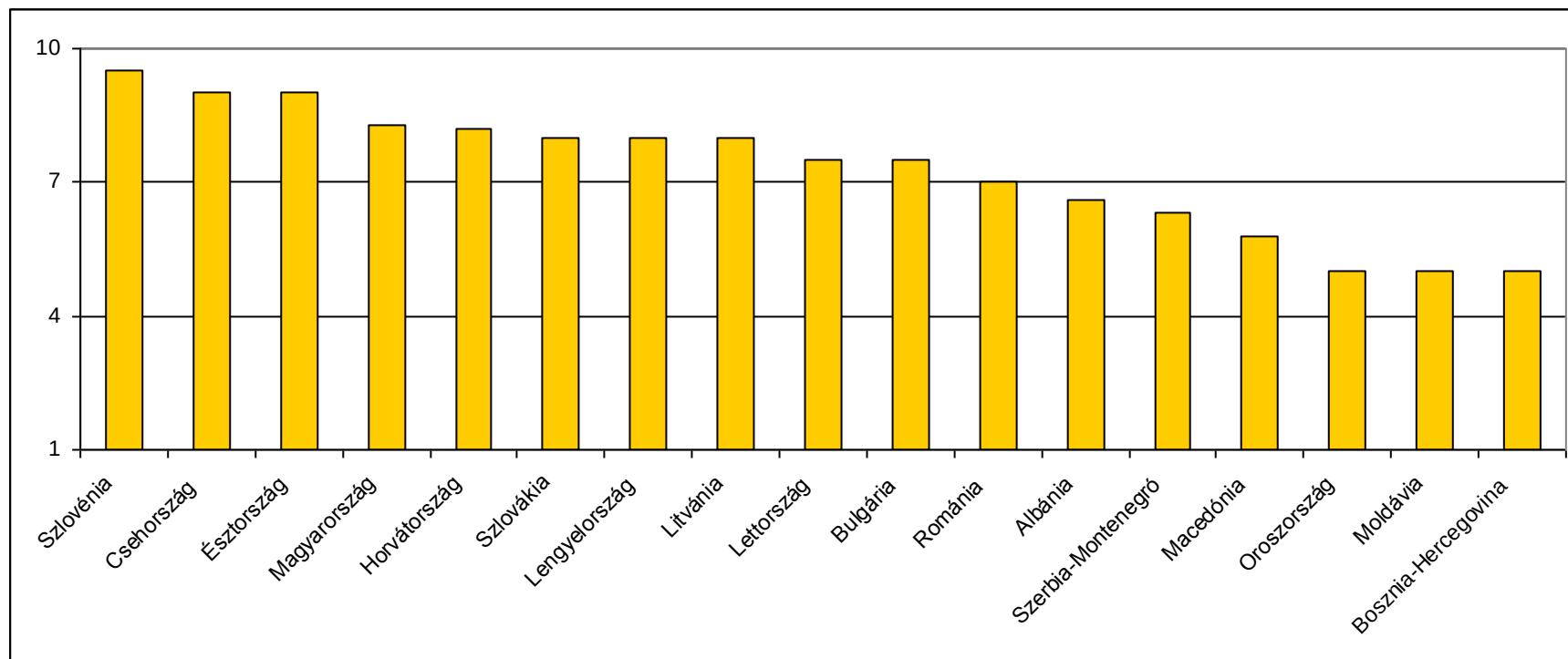
16. Táblázat

A civil társadalom erőssége



Forrás: Wessels, B. (2003)

17. Táblázat A demokratikus politikai kultúra konszolidációja



Forrás: Bertelsmann Alapítvány (2005)

Utóbbi táblázatok is jól mutatják, hogy világos különbség mutatkozik Közép-Európa, illetve a kelet-európai alrégiók között. Ez azt jelenti, hogy amíg Közép-Európában alulfejlett, de nem a demokráciával szemben álló társadalmak léteznek, addig, ahogy Kelet felé haladunk, utóbbi területeken már arról van szó, hogy ott soha nem létezett a civil társadalom kezdeménye sem, de hiányzik a demokrácia elvi támogatása is; utóbbi helyeken tehát nem alulfejlettségről, hanem egyszerűen nem civil és nem polgári, tágabban nem demokratikus mentalitásról beszélhetünk. Másképpen fogalmazva utóbbi alrégióban alattvalói kultúra van – avagy „köztes” kultúra, hibrid rendszer –, amelynek az autoriter rendszerek felelnek meg, s nem a demokráciák. Közép-Európában ezzel szemben alulfejlett, de a demokrácia felé irányuló civil társadalmak léteznek, ami a Nyugat felé mutat, a demokráciát tolerálja és elfogadja még akkor is, ha abban nem működik minden jól, sőt; az persze elképzelhető, hogy a közép-európai demokráciák soha nem fognak hasonlítani a civil kultúra szempontjából sem mondjuk Svédországra, Németországra, Angliára vagy Hollandiára, de mégis a demokratikus irányultság keretein belül értelmezhetőek ezek az országok.

Mindez egy konkrét területen, a szakszervezetek esetében is megmutatkozik. Merkel jegyzi meg egy helyütt, hogy az intermedier, közvetítő struktúrák általában alulfejlettek a közép- és kelet-európai régióban, ami nem mással, mint a gyenge civil társadalmakkal áll összefüggésben (Merkel 2010: 121.). Rommel-Müller és Grotz (2011: 304.) tágabb összefüggésben állapítják meg, hogy a képviseleti szint ugyan Nyugaton is gyengült az utóbbi időszakban, ám „volt honnan”, míg a közép- és kelet-európai régióban ennek hiánya úgymond a leggyengébb láncszem a demokratizáció folyamatában; hozzáteszik ugyanakkor, hogy a többi, ázsiai, latin-amerikai, afrikai régióban is megfigyelhető ez a sajátosság és hiány.

Ehelyütt nézzünk meg egy táblázatot, amely a különféle intézmények, illetve ezen belül a szakszervezetek iránti bizalom fokát mutatja európai összehasonlításban.

18. Táblázat Bizalom az állami intézményekben és a társadalmi szervezetekben (%-ban) (1999)

Ország	Templom	Hadsereg	Sajtó	Szakszer- vezetek	Rendőrség	Parlament	Állami közigazgatás	Szociális ellátás, biztonság	Jogrendszer
NSZK	44	59	36	38	77	35	40	43	65
NDK	26	46	38	35	65	39	35	49	49
Észtország	44	35	42	33	34	27	41	50	33
Lettország	67	48	45	32	40	27	49	57	47
Litvánia	68	47	75	38	24	11	20	27	17
Lengyelország	68	69	48	34	56	34	33	39	43
Csehország	20	26	37	22	33	13	23	34	23
Szlovákia	69	77	49	43	44	43	39	36	35
Magyarország	45	45	30	23	43	33	49	41	44
Románia	83	83	38	27	45	19	27	30	40
Bulgária	34	58	26	15	46	28	24	25	27
Szlovénia	35	42	61	31	50	25	25	47	44
Átlag	50	54	40	25	59	36	40	50	45

Forrás: European Values Study Group and World Values Survey Association (2000); vizsgálati év: 1999.

A táblázat jól mutatja, hogy, akárcsak a politikai szervezetekkel (parlament, állami közigazgatás, jogrendszer), úgy a szakszervezetekkel szemben is igen alacsony a bizalom a közép-európai országok körében (miközben a nyugat-európai adatok bizalomvesztésre utalnak). A közvetítő szférák – szakszervezetek, társadalmi, kulturális szervezetek, különféle szövetségek, társulások és mozgalmak stb. – hiánya vagy gyengesége azért is hátrányos, mert ez rendkívüli mértékben megterheli az államot, a feladatok mind az államban összpontosulnak. Márpedig ez ördögi körré válik, mert így az állam gyakorlatilag azt folytatja, amit a diktatórikus rendszerben, ismét „megszokja” azt, hogy minden társadalmi konfliktus kezelése az ő feladata, miközben a lakosság ismét „leszokik” arról – miközben persze hozzá sem szokott különösebben –, hogy neki kell a rá tartozó területeken társadalmi-közéleti cselekvést folytatni. Így pedig fennmarad az a viszony, hogy csak az állam az aktív és a társadalom a passzív, a top down-formák uralkodnak, s ez újra normává, elfogadottá válik. (Wiesenthal 1993: 121). Persze ez az állapot hosszútávon megváltozhat – különösen Közép-Európában –, de rövid távon kevesebb esély látszik a változásra.

A szakszervezetek gyengesége egyben azt is okozza, hogy a Nyugat-Európában megszokott, uralkodó munkáltató–munkavállaló ellentét, ami a bal-jobb törésvonalnak megfeleltethető, nem igazán szerveződik meg politikai és pártpolitikai szinten, hiszen erős szakszervezetek nélkül ez nehezen megy. Nyugat-Európában is a nagy létszámú szakszervezetek azok, amelyek újra és újra „felmelegítik” ezt a törésvonalat, s itt nem feltétlenül a látványos sztrájkokra és tüntetésekre gondolok – amelyek Közép- és Kelet-Európában is előfordulnak –, hanem sokkal inkább a folyamatos érdekképviselőre a munkáltatókkal és az állammal szemben, a tarifa-tárgyalásokra és egyeztetésekre stb.²³

Ha mármost a szakszervezetek gyengeségének az okait keressük, akkor neoinstitucionalista módon a történelemben kell kutakodnunk, mégpedig döntően a kommunista–szocialista évtizedekben. Az autoriter rendszerek korszakában a szakszervezetek – pontosabban az „egyetlen” kommunista szakszervezet, hisz több és más nem lehetett – a kommunista pártokhoz kötődtek, elveszítették valódi funkciójukat, kiszolgálták a hatalmat, ennek következtében pedig elvesztették – már ha előtte volt ilyen – az emberek előtt a tekintélyüket is. Itt is azonban fontos megjegyezni, hogy amíg a közép-európai országokban a kommunista hatalomátvételek, a második világháború előtt valóságos szakszervezetek működtek, addig a posztszovjet térségben az első világháború előtt legfeljebb csak kibontakozóban volt a szakszervezeti mozgalom; ennél fogva mondhatjuk azt, hogy

amíg a kommunizmus korszakában Közép-Európában elvesztették tekintélyüket a szakszervezetek, addig Kelet-Európában ki sem alakulhatott igazából ez a tekintély.

Armingeon (2011: 164) is a fentiekből indul ki, ám hozzáteszi, hogy a neoinstitucionalista magyarázatok mellett az átmenetekhez konkrétan kapcsolódó, aktor-szemponturnak is szerepet játszottak a szakszervezetek háttérbe szorulásában. Ebben a vonatkozásban három szempontot említ: az első, hogy a közép-és kelet-európai átmenetek során, a régi autokratikus elit elleni küzdelemben az új pártok kerültek döntő és meghatározó szerepbe, miközben elmondható, hogy a demokratizáció hosszú, első hulláma során, a 19. században először éppen a trade unionok jelentek meg mint a munkások képviselői, s később ezekből is nőttek ki a baloldali munkáspártok. A második, hogy az átmenet, a neoliberális piacgazdaságra való áttérés után azonnal kialakuló mély gazdasági válságot kezelni kellett, s ez rögtön a demokratizáció kezdetén óhatatlanul és kényszerűen is háttérbe szorította a szakszervezeteket. Végül a harmadik, hogy az EU-belépéssel együtt jártak az új tagok számára olyan jogi kötelezettségek, amelyek a szakszervezetek érdekképviselési mozgásterét erőteljesen beszűkítették; konkrétan, az áruk, vállalatok és munkaerő szabad áramlásával megjelentek a belépő országokban a multinacionális óriásvállalatok, amelyek időnkénti agresszív fellépése a munkásokkal és az egyébként is gyenge szakszervezetekkel szemben nem javította utóbbiak helyzetét és megítélését.

A másik tényező pedig, hogy az autoriter korszak után igazából csak a volt kommunista–szocialista szakszervezetek tudták megőrizni, illetve megtartani és újraépíteni a szervezettségüket (a nagy kivétel itt természetesen a lengyel Szolidaritás szakszervezet, mely a rendszerváltás motorja is volt egyben); az új szakszervezetek nagyon nehezen szerveződtek, kis tagsággal, gyenge érdekérvényesítő képességekkel. Az is elmondható, hogy az újonnan alakuló pártok szinte az összes, tehetséges, „hadra fogható” ellenzéki közéleti embert magukba szippantották, s bizony sokszor csak a másodvonalból érkező személyek kerültek az új szakszervezetek élére, így gyakran a rátermettség és ügyesség is hiányzott ahhoz, hogy az új szakszervezetek megerősödjének. Ráadásul gyakran az új pártokból „kihullott”, de azokkal nem szakító személyek lettek az új szakszervezetek vezetői, minek okán e szakszervezetek erősen kötődtek és kötődnek egyes pártokhoz, ez által hiányzik a szükséges függetlenségük és autonómiájuk, ami Nyugat-Európában alapja a szakszervezetek erejének és szuverén fellépésének. Ezzel szemben, ha az adott új szakszervezet „pártja” kerül kormányhatalomba, akkor a valós és szuverén érdekképviselési tevékenységük

látványosan legyengül és jelentéktelenedik. Természetesen az erősebb, posztkommunista szakszervezetek erősen kötődnek a posztkommunista utódpártokhoz, s azok hatalomra kerülése esetén szinte újjátermelik a régi, autokratikus rendszerben megszokott függőségeket.

Mindebből látható, hogy akár posztkommunista, akár új szakszervezetekről van szó, erősen kötődnek a régi vagy új pártokhoz, függnek tőlük, s ez pedig lehetetleníti, hogy olyan függetlenséggel és önállósággal rendelkezzenek, amely a közvetítő, érdekképviselési funkció ellátásához nélkülözhetetlen. Ennél fogva pedig egyelőre képtelenek, vagy csak kevésbé képesek hozzájárulni a civil társadalom és az állampolgári politikai kultúra kialakulásához.

Összegezve elmondható, hogy a civil társadalom és állampolgári kultúra gyengesége az egyik legfontosabb sajátos vonás, ami magyarázza a közép- és kelet-európai demokráciák és fél-demokráciák „másságát” a nyugat-európai és atlanti demokráciákhoz képest, miközben, mint jeleztük, a közép-európai és a kelet-európai alrégiók között is lényeges, tartalmi különbségek mutathatóak ki. Rommel és Grotz kifejtik, hogy éppen a képviselő gyengesége, a civil társadalom hiánya magyarázza azt, hogy Nyugat-Európa-hoz képest a pártpolitikai eliteknek sokkal erősebb a mozgástere, akaratképzési lehetősége, mert nincs olyan civil és érdekképviselési szféra, amely ezt kellőképpen korlátozná, akadályozná, moderálná vagy kiegyensúlyozná. Ez a szabad mozgástér lehetővé teszi az eliteknek, hogy gyakorlatilag következmények nélkül cselekedjenek (Fricz 2010); az új elitek igen erősen befolyásolni tudják az új demokráciák működését, arculatát, jellemzőit, úgymond szinte minden rajtuk múlik. Ugyanakkor ennek következménye az is, hogy erős a kormányzati, koalícióképzési ingatagság²⁴.

Emeljük ki még egyszer: amíg a közép-európai, illetve a közép-ázsiai, kaukázusi országok között a civil társadalom és kultúra szempontjából rendszer-különbségek vannak (s mondjuk a kelet-európai alrégió és Közép-Európa között fél-rendszer-különbségek), addig Nyugat-Európa és Közép-Európa között nem, hiszen utóbbiak a demokrácia vonzáskörén belül helyezkednek el. Ezzel együtt is, a Nyugat-Európa és Közép-Európa közötti, mint demokráciák közötti sajátos eltérések magyarázata nagymértékben a civil társadalom és politikai kultúra eltéréseiben rejlik. (Bár nem csak ebben, hanem két, csak az új demokráciákban megjelenő törésvonal, az antikommunista és az etnikai–nemzetiségi ellentétek meglétében és hatásaiban is,

amire később visszatérek.) Ennek az eltérésnek a lényege, hogy amíg Nyugaton bottom-up top-down oda-visszacsatolós demokráciák működnek, addig Közép-Európában top-down demokráciák, ahol a bottom-up folyamatok nem elég erőteljesek. (Kelet-Európában és Közép-Ázsiában pedig top-down fél-autokráciák és top-down autokráciák léteznek.)

3.9. Az Európai Unióba való belépés, mint külső hatás szerepe a demokratikus konszolidációra Közép- és Kelet-Európában

A korábbiakban felvázolt négy konszolidációs szint – alkotmányos, képviseleti, magatartási és civil politikai kulturális – elsősorban egy adott ország belső viszonyaival, intézményeivel és struktúráival, a politikai aktorok motivációival, a hagyományokkal és normákkal áll összefüggésben; azt vizsgálja, hogy egy ország belülről, endogén módon, saját erőből hogyan és mennyire képes egy demokratikus berendezkedés felépítésére, működtetésére és konszolidációjára.

Ezen túl azonban szükséges elemeznünk azt is, hogy az országokon kívüli, exogén, ha tetszik külpolitikai, kontinentális és világpolitikai hatások hogyan befolyásolják és alakítják a demokráciák stabilizációját. Annál is inkább fontos ez, hiszen a közép- és kelet-európai országok már a Szovjetunió szétesése előtt is, de különösen utána – ellenzéki szinten – az euro-atlanti demokráciák modelljét tekintették elérendő célnak, ami mintegy „sorvezetőül” szolgált számukra a demokratizáció folyamatában. Mindennek alapján, az 1989–1991-es átmenet során igen gyorsan vezették be a nyugati típusú demokráciák alapintézményeit – Ralf Dahrendorf után szabadon: „hat hónap alatt”. Ezzel együtt az is természetes következmény volt, hogy a kommunizmustól szabadult közép-, és részben a kelet-európai országok rövid időn belül célul tűzték ki a nagy nyugati szövetségi rendszerekhez való csatlakozást, különös tekintettel a NATO-ra és az Európai Unióra. Amíg azonban a NATO döntően az USA által irányított katonai szövetség, amely elsősorban védelmi-stratégiai szempontok alapján vesz fel tagokat, addig az EU olyan, egyszerre politikai, gazdasági és értékközösség, amely már a csatlakozási folyamat kezdetétől határozott és világos követelményeket szab meg a tagjelölt államok számára a belépés feltételeként. Ezek a demokratikus értékek, működésmód

betartására, az emberi és állampolgári jogok garantálására ugyanúgy vonatkoznak, mint egyes gazdasági, piaci, fiskális és monetáris elvárásokra és követelményekre. Mindebből következően az EU-felvétel és tagság gyakorlatilag közvetlenül alakítja az érintett közép- és kelet-európai országok belső viszonyait, s első megközelítésben egyértelműen segíti a demokratikus konszolidációt.

S éppen ezért, bár a transzatlanti katonai együttműködés és az általában vett nemzetközi tekintélye és súlya okán az Egyesült Államok politikai befolyása is fontos tényező, mégis, a direkt intézményi és jogi következményekben tetten érhető külső támogatás és egyben elvárás-rendszer elsősorban az Európai Unió kapcsán jelent és jelenik meg. Ezért a továbbiakban utóbbi hatásait érdemes közelebbről taglalni.

A vonatkozó szakirodalom viszonylag kevesebbet foglalkozik a demokratizáció kapcsán az exogén, külpolitikai hatásokkal. Ezzel együtt több szerző, így például Merkel (2010), Schimmelfennig–Schwellnuss (2011), Müller-Rommel–Grotz (2011) megegyeznek abban, hogy az EU-belépési folyamat fontos szerepet játszik a demokratizációban, ami konkrétan azt jelenti, hogy a külső elvárás-rendszer lassan belsővé válik, intézményesedik és szerencsés esetben normává, elsajátított, interiorizált magatartásformává alakul – elvileg legalábbis.

Ugyanakkor fontos és sajátos különbségek mutatkoznak e tekintetben is a közép- és a kelet-európai országok között. Müller-Rommel–Grotz (2011: 317) három csoportra bontja a régió országait:

- a. Azok az országok, amelyek a térségben a demokratizáció „előfutárainak” számítanak, mint Lengyelország, Magyarország és Csehország. Ezekben az országokban a szerzők szerint olyan erős a demokrácia iránti endogén igény, hogy a külső, exogén hatás kis túlzással felesleges, bár természetesen felerősíti a demokrácia konszolidációjának esélyeit.
- b. Vannak országok, mint Oroszország és Fehéroroszország, amelyekre igazából nincs hatással az Európai Unió, belépési szándékuk sincs, ennek következtében az exogén hatás gyakorlatilag a nullával egyenlő, sőt, sok esetben még inkább negatívan, taszítóan hat az említett országokra.
- c. Végül a szerzők kiemelik azokat az országokat, amelyek ténylegesen ingadoznak a demokratizáció és az autokratizáció között, itt említik Bulgáriát, Romániát és Szlovákiát. Ez utóbbiak esetében a csatlakozási tárgyalások és a tagság kifejezetten segítették a demokratikus erőket abban, hogy ne essenek

vissza az autokratikus, önkényes kormányzás irányába, s hogy a fő aktorok magatartása egyértelműen a demokrácia normái szerint formálódjon.

Schimmelfennig és Schwellnuss (2011: 296) is azt emelik ki, hogy az EU-belépés nagyon fontos szerepet játszott és játszik a közép- és kelet-európai országok demokratikus stabilizálódásában, ám kiemelik, hogy ez főként a demokrácia és az autokrácia/diktatúra között ingadozó, úgynevezett „hibrid”, instabil országokra vonatkozik. Ebben az összefüggésben ők még kiemelik Szerbia példáját (e könyv írása közben válik valósággá Szerbia tagjelölti státusza), teljes joggal; jómagam pedig ehhez hozzátenném Horvátországot is, mely ország igen hosszú és bonyolult tárgyalások után, 2011 novemberében kapta meg hivatalosan is a tagfelvételi jogosultságot, s 2013. július elsején az EU teljes jogú tagja lett.

Müller-Rommel és Grotz (2011: 316) mindehhez hozzáteszi, hogy az EU-belépés elsősorban politikai segítség a demokratizációs folyamatban, viszont tény, hogy a közös jogrend (*acquis communautaire*) természetesen az országok szuverenitás-vesztésével is együtt jár, amelyet az egyéb politikai és gazdasági előnyök, támogatásformák ellensúlyoznak vagy ellensúlyozhatnak. Mindez a 2011. december 8–9 között zajló EU-válságtanácskozás tükrében kapott különleges jelentőséget: e tanácskozáson az euró mély válságának leküzdése érdekében megállapodás született az eddigieknél jóval szorosabb, nem pusztán monetáris, hanem fiskális, kormányzatok közötti gazdaságpolitikai együttműködésről, ami az egyes kormányok gazdaságpolitikai mozgásterét nyilvánvalóan beszűkíti és egy közös EU-s gazdasági és pénzügyi kormányzás lehetőségét vetíti előre. Utóbbi taglalása azonban túllépne e kötet keretein; a 2012 utáni politikai együttműködési formák és modellek változásai már egy új elemzés tárgyát fogják képezni.

Ehelyütt fontos kiemelni, hogy az EU, illetve a belépni szándékozó ország viszonyában nem csak az a kérdés, hogy a jelölt országokat mennyiben segíti az EU-tagság és mennyire garantálja a demokratikus konszolidációt, hanem az is, hogy az EU saját követelményeihez mennyire következetes a csatlakozási folyamat során, illetve utána – erről viszont már kevesebb szó esik a szakirodalomban. Holott ehelyütt meg kell jegyezni, hogy bizonyos demokratikus kritériumok betartását időnként az EU és szervezetei sem követelték meg kellő határozottsággal, s e tekintetben a demokratikus konszolidációt nem segítette elő. Három példa is adódik itt, s sajátos módon mindegyik kapcsolódik Magyarországhoz.

Az első a hírhedt Beneš-dekrétumok ügye: az EU úgy „engedte be” tagjai sorába Csehországot és Szlovákiát, hogy nem követelte meg tőlük kellő eréllyel és határozottsággal az egyes nemzetek kollektív háborús bűnösségét kimondó – döntően a németeket és a magyarokat érintő – dekrétumok törvényen kívül helyezését, mely dekrétumok még ma is érvényben vannak. Holott mi lenne az Unió szellemétől távolabb, mint épp az emberi jogokat a legsúlyosabban megsértő, nemzetiségeket és népeket diszkrimináló jogalkotás?

A második: Románia úgy lett tagja az EU-nak, hogy nem szavatolta az országában élő nemzeti kisebbségek területi és egyéb autonómiáját, miközben az etnikai és nemzetiségi kisebbségek autonómiája nyugat-európai alapértéknek tekintendő (l. a katalánok példáját).

Végül a harmadik Gyurcsány Ferenc miniszterelnök 2006 szeptemberében nyilvánosságra került úgynevezett őszödi beszéde, amelynek következményeivel a 4., Magyarországról szóló fejezetben foglalkozunk.

Az elemzés megköveteli tehát, hogy rámutassunk: sajátos módon a külső, exogén hatások sem mindig egyirányúak, ami arra utal, hogy az EU sem mindig teljesen következetes a demokratikus alapértékek betartatása ügyében, ami azt a látszatot keltheti, hogy bizonyos országok többet engedhetnek meg maguknak, mint mások. Ez pedig nem feltétlenül erősíti az országokon belüli és országok közötti demokratikus aktor-magatartás erősödését, ellenkezőleg, e néha következetlen megnyilvánulások – vagy éppen a megnyilvánulások hiánya – a szomszédos közép- és kelet-európai országok viszonyát is megterhelheti.

A folyamatok főiránya azonban természetesen az, hogy az EU, mint exogén faktor, nagymértékben segíti azon közép- és részben balkáni országok demokratikus konszolidációját, amelyek „hibridek”, ingatag állapotban vannak, míg meghatározott kelet-európai országokra nincs különösebb hatásuk. Az EU az esetek döntő részében hozzájárul az endogén demokratikus megoldások megtalálásához határozatokkal, véleményformálással, befolyásolással, enyhébb vagy szigorúbb ráhatással. Ez a döntő mozzanat, ami mellett megemlítendő, hogy az EU – talán túlzott kompromisszum-keresés, a tényezők nem teljes körű kezelése vagy más okok miatt – nem segítette a demokratikus megoldások kivitelezését. Az összeredmény viszont pozitív, ez az exogén hatás jelentősen segíti a közép- és egyes kelet-európai, balkáni országok, az EU-tízek demokratikus konszolidációját és stabilizációját. Más kérdés az, hogy a fenti elemzések

alapján megállapítható: a külső hatás és segítség semmit sem ér, ha a belső szándék hiányzik a valódi demokratizációhoz, vagy ha már demokratizálódott és látszólag konszolidálódott országok fordulnak vissza és alkalmaznak újra autokratikus megoldásokat.

3.10. Többségi és konszenzuális demokrácia: mennyire alkalmazható a Lijphart-tipológia Közép- és Kelet-Európában?

A demokratikus konszolidáció kilenc területének áttekintése után, befejezésésképpen érdemes külön kiemelni egy, a demokráciával foglalkozó szakirodalomban talán a legszélesebb körben elterjedt és máig ható demokrácia-tipológiát, s megvizsgálni, hogy a közép- és kelet-európai országok politikai rendszereinek elemzésére alkalmazható-e vagy sem.

Arendt Lijphart ismert tipológiájáról van szó (Lijphart 1984, 1999), amelynek kiindulópontját Abraham Lincoln amerikai elnök klasszikus mondásában találhatjuk meg, mely szerint a demokrácia nem más, mint „a nép kormányzása a nép érdekében, a nép által”. A lijpharti tipológia központi kérdése, hogy az adott kormányzatoknak milyen érdekeket kell képviselnie akkor, amikor a társadalom – természetes módon – különböző érdekek mentén oszlik meg. Lijphart e kérdésből kiindulva – a nyugati demokráciák működését alapul véve – két demokrácia-típust különböztet meg: a többségit és a konszenzuálist. Tömören megfogalmazva, ebben a megkülönböztetésben a többségi demokrácia azokat az érdekeket képviseli, amelyek a választásokon többséget szereztek és kormányzó hatalomhoz jutottak, míg a konszenzuális demokráciában a kormányzat a lehető legszélesebb rétegek érdekeit kívánja érvényesíteni kormányzása során²⁵. Fontos kiemelni, hogy mind a többségi, mind a konszenzuális demokrácia is a demokrácia többségi elvén nyugszik („a többség dönt”), ám a konszenzuális demokrácia ezt minimális feltételnek tartja, s meghatározott eljárásokkal az érdekek képviselését kibővíti a többséget szerzett érdekeken túlra, a kisebbségben maradt érdekek irányába. Amíg tehát a többségi demokráciára a hatalom koncentrációja a jellemző, addig a konszenzuálisra a hatalom egyfajta diszperziója, „szétosztása”.

Ezek után nézzük meg táblázatban is Lijphart tipológiájának részleteit.

19. Táblázat

A többségi és a konszenzuális demokrácia strukturális ismertetőjegyei A. Lijphart alapján (1999)

Ismertetőjegyek	Többségi demokrácia	Konszenzuális demokrácia
Kormányzati struktúra	Egypárti kormányzás	Többpárti koalíció
Végrehajtói és törvényhozás kapcsolata	Végrehajtás dominanciája	Hatalmi egyensúly
Pártrendszer	Kétpártrendszer	Többpártrendszer
Választási rendszer	Többségi választási rendszer	Arányos választási rendszer
Szervezeti-szövetségi rendszer	Érdekcsoportok pluralizmusa	Érdekcsoportok korporatizmusa
Vertikális állam-berendezkedés	Föderális decentralizált	Unitárius centralizált
Parlamenti struktúra	Egykamarás	Kétkamarás
Alkotmányos keretek	Rugalmas alkotmány	Merev alkotmány
Alkotmánybíróság	Nincs alkotmánybíróság	Erős alkotmánybíróság
Központi bank autonómiája	Kormányzattól függő központi bank	Kormányzattól független központi bank

Forrás: Lijphart, A. (1999)

Rögtön meg kell jegyeznünk, hogy akárcsak Sartori 1976-os klasszikus pártrendszer-tipológiáját, úgy Lijphart először 1984-ben lefektetett, majd 1999-ben némileg módosított tipológiáját sokan és sokféle okból, megközelítésből kritizálták²⁶. Így többek között a fogalmi ellentétpárokat (Nagel 2000; McGann 2004), amelyek bizonyos esetekben nem is egymás ellentétei, hiszen a többséginek az ellentéte igazából az arányos rendszer lehetne, míg a konszenzuálisnak nem a többségi, hanem a konfliktusos. Többben a kritériumok nem kellő megalapozottságát vetik fel (Schmidt 2008: 327; Blondel–Battegazzore 2003: 14) és még lehetne folytatni a sort. Ám ehelyütt ezekre csak utalni tudok; minden kritika ellenére mégis megállapítható, hogy a lijpharti felosztásra máig sűrűn hivatkoznak, így nem érdektelen megvizsgálni, hogy ez a határozottan a nyugati demokráciákra méretezett és széles körben elfogadott tipológia mennyire „állja meg a helyét” akkor, ha a közép- és kelet-európai demokráciákat kívánjuk karakterizálni, típusokba rendszerezni.

A kérdés megválaszolása tekintetében a már idézett német szerzőpáros, Grotz és Müller-Rommel (2011: 18) meglehetősen szkeptikus álláspontot foglal el. Két okból is úgy látják, hogy a lijpharti elemzési rendszer csak korlátozottan alkalmas a közép- és kelet-európai országok analizésére. Egyrészt, a régió országai az empirikus vizsgálatok alapján a Lijphart által használt tíz kategória szerint nagyon specifikus kombinációkat mutatnak fel, nem „követik” a két alaptípus elméleti kritériumrendszerét, s így nem

sorolhatók be egyértelműen a többségi vagy a konszenzuális típusba; a kategoriális jellemzők elrendezése „keresztezi” a nyugati, kiépült demokráciák struktúráját. Példaként említik, hogy sem a pártrendszerrel, sem a végrehajtással (kormányzati rendszerrel), sem a föderalizmus–unitarizmus megkülönböztetéssel kapcsolatos közép- és kelet-európai sajátosságok nem alkalmasak arra, hogy funkció-releváns hasonlóságokat és egyben markáns különbségeket lehessen kimutatni ezen országok között. Azt már én teszem hozzá – mindezek alapján –, hogy a jellemzők e sajátos kombinációi következtében olyan „vegyes” kombinációi jönnek létre a többségi és konszenzuális demokráciáknak, hogy sok esetben a többségi–konszenzuális szembeállítás irrelevanciájáról, de legalábbis magyarázó erejének hiányosságairól beszélhetünk.

Másrészt felveti a szerzőpáros, hogy az intézményi fejlődés és változása a közép- és kelet-európai demokráciákban több mint húsz évvel az átmenetek után még mindig sokkal dinamikusabb, mint a fejlett demokráciákban Nyugat-Európában. Nagyon lényeges pontra mutatnak rá, amikor kifejtik, hogy tulajdonképpen nem is a demokratikus intézmények stabilitása vagy instabilitása az igazi kérdés itt, hanem az, hogy a formális–institucionális struktúrák és képződmények a régióbeli társadalmi-történeti-politikai kontextusok között egyáltalán ugyanúgy funkcionálnak-e, mint azok pandantjai Nyugat-Európában²⁷. Ebből kiindulva a szerzőpáros azt hangsúlyozza, hogy elsősorban a lijpharti kategorizáció egyes elemeinek „funkciómódját” (Funktionsweise) és fejlődését kell vizsgálni historikusan és nemzetközi összehasonlításban, s csak azután lehet összefüggő képet alkotni a közép- és kelet-európai új demokráciák minőségéről, karakteréről, a nyugat-európai országokhoz képest meglévő sajátos vonásairól.

A szerzőpáros gondolataival teljes egyetértésben jómagam azt hangsúlyoznám – miként már korábban is megtettem –, hogy intézmény és magatartás, struktúra és cselekvés között gyakran mutatkozik eltérés, még hozzá tartalmi eltérés az új demokráciákban. Ennek okait korábban már taglaltuk – a történeti fejlődés top-down jellege, elit-meghatározta viszonyok, nem szerves intézmény-formálódás, a demokratikus átmenet során az intézmények gyors bevezetése stb. –, ehelyütt viszont azt hangsúlyoznám, hogy az elitek struktúra-formáló, intézmény-formáló akaratának óriási jelentősége van ebben a térségben. Lijphart kategorizációja ezt nem veszi figyelembe, holott egy másik munkájában kettéválasztotta az elitek kooperatív és kompetitív stratégiáját, ám ezt a cselekvési motivációt illető különbségtételt – mely

igen fontos – nem állította összefüggésbe demokrácia-tipológiájával, az intézményi megközelítéssel. Feltételezésem az, hogy ezt azért nem tette meg, mert alapvetően a nyugati demokráciák szerves állapotából indult ki, azaz abból, hogy ha a politológus a demokratikus intézményeket számba veszi és megvizsgálja, akkor olyan eredményekhez jut, melyek pontosan visszatükrözik a politikai elit, tágabban a politikai aktorok motivációit és szándékait is – tehát ezek szembeállítására, együttes vizsgálatára nincs szükség. Természetesen, amennyiben a nyugati demokráciákból indul ki, ebben neki teljesen igaza van.

Ugyanakkor ki kell térnem egy pillanatra a lijpharti tipológiában már önmagában is feszülő ellentmondásra. Ez pedig a következő. Lijphart – közismerten – a többségi demokráciához sorolja az angolszász demokráciákat, míg a konszenzuális demokráciák jellegzetes példáiként sorolja fel a Benelux Államokat, Ausztriát és Svájcot. Azt állítja – Gabriel Almond klasszikus politikai kultúra-tipizációjára alapozva (Almond 1956; Almond–Verba 1963, 1980) –, hogy a többségi demokrácia homogén (azaz kooperatív, megállapodásokra és együttműködésre kész) kultúrára épül, míg a konszenzuális demokrácia mögött fragmentált (azaz erősen megosztott, ideológiailag tagolt, radikális szembenállásokra épülő) kultúra áll. Valójában ugyanis *ellenhatások érvényesülnek*: ahol a politikában s a társadalomban is komoly megegyezések, közösen elfogadott értékek, közös autoritások léteznek (mint Angliában a korona, mint szimbolikus összetartó erő, autoritás), ott lehetségessé és talán szükségessé is válik egy olyan demokrácia, amelyben erős verseny érvényesül, a kormányra kerülő párt *mindent visz*, felvállalja a teljes kormányzati felelősséget és ebben nem osztozik, nem egyezkedik az ellenzékbe szorult párttal. Ezt a kompetíciót és teljes kormányzati felelősségvállalást, a kormány és az ellenzék éles szembenállását azért lehet vállalni, mert létezik a bizalom a politikai ellenfelek között, elfogadják egymásról, hogy a demokrácia elkötelezett hívei és nem élnek vissza a hatalmukkal. Itt nincs szükség mindenre kiterjedő, intézményesített konszenzus-kényszerekre, mert azok már a rendszer innovációs képességét, hatékonyságát, az ellenzék kritikai lehetőségei korlátoznák.

Másfelől pedig, az ideológiai, vallási, etnikai szempontból erősen tagolt és *oszloposodott* kontinentális országokban (a Benelux Államokban, Ausztriában és Svájcban) az ország egyben tartása, a politika hatékony működése, illetve a konfliktusok eszkalálódásának megakadályozása érdekében szükséges a nélkülözhetetlen konszenzusokat, megegyezéseket elősegítő intézmények működtetése (mint a kétkamarás rendszer, az arányos választási rendszer, a többpárti

kormánykoalíció vagy nagy koalíció, az érdekszervezeti korporáció, erős alkotmánybíróság, a kisebbségek képviselte, az ellenzék mindenkori vétőjoga stb.). Ezekben az országokban nem lehet a többségi elvet, a mindenkori kormány és az ellenzék teljes szétválasztottságát vállalni, mert az a fragmentált kultúra körülményei között az ország veszélyes mértékű megosztottságához, sőt polgárháborús állapotokhoz is vezethetne.

Látszik tehát, hogy *meghatározó szerepe van a politikai elitek – illetve a nyugati demokráciákban az elitek és az állampolgárok! - magatartásának, beállítottságának, politikai kulturális adottságainak*; az intézmények ezen magatartásoknak és stratégiáknak a mentén jöttek létre, az ellenhatás logikájának megfelelően. Ugyanakkor ez olyannyira így van, hogy az országok valóságos politikai gyakorlata sokszor túl is mutat azon, amit Lijphart a tipológiájában rögzít. Abban az Angliában ugyanis, ahol a többségi demokrácia, a kormányzat-ellenzék szembenállás elvileg „tombol”, ott vezették be a 80-as években azt, hogy mindenkori ellenzéknek (!) költségvetési támogatást adnak ahhoz, hogy a leendő kormányzati munkájához szükséges szakmai apparátusát felépítse, szakértőket alkalmazzon és kidolgozza alternatív kormányzati programját. És egy ellenpélda: Belgiumban a flamand–vallon ellentét alapjaiban megosztja az országot; ennek feloldása vagy legalábbis kezelése érdekében 1993-ban átfogó alkotmánymódosítást vezettek be, amely flamandok, vallonok és németek teljesen arányos költségvetési részesedését, a döntéshozatalban való arányos részvételét, a források, az infrastruktúra és szolgáltatások elosztásának arányosságát tette alkotmányos követelménnyé. Ez, mondhatjuk, a konszenzuális intézményi megoldások mintája, s aligha tévedünk. Igen ám, csak hogy az etnikai megosztottság és szembenállás „áttör” még az egyébként minden szempontból példamutató konszenzusos intézményeken is. Belgiumban ugyanis a mai napig nem szűntek az etnikai szembenállások, sőt, több elemzés egybehangzóan arról számol be, hogy a belga társadalom kettéhasadása nem csökkent, a nyelvi és etnikai ellentétek és előítéletek inkább növekedtek, mint csökkentek volna 1993 óta, s Belgium egysége komoly veszélyben van már egy jó ideje. (Lásd a 2010–2011-ben több hónapon át tartó kormányválságot.)

Mit is mutat mindez? Megítélésem szerint azt, hogy még a fejlett nyugati demokráciákban is megmutatkozik időnként, hogy a társadalom és az elitek alapvető politikai kulturális beállítottsága „felülírja” az intézményi rendet. Vagyis, az angol példában, ha az elitek alapvető demokratikus és nemzeti konszenzusa adott, akkor

többségi demokrácia ide vagy oda, születhetnek olyan konszenzusos intézményi megoldások, amelyek korántsem „férnek bele” a lijpharti tipológia merev elrendezettségébe. Illetve fordítva, ha a politikai és kulturális megosztottságok túl erősek és a konfliktuspotenciál mindenben túllép, akkor a még oly tökéletesen megalkotott konszenzuális intézmények sem képesek a szembenálló táborok közötti ellentéteket csökkenteni, s ezek az ellentétek végül a konszenzusos megoldásokat is szétverhetik. S éppen ez az a probléma, amivel a lijpharti tipológia nem nézett szembe, azaz nem tudja az intézmények működéséből elvileg következő demokratikus modellnek *ellentmondó* folyamatokat leírni, s főleg értelmezni – azaz nincs igazi válasza a modellek változására, illetve a modellekből való kilépésekre.

Ebből fakad az is, hogy a többségi–konszenzuális kategorizáció csak kevésbé, vagy egyáltalán nem tudja leírni a közép- és kelet-európai demokráciák karakterét. E régió országaiban már az alapvető alkotmányos berendezkedés és az elitek motivációi is gyakran eltérnek egymástól és ez folyamatos változásokat eredményez; s még inkább így van ez azokkal az intézményekkel, amelyeket Lijphart alkalmaz a tipológiájában. Érdekes ennek bizonyítására éppen Magyarországot alapul vennünk. E tekintetben könnyű helyzetben vagyok, hiszen a Körösenyi–Tóth–Török szerzőhármас könyvük zárófejezetében áttekintik azt, hogy országunk vajon a konszenzuális avagy a többségi modellhez tartozhat-e (Körösenyi–Tóth–Török 2003: 594–622). Lijphart 11 kritériumát veszik alapul, s részletes kifejtés után arra a következtetésre jutnak, hogy a magyar demokrácia a holland politológus változói alapján, ha nem is markánsan és egyértelműen, mégis inkább a konszenzusos demokrácia modelljéhez sorolható. E következtetés előtt azonban ők maguk is meghökkennek, hiszen pontosan tudják, hogy a magyar politikában radikális megosztottság, erőteljes konfliktusok jellemzőek, valamint a konszenzus-orientált elit-magatartás teljes hiánya. Ebből pedig – teljesen helyesen – arra a következtetésre jutnak, amire jómagam is, hogy a lijpharti tipológia nem veszi súlyának megfelelően figyelembe az elitek stratégiáit, motivációit, amelyek adott esetben funkcionális szerepet játszanak, tehát e tekintetben *fontosabbak és meghatározóbbak, mint az intézményi elrendeződés* (Körösenyi–Tóth–Török 2003: 604–605).

De vehetnénk más példákat is. Csehországban az elmúlt években két nagy párt, a Polgári Párt és a Szociáldemokrata Párt versengése alakult ki, s úgy tűnt, hogy leginkább a kormányzat–ellenzék különválásra épülő többségi demokrácia felé hajlik a cseh politikai élet. Ám ennek teljesen ellentmondott, amikor néhány évvel ezelőtt az

egyik, a Szociáldemokrata Párt kisebbségi kormányzásra kényszerült, ám ezt a másik, a Polgári Demokrata Párt lojális ellenzéki magatartása folytán működtetni tudta. Kiderült ugyanis, hogy a meglévő ellentétek ellenére bizonyos konszenzusok mégis léteznek a cseh politikai kultúrában, még hozzá elsősorban ilyen a kommunista múlt elutasítása, amelynek az elszámoltatás és számonkérés formájában (lusztrációs törvény, 1991) közösen szereztek érvényt a rendszerváltás első éveiben. (Éppen ez az egyetértés hiányzik Magyarországon a Fidesz-KDNP, illetve a posztkommunista MSZP viszonyában.) Vagy a másik példa Horvátország: déli szomszédunknál a 90-es évek végére a politikai pártok között igen erőteljes konfliktussorozat, adózati hatalmi küzdelem alakult ki, a „mindenki harca mindenki ellen” állapota vált jellemzővé, ami arra utalt, hogy ebben az országban a többségi demokrácia felé indultak el. Ennek ellenére a demokráciát veszélyeztető konfliktusok azóta sem alakultak ki, mert a horvát nemzeti összetartás, mely a köztársasági elnökök személyében is megtestesül, újra és újra létrehozza az ország egységes fellépését – most éppen az Európai Unióba való belépés kapcsán. (Lásd ehhez: Szilágyi 2001: 102.)

Ezek után bátran juthatunk arra a következtetésre, hogy a közép- és kelet-európai demokráciák tipizálása, összehasonlítása, vagy egyszerűen *megértése* szempontjából fontos egy vagy több új, a régió sajátos viszonyainak megfelelő kategorizációt alkotni – megőrizve a fent taglalt klasszikus tipológiák általánosan érvényes elemeit, ám ahol szükséges, új megközelítéseket és szemléleti kereteket alkalmazva. E gondolatmenetet itt befejezve, az ötödik fejezetben térek vissza erre, s teszek kísérletet egy új kategória-rendszer kidolgozására.

3.11. Rövid összegzés

A fenti tíz alfejezetben megvizsgáltuk azt, hogy a nemzetközi szakirodalom tranzitológia- és demokrácia-elméletei alapján a közép- és kelet-európai új demokráciák mennyire és milyen mértékben stabilizálódtak, illetve mely alrégiókban, országokban torpant meg a demokratizálódási folyamat, valamint, hol történt visszafordulás az autokratikus rendszerek irányába. Ennek során először mindegyik konszolidációs szint és témakör kapcsán áttekintettük, hogy a szakirodalom miben látja a stabilizáció és konszolidáció kritériumait. Másodszor, ebből a megközelítésből

kiindulva, empirikus adatok segítségével elemeztük, hogy a közép- és kelet-európai – s időnként tágabban a posztszovjet közép-ázsiai, kaukázusi – országok mennyiben teljesítették az adott témakörön belüli konszolidációs követelményeket, illetve mennyiben maradtak el azoktól. Végül ezen összevetések birtokában arra igyekeztünk választ keresni, hogy a szakirodalom bevált módszertana, kritérium-rendszere mennyire volt képes a közép- és kelet-európai demokráciák sajátos, nyugat-európaiktól eltérő vonásainak feltárására, vagyis, mennyire volt alkalmas e régió országainak karakterizálására. Több helyen kimutattuk, hogy a Nyugaton ismert módszertanok egy az egyben való alkalmazása időnként nem adekvát eredmények kimutatásához vezetett.

E rövid, vázlatos összefoglalóban ehelyütt azokat a közép- és kelet-európai demokráciákra jellemző sajátosságokat emelem ki, amelyek a leginkább meghatározóak az új demokráciák működése szempontjából, s a nyugati szakirodalomban eladdig kevesebb figyelmet kaptak. Ezek azok a sajátosságok, amelyek a kritériumok és tipológiák újragondolását, „fazonra szabását” igénylik.

Három elemet emelnék ki.

1. Az átmenetek, a demokratizáció top-down, felülről lefelé irányuló jellege. Ugyanakkor gyorsan hozzá kell tenni, hogy az alrégiók közötti különbség legalább olyan fontos, hiszen amíg Közép-Európában a civil társadalom bizonyos elemei a prekommunista korszakokban már kialakultak – lásd Lengyelországot, Magyarországot, Csehországot –, addig Kelet-Európában és a Balkánon (Oroszországtól Bulgáriáig és Albániáig) ugyanezen prekommunista korszakokban atomizált, szervezetlen társadalomról beszélhetünk, míg a posztszovjet közép-ázsiai, kaukázusi területeken még arról sem, hanem alávetett, alattvalói tömegekről. A kommunista–szocialista korszakban viszont az autokratikus hatalmak még a közép-európai országokban is szétverték a civil társadalom addig kialakult formáit, az autonóm szerveződéseket, aminek következménye, hogy az átmenet és a demokratizáció döntően az elitek által irányított folyamat volt; a felülről irányítottság az eltelt húsz év után is az egyik alapjellemezője maradt ezeknek a demokráciáknak. (Ez a karaktersvonás érdekes módon azokban az országokban is megmaradt, illetve visszatért, amelyekben az átmenet során előfordultak tüntetések és demonstrációk, sőt forradalom is – lásd Csehországot, Romániát, a balti államokat –; ez azt bizonyítja, hogy a történeti, neoinstitucionalista

hatások jóval erőteljesebbek voltak az átmenet során „átmenetileg” jelentkező alulról jövő mozgásoknál.)

E top-down-karakter gyökeresen eltérő vonás a nyugat-európai demokráciákhoz képest, ahol a demokratizáció hosszú évtizedeit erőteljesen meghatározták bottom-up folyamatok, a civil társadalom megszerveződése, autonómiája, államtól való függetlensége. Utóbbi a kiépült demokratikus intézményrendszer mindennapi működésének is jellemzője maradt a mai napig is; pontosabban úgy fogalmazhatnánk, hogy a nyugati demokráciákban a top-down és a bottom-up folyamatok sajátos oda-visszacsatolása zajlik, tehát az állam és a társadalom között folyamatos interakciók, kölcsönhatások érvényesülnek. Ezzel szemben a vizsgált régióban – Kelet-Európa és Ázsia felé haladva egyre erőteljesebben – a politikai aktorok – *mely alatt ebben a régióban döntően az eliteket kell érteni, szemben a Nyugattal* – meghatározó szerepet játszottak és játszanak az intézmények kiépítésében és működtetésében, valamint megváltoztatásában, ami azt is jelenti, hogy az állam és társadalom közötti viszony nem interaktív, hanem helyette az állam az aktív, a társadalom a befogadó ebben a folyamatban. Ennél fogva Európa középső és keleti felében az intézmények sokkal instabilabbak, mint a nyugati részen²⁸, hiszen az elitek által, top-down beavatkozásokkal könnyen megváltoztathatóak, s ezt a befogadó, passzív állapotban leledző társadalmi csoportok sem kontrollálni nem tudják, sem ellenállni nem tudnak annak. Éppen ezért erős, független civil társadalom és erős nyomásgyakorló csoportok hiányában e régióban az elitek motivációin, szándékain és magatartásán múlik döntően (aktor-elmélet), hogy a demokratikus intézmények, s maga a demokrácia mennyiben és hogyan konszolidálódik vagy marad instabil. Az elitek (aktorok) motivációit viszont erőteljesen befolyásolja a múltbeli örökség, az évtizedek alatt kialakult intézményes gyakorlat, rutin, eljárásrend (neoinstitucionalista hatás); éppen ezért e két tényező együttes vizsgálata alapján nyerhetünk rálátást a demokrácia stabilizálódásának esélyeire. (Utóbbi vizsgálati rendszer felvázolására tesztek kísérletet az ötödik fejezetben.)

2. A második – talán az előbbinél is fontosabb – sajátosság a kommunista–szocialista múlt meghatározó ereje, befolyása az átmenetekre és az utánuk következő időszakokra, a demokratikus intézmények és struktúrák működésére. E tényező jelentőségének hangsúlyozása tapasztalataim szerint nagyon gyakran elsikkad az elemzésekben.

A kommunista múlt kettős értelemben is befolyásolja az új demokráciák működését és jellegét. Egyfelől, a politikai aktorok – az autoriter rendszerrel szembenállók, de különösen annak volt irányítói – nem vehettek részt egy hosszú, politikai tanulási folyamatban, amelyben a demokrácia működtetéséhez szükséges magatartásmódokat és attitűdöket elsajátíthatták volna. (Lásd ezzel szemben a demokratizáció első és második hullámát!) Ellenkezőleg, az aktorok a régi, autokratikus–diktatórikus intézmények és körülmények között szocializálódtak (Bos 1996: 70), s a gyors átmenet során kellett vagy kellett volna megtanulniuk a demokratikus magatartás alappilléreit. Ez természetesen nehéz folyamat, s a kommunista magatartásbeli örökség különösen akkor nyilvánul meg, amikor a prekommunista korszak fel nem dolgozott törésvonalai mentén újra megjelenő mély politikai konfliktusokat kellene demokratikus eljárásokkal kezelni. Ilyen helyzetekben gyakran előjönnek újra az autokratikus jellegű megoldások, a türelmetlenség, a kizárólagosságra, a másik fél kiszorítására irányuló szándék. McGregor (1996) is éppen erről ír, amikor kifejti, hogy a szocializmusból hozott szokások és magatartások megmaradnak az új, demokratikus intézmények bevezetése ellenére is, mert egyszerűen hiányoznak, vagy töredezettek azok a demokratikus hagyományok, amelyek ezt a gyakorlatot megszüntethetnék.

Mindez újabb adalék ahhoz, hogy megértsük, a közép- és kelet-európai régióban a demokratikus intézményeken belül miért alakul ki időnként a demokratikus szellemiséggel összeegyeztethetetlen működésmód; sőt, annak a végletesen paradox jelenségnek a gyökereit is itt – vagy legalább itt is – kereshetjük, hogy – döntően Kelet-Európában és Közép-Ázsiában – demokratikus intézményi keretek között autokratikus politikai gyakorlat alakul ki.

Másfelől, még hangsúlyosabbá a kérdést, ha nem pusztán a kommunista múlt gyakorol hatást a magatartásokra és az intézményi gyakorlatokra, hanem maga a kommunista–szocialista elit is jelen marad a politikai életben és a politikai elitben, azaz átmenti hatalmát vagy befolyását, hálózatait a demokratikus rendszerbe. Miként azt a demokratikus átmenetekről szóló összehasonlító vizsgálat során bemutattuk, ez utóbbinak kulcsszerepe van a demokratikus átmenet sikere és a demokratikus konszolidáció szempontjából. Az említett alfejezetben a közép- és kelet-európai országokat csoportokra bontottuk, s kimutattuk, hogy a legsikeresebben ott konszolidálódtak a demokráciák, ahol az átmenet során sikerült a régi elitet és nómenklatúrát háttérbe szorítani, és elitcserét, elszámoltatást (lusztráció)

végrehajtani. (Illetve, ahol egyúttal etnikai–nemzetiségi problémák sem jelentkeztek vagy megoldódtak; ez utóbbira még visszatérek.) Megítélésem szerint ezért – vagy elsősorban ezért – került az első kalapba Csehország és Szlovénia, de kedvező helyet foglalnak el a balti államok és legújabban Lengyelország is.

Mindezzel együtt a kelet-európai, s főként a posztszovjet közép-ázsiai államok a közép-európai országoktól jóval lejjebb sorolódtak, hiszen ez utóbbi térségekben már nem az a jellemző, hogy az új, demokratikus politikai elitek mellett még jelen maradtak a régi elit tagjai és még választást is nyernek, hanem az, hogy a régi elit egyszerűen folytatta a hatalomgyakorlást a „demokráciának” nevezett (*nominális demokrácia*) új, autokratikus politikai berendezkedés keretei között. (A közép-ázsiai térségben a volt orosz kommunista helyi irányítók, kormányzók vették át az önállósodó országokban a hatalmat.) E térségre általánosságban elmondható, hogy egyes kelet-európai és kelet-balkáni országokban – miként Oroszországban, Albániában, Moldáviában, Macedóniában, a kaukázusi Grúziában, Örményországban, részben Ukrajnában – *formális demokrácia* érvényesül; ez azt jelenti, hogy ezen országokban látszólag betartják a demokrácia legalapvetőbb formai elemeit (választások, többpártrendszer, látszólagos hatalommegosztás, emberi jogok formális érvényesítése stb.), de a belső működés autokratikus tartalmakat hordoz. Ezzel szemben a már nem európai Közép-Ázsiában, Tadzsikisztánban, Türkmenisztánban, Kazahsztánban, Üzbegisztánban és Kirgizisztánban többnyire már nem formális, pusztán *nominális, névleges demokráciákról* beszélhetünk: ezekben az országokban autokratikus elnöki hatalmak vannak, ahol igazából a formális demokratikus elemeket sem tartják tiszteletben, az elnökök többszörösen újraválasztatják magukat, alkotmányosság nem létezik, a választások manipuláltak, a hatalom-elválasztás elve nem érvényesül, az emberi jogok hiányosak, egyes országokban a többpártrendszert is megszüntetik (lásd Kazahsztán) stb.

A kommunista–szocialista politikai – és gazdasági, kulturális – elit hatalomátmentése a demokráciába alapvetően azért probléma, mert utóbbi csoport, hálózat befolyásolja a demokratikus intézmények működésének karakterét. A múlt öröksége nyilvánvalóan akkor küzdhető le a legnehezebben, ha annak képviselői a jelent is meghatározzák vagy befolyásolják. Nem beszélve arról, hogy ha e politikai körök újra kormányzati hatalomra kerülnek, illetve a privatizációs és piacosodási folyamat során – kihasználva „bennfentes” helyzetüket – pozíciókat szereznek, és gazdaságilag újra megerősödnek, s összességében stabil politikai-gazdasági-társadalmi

kapcsolati hálózatokat revitalizálnak. Ez utóbbi jelenségcsokorra leginkább jellemző példa ismét csak: Magyarország.

Wolfgang Merkel a fentiekkel összefüggésben (Merkel 2010: 28) azt állapítja meg, hogy a közép- és kelet-európai demokratikus stabilizációt leginkább az gátolja, hogy ebben a régióban a kommunista típusú diktatúra sokkal erősebben és tartósabban tudott intézményesedni és meggyökeresedni, mint a katonai vagy személyi kultuszra épülő Latin-Amerikában, Ázsiában, Afrikában. Miközben ebben teljesen igaza van, más helyütt viszont meglepő kijelentést tesz: „Die Nomenklatura des alten Regimes erwies sich in Polen und Ungarn ebenfalls als keine Bedrohung der Demokratie.”²⁹ Pontosan írja le, hogy Magyarországon a kommunista elit és nómenklatúra jelentős része sokat profitált a privatizációs folyamatból, s ezért is, szintiszta egyéni érdekek alapján, „gyorsan” jó kapitalisták, illetve, ahogyan ő írja, „nolens volens” jó demokraták lettek. Utána viszont, mintegy konklúzióként, ismét meglepő fordulattal él: „Das mag aus einer moralischen Perspektive nicht zu rechtfertigen sein, funktional erwies sich diese privilegierte Interpretation der alten Regimeeliten konsolidierungsfördernd für die jungen Demokratien in beiden Ländern.” (A két ország: Lengyelország és Magyarország – F. T.)³⁰

Merkel megjegyzése két szempontból is meglepő. Egyfelől azért, mert bár erkölcsi oldalról nem tartja igazolhatónak a régi elitek gazdasági és politikai előnyszerzését az új rendszerben Magyarországon és Lengyelországban, mégis azt állítja, hogy mindez a konszolidációt segíti elő. Azonban az erkölcsi szempont nem elhanyagolható, ugyanis a demokrácia legitimációját mindkét országban rontja az a tény, hogy a volt diktatórikus rendszer felelősei következmények nélkül jelenhetnek meg a demokráciában, sőt annak elitjében. Tehát, az erkölcsi szempont nem pusztán egy „soft” tényező a demokrácia konszolidációjában: amennyiben ugyanis nem történik valamilyen cezúra a régi diktatórikus és az új demokratikus rendszer között és érvényesül a személyi folytonosság, akkor az állampolgárok körében deligitimálódik az új rendszer, apátia, bizalomhiány alakul ki, ami viszont összességében kifejezetten rontja a politikai elit mozgásterét, a kormányzás hatékonyságát és a demokrácia stabilizációját.

Másfelől, ellentmondás van Merkel két állítása között. Ha ugyanis a kommunista diktatúra mélyen és gyökeresen beágyazódott a társadalmak összes alrendszerébe és normatív erejűvé vált, valamint, ha még az új elitek is ebben a rendszerben

szocializálódtak, s ennek minden kedvezőtlen hatása látszik az új rendszer működésében, akkor hogyan mondható, hogy a régi elit jelenléte a demokráciát támogató körülmény? Ellenkezőleg látom: a régi elit és hálózatai fennmaradása – az általuk évtizedek alatt kialakított és rögzült reflexeikkel – kifejezetten súlyos veszélyt jelent a demokrácia konszolidációjára.

Összegezve, a kommunista–szocialista múlt továbbélő hatása és a régi elit tényleges jelenléte és befolyása az új demokráciákban egy olyan fontos sajátossága, jelensége a közép- és kelet-európai demokráciáknak, amelynek elemzése, karakterizálása nélkül képtelenség megérteni e régió demokratikus konszolidációjának esélyeit.

3. Az etnika-nemzetiségi ellentétek jelenléte. A huszadik századig vagy jóval korábbra is visszavezethető, a háborús békekötésekkel, a jaltai rendszerrel kapcsolatos történelmi nemzetiségi és etnikai szembenállásokat éppen a két világrendszer második világháború utáni kialakulása, illetve a Szovjetunió által irányított kommunista tábor belül kényszerített „békéje” szorította háttérbe, ám megszüntetni nem tudta. A demokratizáció megnyíló lehetőségeivel e nemzeti és nemzetiségi irányultságok, vágyak, érzelmek, függetlenségi és autonómia-törekvések nagy erővel manifesztálódtak újra, mint olyan törésvonalak, amelyeket nem tudott feloldani a 20. század.

E törésvonalak változatait korábban már bemutattuk, ehelyütt csak arra utalunk vissza, hogy a közép- és kelet-európai régióban e konfliktusok kezelésének és feloldásának módozatai visszatükrözik az egyes alrégiók történeti múltját, politikai kultúráját, az átmenet minőségét, a demokratizáció mélységét és komolyságát, a reautokratizáció veszélyét és valóságát. Amíg a Balkánon és a volt szovjet tagköztársaságok területein etnikai–nemzetiségi konfliktusokat nagyon gyakran fegyverekkel és háborúkkal igyekeznek „megoldani” (Jugoszláviától Csecsniáig), addig Közép-Európában a konfliktusok ugyan szintén lehetnek erőteljesek és indulatosak, de a kezelési módok többnyire és egészében a demokratikus keretek között maradnak. Illetve, tartós viták esetén az érintett országok igénybe veszik az EU intézményeinek, illetve európai testületeknek és szervezeteknek a segítségét (példa erre Csehszlovákia szétválása, egyes kisebbségi és autonómia-problémák Szlovákiában és Romániában, illetve Szerbiában).

Ezen törésvonalak jelenléte a térség egyik fontos sajátossága (jellegzetesen neoinstitucionalista jelenség), bár nem úgy egyedi, mint a kommunista múlt, hiszen ehhez hasonló ütközések és konfliktusok más demokratizálódó régióban is jelen vannak – igaz, nem ilyen koncentrált mértékben. Analízisük nélkül azonban nem érthetők meg az itt zajló folyamatok, jelesül a demokratizáció időnkénti megtorpanása a nemzeti érzelmek, a nacionalizmus, sovinizmus megerősödése esetében. S ha a kommunista múlt és hatalom-átmentés, illetve az etnikai–nemzetiségi törésvonalak egyszerre és együtt jelentkeznek egy adott országban, s a szembenálló oldalakon ugyanazok a politikai csoportok állnak (lásd balti államok), akkor különösen erőteljessé válhatnak a demokrácia működési problémái, romolhatnak a konszolidáció esélyei.

A két utóbbi jelenség olyan sajátossága a közép- és kelet-európai régióknak, amely még akkor is visszavetheti a demokratikus konszolidációt, ha a politikai aktorok, elitek elkötelezettek a demokrácia értékei iránt. Ugyanis a két törésvonal olyan típusú érzelmi, morális, igazságkereső, illetve nemzeti, nacionalista motivációkat vált ki a még a demokrácia iránt tökéletesen elkötelezett szereplőkben is – ha tetszik nolens-volens –, amely motivációk adott esetben óhatatlanul felülírják a demokrácia bevett normáit és szokásait is. De természetesen mindez nyitott kérdés, s elmondható, hogy a közép-európai régióban minden esély megvan arra, hogy Európai Unió keretek között fokozatosan a demokratikus normák keretei között maradjanak a két törésvonallal kapcsolatos, indulati töltetű konfliktusok.

Mindezeket figyelembe véve immáron az a fontos kérdés, amit Grotz és Müller-Rommel vet fel (2011: 21). Mégpedig: vajon a nyugat-európai tapasztalatokon alapuló koncepciókat és magyarázó elveket az új demokráciák visszaigazolják-e, illetve fordítva, a közép- és kelet-európai országok működéseiből nyert tapasztalatok vajon a kifejlett demokráciák struktúráiról és funkcióiról meglévő tudást és ismeretet igazolják-e avagy módosítják. Jómagam e kérdésre az ötödik fejezetben térek vissza.

Mielőtt azonban erre térnék rá, előtte külön fejezetben foglalnám össze a Magyarországról megszerzett ismereteket.

4. MAGYARORSZÁG PÉLDÁJA: EGY KÜLÖNLEGES ESET

Alapvető kérdés: vajon a fentiekben vizsgált, több mint 20 posztkommunista ország közül miért éppen Magyarországot tartom külön elemzésre méltónak? A nemzeti kötődés mellett kézenfekvő válasz lehetne, hogy, lévén a szerző magyar, ennek az országnak a belső viszonyait ismeri a legjobban és a legbehatóbban.

Ám nem pusztán erről van szó: a fent bemutatott kutatási tapasztalatok, komparatív elemzések alapján arra a következtetésre jutottam, hogy Magyarország példája valóban rendkívül sajátos, ugyanis sűrítetten hordozza magában a közép-európai – s nem kelet-európai! – demokráciák legfontosabb jellemzőit, melyek alapján világos különbséget tudunk tenni egyfelől a nyugat-európai és a közép-európai, illetve a közép-európai és a kelet-európai demokráciák között.

Magyarország esete azért is érdekes, mert a megítélése meglepően nagy változásokon ment keresztül. A nemzetközi szakirodalom, de a nemzetközi közvélemény, sőt a politikusok, kormányok, Európai Unió, USA stb. is Magyarországot a kilencvenes évek elejétől kezdve egészen az utóbbi egy-két évig „minta-demokráciának” tekintette az új demokráciák sorában, ide véve még Lengyelországot és Csehországot. E megítélés alapját az képezte elsősorban, hogy Magyarország látványosan megfelelt a demokrácia formális kritériumainak, az intézményi-jogi alapú elvárásoknak. Így: négyévenkénti, rendezett választások előrehozott választások nélkül, öt-hét pártból álló parlament, amely a Sartori-i értelemben vett mérsékelt és konszolidált pártrendszer látszatát keltette (lásd Merkel, 2010, 402), politikai váltógazdálkodás, a hatalmi ágak világos elválasztása, állampolgári jogok érvényesülése, piacgazdaság, fékek és ellensúlyok rendszere, szélsőséges vétőhatalmak gyakorlatilag nincsenek (a Csurka István nevével fémjelzett Magyar Igazság és Élet Pártja is kiesett a parlamentből 2002-ben), parlamentáris és nem elnöki rendszer, törekvés az EU-tagság irányában, annak való megfelelés stb. Mindebből nagyjából 2010-ig azt a következtetést vonta le a szakirodalom és a politikai közvélemény is, hogy Magyarország példa lehet a többi új demokrácia számára is a gyors konszolidáció és stabilizáció tekintetében. Sok esetben már arról írtak Nyugaton publicisták, közéleti szereplők, hogy Magyarország egy olyan „unalmas” demokráciává vált, mint mondjuk Dánia vagy Norvégia.

Ehhez képest 2006 őszén nagy megrázkódtatás érte Magyarországot: egy miniszterelnöknek, a posztkommunista Magyar Szocialista Párt vezetőjének, Gyurcsány Ferencnek szeptemberben nyilvánosságra került egy beszéde, amit a 2006-os választások után, még májusban mondott el a szocialista parlamenti frakció képviselői előtt zárt körben, Balatonőszödön. Ez a beszéd időnként alpári stílusban számolt be arról, hogy négy éven át gyakorlatilag nem kormányoztak, a választási kampányban a gazdasági adatokat manipulálták vagy elhallgatták a nyilvánosság elől (egyébként az EU irányában is – a szerző), a választási ígéreteik 180 fokban eltértek a tényleges, de eltitkolt, nagy megszorításokat tartalmazó terveiktől. Miként a miniszterelnök fogalmazott, „hazudtunk reggel, este meg éjjel”, nyilvánvalóan azért, hogy ha hazugságok árán is, de megnyerjék a választásokat; most viszont, a választások után, súlyos megszorításokra lesz szükség, hogy az ország talpon maradjon.

Meggyőződésem szerint e beszéd – mely szinte az egész világon visszhangot váltott ki – tartalmát illetően nagyon súlyos volt, az íratlan demokratikus normák látványos és brutális megsértését jelentette. Amikor szeptemberben nyilvánosságra került – máig nem tudni, hogyan -, azonnal spontán társadalmi felháborodás alakult ki, s már aznap este tömegek vonultak az Országgyűlés (Parlament) épülete elé, majd nap nap után tüntetések, demonstrációk követték egymást, Gyurcsány Ferenc és kormánya lemondását és előrehozott választásokat követelve. A botrány Európa és a világ figyelmét is felkeltette, a miniszterelnökkel még a CNN riportere is hosszú interjút készített. 2006 október 23.-án, az 1956-os magyar forradalom évfordulóján viszont még súlyosabb dolog történt: a parlament épülete előtt már régóta táborozó tüntetőket hajnalban szétkergették, majd a délután folyamán – miközben délelőtt 56 állam- és kormányfő ünnepelte az Országház előtti téren a volt kommunista ifjúsági szövetségben központi titkárként is működő Gyurcsány Ferencsel együtt a forradalom 50. évfordulóját – a rendőrség brutális, erőszakos és törvénytelen eszközökkel verte szét a tüntetőket, például szemmagasságban kilőtt gumilövedékekkel, a földön fekvő emberek csoportos rugdosásával, ártatlan, arra tévedt emberek gumibotozásával és még lehetne sokáig sorolni. A következmény: rengeteg sérült – köztük idős emberek, papok -, ártatlanul előállított és elítélt emberek, a megfélemlítés hangulata; olyan volt mindez, mintha a hamadik világba vagy valamilyen afrikai diktatúrába csöppentünk volna bele. (Itt jegyzem meg, hogy a mai napig tart az ártatlanul börtönbe zárt, megvert és megsérült emberek rehabilitálása, kárpótlása, míg a vétkes rendőrök, s főleg a rendőri vezetők számonkérése még a mai napig nem fejeződött be, a tettesek és a parancsot kiadók felelősségre vonása nagyon lassan halad előre.)

Mindez szinte sokkolta Magyarországot, a közvéleményt, mert senki sem hitte volna, hogy a demokrácia 16. évében ez előfordulhat egy, az EU-ba már belépett országban Európa közepén. Mint már korábban is említettem, az eseményekre való reakcióképpen az emberek döntő többsége elfordult a kormánytól, s előrehozott választásokat követelt. Joggal mondhatjuk, hogy a szocialista-liberális kormány 2010-es bukását alapjaiban ez okozta, ez a totális bizalomvesztés jellemezte végig a négy évet, s itt találjuk a magyarázatát a Fidesz-KDNP pártszövetség 2010-es történelmi, kétharmados győzelmének.

Ugyanakkor az is elmondható, hogy a nyugati közvélemény és az EU vezető politikusai ezekből az eseményekből nem vontak le messzemenő következtetéseket. Érdekes módon, mind a közvéleményben, mind a politológiai szakirodalomban megmaradt a Magyarországgal kapcsolatos pozitív, optimista kép, holott a Magyarországon élő szakemberek ekkor már tudták és többen le is írták, hogy a demokráciát komoly megrázkódtatás érte ezekben az években, amely mélyebb és alaposabb elemzésre szorul, azzal szemben, hogy mindezt elkönyveljük egyfajta rövid távú kisiklásnak. Látszott, hogy a 2006-os őszi események a magyar demokrácia belső problémáira világítottak rá.

Más kérdés, hogy a 2010-es májusi választások után, a második Orbán-kormány időszakában viszont már megjelent Magyarországgal szemben egy kritikus hang, ami hónapról hónapra egyre erőteljesebb lett, s 2012 elejére szinte eszkalálódott és belpolitikai válsághoz vezetett. A legutóbbi egy-két évben láthatóan szertefoszlott Európában és a világban a minta-demokráciával kapcsolatos konszenzuális vélemény, hogy – megdöbbenő módon – az ellenkezőjébe forduljon át. Az Orbán-kormány bizonyos gazdasági és politikai lépései miatt ma már az éltanulóból a „legrosszabb tanuló” lett: nacionalizmussal, radikalizmussal, antidemokratikus lépésekkel, autokrácia iránti hajlammal, sőt időnként fasizmussal, nácizmussal és antiszemitizmussal is vádolják a kormányzatot.

S éppen itt szükséges az elemzői szemléletmód érvényesítése. Ha ugyanis probléma van a magyar demokráciával, az nem 2010 tavaszán kezdődött el, hanem jóval korábban, lényegében véve már az átmenet éveiben, és utána kódolva volt a magyar politikai rendszerben. Ahhoz viszont, hogy ezt észre lehessen venni, alaposabb elemzésekre lett volna szükség. Azonban mindezt akadályozta, hogy a szakirodalomban döntően a formális, institucionalista megközelítés uralkodott, amely

nem vette a fáradságot, hogy a sajátos, neoinstitucionalista és aktor-központú, valamint a többi új demokratikus országtól is megkülönböztető vonásokra figyeljen, azokat alaposan elemezze, és ezekből vonjon le következtetéseket a magyar demokrácia karakteréről.

A szakirodalmat, s a nemzetközi közvéleményt is ezért érte váratlanul az, ami Magyarországon történt 2006-ban, hiszen formális, institutionális nézőpontból az országban „minden rendben volt”. (Mi, hazai elemzők pontosan tudtuk, hogy ez nincs így, s csak idő kérdése, mikor kerül mindez a felszínre.) Valószínű, hogy a 2006-os demokratikus „törésre” még éppen a váratlansága miatt nem következett be semmilyen komolyabb következmény-levonás és elemzői attitűd-váltás. 2010-re viszont már kialakult egy nagyobb figyelem és érzékenység Magyarországgal szemben, ami a második Orbán-kormány megítélésében csapódott le, így sajátos probléma-érzékelési csúszások miatt az Orbán-kormány lett a „bűnbak”, a gyökeresen megváltozott, negatív és pesszimista megítélés céltáblája.

Összegezve a bevezetőt: Magyarország éppen azért jó tudományos elemzési alap, mert a közép-európai demokráciák sajátos vonásai sűrítetten jelennek meg a magyar demokrácia húsz éves történetében. Érdemes tehát röviden újra felidézni, hogy a tíz konszolidációs–stabilizációs témakör esetében Magyarország milyen jellegzetességeket mutatott és mutat fel.

1. Az átmenetek típusai a demokratizáció sikere szempontjából

A kutatások azt igazolták, hogy elsősorban ott zajlódtak-zajlódhatnak le sikeres átmenetek, s ott konszolidálódtak a demokráciák, amely országokban az új elitek a régi eliteket tartósan háttérbe szorították, vagy utóbbiak legalábbis tárgyalásokra kényszerültek és később több-kevesebb sikerrel integrálódtak – vagy „felszívódtak” – az új rendszerbe. A régi elitek tartós háttérbe szorítása pedig ott történt meg a leggyorsabban és legmarkánsabban, ahol az alulról jövő (bottom up) nyomásgyakorlás jelen volt az átmenet során demonstrációk, tüntetések, élőláncok (lásd Csehországban a Vencel téri tüntetéseket, az NDK-ban az úgynevezett „hétfői” demonstrációkat a balti államok polgárai által alkotott élőláncot 1990 tavaszán) stb. formájában.

A régi elitek kiszorítása tehát az elsődleges és „független” változó a sikeres demokratikus konszolidáció szempontjából; a legerősebb függő változó, mely ezt elősegíti, a néptömegek alulról jövő nyomásgyakorlása. A tárgyalásos megoldás már

kevésbé sikeres forma, de hosszú távon azzá válhat, ha a régi elitek lassacskán kiszorulnak a hatalomból és a többi társadalmi szférából.

Magyarország ebből a szempontból a kedvező típusok közé tartozik, ám annak ötfokozatú skáláján csak az utolsó fokozatba. Ennek magyarázata, hogy az országban a rendszerváltás a régi és az új elitek közötti tárgyalások és alkuk révén jött létre, top down módon; a forradalom vagy az alulról jövő társadalmi nyomásgyakorlás teljes mértékben hiányzott, a társadalom passzív szerepet játszott a folyamatokban. Továbbá, az átmenet lezárulása utáni években a régi elit megerősödött, visszakerült a kormányzati hatalomba is, majd egészen 2010-ig a régi és az új elit váltakozó küzdelme bontakozott ki, amely alapjaiban megosztotta az országot. A 2010-es választásokon az új elitet képviselő Fidesz-KDNP történelmi kétharmados győzelmet aratott, ami a régi elit háttérbe szorulását valószínűsíti.

2. Az új, demokratikus alkotmányok létrejötte

Az új alkotmányok akkor erősítik, konszolidálják a demokráciát, ha megfelelnek a formális és empirikus legitimáció követelményeinek (Merkel). A formális legitimáció akkor teljesül, ha az alkotmány kidolgozása és elfogadása megfelel bizonyos demokratikus követelményeknek (az alkotmányt kidolgozók demokratikusan kerülnek megválasztásra, az eljárás demokratikus elveket követ, s az elfogadott szöveget népszavazásra bocsájtják). Az empirikus legitimáció pedig akkor teljesül, ha az elfogadott alkotmány a valós politikai és társadalmi viszonyokra olyan hatást gyakorol, hogy létrejön az alkotmányba vetett hit és bizalom.

Magyarország az alkotmányozás tekintetében sajátos kivételt képez a közép- és kelet-európai országok között. Amíg ugyanis a régió összes új demokráciájában az átmenet első éveiben új alkotmányt fogadtak el – népszavazással vagy népszavazás nélkül –, addig Magyarországon a régi és az új elit együttesen módosította a régi, 1949-es kommunista (!) alkotmányt, s tette tartalmilag a demokratikus jogállamiság számára megfelelővé. Új alkotmányt a többi országhoz képest nagy késéssel, a kétharmadot szerzett Fidesz-KDNP alkotott meg a parlamentben 2011-ben, mely 2012 elején lépett hatályba.

Az 1989-ben, a régi és új elit között zajló úgynevezett Nemzeti Kerekasztal Tárgyalásokon rendkívül gyorsan összehozott alkotmány-módosítás a legkevésbé sem felelt meg a formális legitimáció követelményeinek. Az ezt követő években az

alkotmány egyes passzusai állandó politikai viták tárgyát képezték, melyek feloldására az európai mércével mérve erősen aktivista Alkotmánybíróság vállalkozott; az AB gyakorlatilag éveken át új alkotmányozást végzett, értelmezte, kiegészítette a szöveget, sőt új tartalmakat határozott meg. A régi és új elitok közötti állandósuló viták az alkotmány értelmezése és tartalma fölött megakadályozták, hogy a módosított alkotmány empirikus legitimációt nyerjen el akár a politikai aktorok, akár a társadalom szélesebb csoportjai körében. Legitimáló erő helyett az alkotmány is bekerült a kiélezett politikai viták terepébe.

A 2010-es választások után alakult ki olyan helyzet, hogy a kétharmadot szerzett Fidesz-KDNP pártszövetség alkotmányozzon, ami megvalósult a 2011-es év során. Az eddigi tapasztalatok alapján a kormánytöbbség mögött álló politikai és társadalmi csoportok elfogadják és legitimnek tartják a 2012. január 1-jén életbelépő új alkotmányt, míg a régi elit és a hozzájuk kötődő balliberális politikai erők elutasítják azt, illegitimnek tartják.

Megállapítható, hogy a módosított 1989-es alkotmány nem tudott legitimmé válni, sőt, a kiélezett politikai konfliktusok egyik terepévé vált, s ezért nem segítette elő kellőképpen a demokratikus konszolidációt. A 2012-es új alkotmányt a politikai aktorok és a társadalom egyik oldala legitimnek tartja, a másik oldala nem, ez által konszolidációs ereje kérdőjeles maradt.

3. Kormányzati rendszerek hatása a demokráciára

Ha azt a kérdést tesszük fel, hogy melyik kormányzati rendszer – elnöki, félelnöki, parlamentáris – a leginkább alkalmas az új demokráciák konszolidálására, akkor erre nem adható egyértelmű válasz, csak régiókhoz és országokhoz kötött, amely figyelembe veszi a neoinstitucionalista és az aktor-központú megközelítéseket. Ebből kiindulva annyi megállapítható, hogy közelebbi érdeklődési területünk, azaz Közép-Európa számára a parlamentáris hagyományok felelnek meg a legjobban. De nem általános és elvont elvárások mentén, hanem azért, mert ezeknek az országoknak a történelmi-politikai-kulturális hagyományaiban a parlamentarizmus, mint pozitív, s éppen a demokrácia iránti elkötelezettséget hordozó élmény, tapasztalat, norma van jelen. Erre is építettek ezek az országok a rendszerváltások időszakában, s éppen ezért a vizsgált kelet- és közép-európai térségben a legmesszebb jutottak el a demokráciák stabilizálása terén.

A tíz, EU-s tag országot összevetve mindegyik alapvetően parlamentáris és nem elnöki rendszert épített ki, bizonyos eltérésekkel: néhány országban parlamentáris-félelnöki rendszer van, egyes országokban a parlament erős, másutt a kormány. Mindenütt jellemző azonban a hatalmi ágak kölcsönös korlátozásának valamilyen szintje. Magyarországon e tekintetben is sajátos helyzet van, ugyanis amíg az elnök középgyenge és a parlament közepes alkotmányos erővel rendelkezik, addig a kormányfőnek a német kancellárhoz hasonlítható igen erős jogosultságai vannak, miként azt a kormányzati rendszerekről szóló fejezetben taglaltuk. Ennél fogva Magyarország egy különálló „csoportot” képvisel, amelyet leginkább parlamentáris-kancellári rendszernek nevezhetnénk, ahol a hatalommegosztásban a miniszterelnök a legerősebb.

Magyarország egyébként majdnem félelnöki-parlamentáris rendszer lett: az 1989-es alkotmánymódosítás során a régi és az új elit eredetileg abban egyezett meg, hogy az elnököt közvetlenül választják meg még az első szabad választások előtt, s erős jogosítványai lesznek. Két ellenzéki párt, a SZDSZ és a Fidesz azonban népszavazást kezdeményezett azért, hogy ne közvetlenül válasszák meg az elnököt, hogy ne a népszerű reform szocialista Pozsgay Imre nyerje azt meg: a népszavazás igen csekély többséggel elfogadta ezt a javaslatot, így ennek a történelmi „véletlennek” is köszönhető, hogy Magyarországon parlamentáris-kancellári rendszer alakult ki.

A hatalommegosztás közép-európai mércével szokatlan magyar sajátossága, hogy a hatalmi ágak igazából nem tudják egymást ellenőrizni, hanem valójában „függetlenek” egymástól. A kormány szinte leválthatatlan, hiszen csak konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal mozdítható el a kormányfő és a kormány; a parlament a kormánytöbbség által ugyan felosztható, de ez aligha bevett gyakorlat; végül az államfő kissé béna kacsa, hiszen a parlamentet csak egészen különleges esetekben oszthatja fel, s a kormányfőt sem ő nevezi ki, csak jelöli, s a parlament választja meg. A checks and balances tehát igazából nem működik, hiszen a hatalmi ágak nem egyensúlyban vannak, hanem szinte függetlenek egymástól, így gyakorlatilag egyfajta szétszakított hatalommegosztás érvényesül. E berendezkedésnek az a hátránya, hogy alkotmányosan nem kényszeríti a kölcsönös felelősségre, az együttműködés és konszenzus minimumára. Márpedig egy, érték-alapú, sőt rendszer-alapú törésvonalak által mélyen megosztott országban utóbbinak nagy jelentősége lenne; ehelyett az alkotmányos hatalommegosztás és kormányzati rendszer a szétválasztottságot, az önkényességet és felelőtlen politikai cselekvés lehetőségét még tovább erősíti.

Megállapítható tehát, hogy amíg az alapvetően parlamentáris kormányzati rendszer segíti a demokrácia konszolidációját Magyarországon, addig a rendkívül sajátos parlamentáris-kancellári modell, melyben szétszakított hatalommegosztás érvényesül, az egyes hatalmi ágak önkényes és következmények nélküli, szankcionálhatatlan cselekvésének nyit terepet. Mindez pedig a magyar politikai viszonyok között nem segíti a demokratikus konszolidációt. (A parlamentáris-kancellári rendszer az új alkotmányban is érvényben maradt.)

4. A föderalizmus–unitarizmus kérdése

A szakirodalom a demokráciák esetében nemcsak a horizontális hatalommegosztás minőségét vizsgálja, hanem a vertikális is, amely a központi állami szervezetek és a területi, helyi, önkormányzati, öngazgatási testületek és szerveződések viszonyára kérdez rá.

A vizsgált EU-tag országok a vertikális hatalommegosztás szempontjából centralizált jellegűek. S ami még fontos, hogy az unitárius államforma e centralizációnak csak az alapját adja; ezen belül a vertikális hatalommegosztás ott és akkor is erősen felülről irányított, amikor a forma (regionalitás) elvileg enyhíthetne a centralizáltságon. Szembekerülünk tehát ismét azzal a problémával, ami másban is jelentkezik: elvileg a föderális megoldás sem garancia arra az új demokráciákban, hogy a hatalom decentralizált szemlélete váljon meghatározóvá a politikai elit tagjaiban, az aktorokban.

Magyarország is unitárius állam, viszont a tíz vizsgált ország közül abba az ötbe tartozik, amelyekben az önkormányzatokat a helyi polgárok által választott önálló testületek irányítják. Magyarországon történelmi hagyományok alapján is súlya van az önkormányzatiságnak – lásd az évszázadokig fennálló úgynevezett vármegye-rendszert –, a centralizációs igény azonban megjelenik a központi hatalom részéről, ráadásul az önkormányzati önállóságot különösen gátolja a gazdasági önállótlanosság, az adóbevételek centralizálása és újraosztása, az állandó forráshiány, ami miatt kiszolgáltatottá válnak a központi kormányzatnak. Magyarország hagyományosan kétkamarás parlamenttel rendelkezett, ezt a kommunista korszak megszüntette, s a rendszerváltás után sem történt meg a második kamara felállítása. (A 2012-es alkotmány sem változtatott ezen.) A nemzetiségek és etnikumok képviselete húsz éven át csak részleges volt, ám a 2011-es új alkotmány immáron biztos parlamenti képviselethez juttatja a kisebbségeket.

A régió belüli összehasonlításban Magyarországon megjelennek az önkormányzatiság, a helyi képviselet és a szubszidiaritás elemei, ám az ország – akárcsak a többi EU-tag – centralizáltnak tekinthető. A decentralizáció elvileg azért demokratikusabb, mint a centralizáció, mert a különféle társadalmi, szociokulturális, érték-, illetve etnikai–nemzetiségi alapú érdekek így könnyebben érvényesülnek és manifesztálódnak, bekerülnek a demokratikus intézményrendszerbe és megjelenik ott a képviseletük. (Ez a Robert Dahl-i értelemben vett pluralizmus, poliarchia része, amely a hatalom és kormányzás többféle forrásairól és elérhetőségéről beszél /Dahl 1971/.) Miután pedig Magyarországon erősen felülről irányított, elit-demokrácia működik, a decentralizáció ezt bottom-up folyamatokkal ellensúlyozhatná. Ám meghatározó mozzanat a centralizáltság, így a vertikális hatalommegosztás szerkezete nem segíti a demokratikus konszolidációt Magyarországon.

5. Népszavazás, mint a közvetlen demokrácia megjelenése

A szakirodalom mainstream álláspontja általában az, hogy a modern demokráciák képviseleti demokráciák, amelyek kiegészülnek a közvetlen demokrácia – egészen a klasszikus görög demokráciáig visszavezethető – elemeivel. Az azonban mégis általános megállapítás, hogy ha egy politikai döntés, törvény, vagy maga az alkotmány mögött népszavazás áll, akkor nagyobb legitimitással rendelkezik, mint ennek hiányában. Általánosságban tehát nem döntő kérdés a népszavazás a demokratizmus szempontjából, de javítja az eljárások demokratizmusát, elfogadottságát. Összességében tehát a közvetlen demokrácia intézménye inkább erősíti, mint gyengíti a demokráciát, illetve annak stabilizációját.

Alapvető tapasztalat, hogy a nyugat-európai országokhoz képest az új EU-s országok igen széles lehetőségeket kínálnak a népszavazásra, ebben lényegében véve a „minta-országok” elé kerültek, melyekre inkább hasonlít Kelet-Európa, mint az EU-s régió. Fontos sajátosság viszont, hogy amíg az EU-s országokban inkább a népi kezdeményezések álltak előtérben, addig a kelet-európai posztsovjet, illetve posztjugoszláv balkáni államokban a plebiszcit jellegű referendumok. Az előbbiek kifejezetten bottom up, tehát alulról felfelé irányuló, míg utóbbiak top down, tehát felülről lefelé irányuló kezdeményezések.

Magyarországon az elmúlt húsz évben viszonylag nagy számban került sor népszavazásra, szám szerint 6 alkalommal (hozzánk képest csak Litvániában volt több), amely 12 kérdésről való szavazást takar. Magyarországon is, akárcsak a többi új EU-tag

országban, sajátos jelenséget figyelhetünk meg: amíg Nyugat-Európában jellemző a részvételi demokrácia és kevésbé a közvetlen demokrácia (bár utóbbi is növekvő mértékű), addig ez az új EU-tagoknál fordítva van: a részvételi demokrácia kialakulatlan és kezdetleges, viszont a referendum intézménye, tehát a közvetlen demokrácia működik. Magyarországot tekintve e mögött két magyarázatot látok, melyek nagyjából egyenértékűek.

Egyfelől, a rendszerváltás és átmenet időszakában az ellenzéki, demokratikus elit a diktatórikus elittel szembeni küzdelmében igyekezett igénybe venni a nép segítségét. Miként már írtuk, 1989 őszén az ellenzéki pártok egy része népszavazást kezdeményezett azért, hogy az államfőt ne közvetlenül válasszák, s így elkerülhető legyen a népszerű reform szocialista vezető megválasztása és egy erős elnöki rendszer kialakulása, mely a régi elitnek kedvezett volna. S miután a népszavazás intézménye az átmenet során sikeresen alkalmazásra került, az intézmény rögzült, bekerült az új alkotmányokba.

Másfelől, az új, hatalomra került elit működő civil társadalom, részvételi demokrácia hiányában igen erőteljesen érzékelte a társadalmi támogatottság hiányosságait, az űrt, ami az új elitet elválasztotta a népességtől. Ezt a hiányosságot mintegy pótolandó, az űrt betöltendő, a népszavazások intézményes formáinak bevezetésével és alkalmazásával igyekeztek ezen a helyzeten változtatni.

Az is tapasztalható Magyarországon, hogy bár az állampolgári, civil kurázsi alacsony mértékű, mégis, a népi kezdeményezésű referendumok és egyéb közvetlen formák (fakultatív népszavazás, helyi népszavazás, népi kezdeményezés, közmeghallgatás stb.) a rendszerváltás kezdetétől igencsak elterjedtek, már csak azért is, mert az 1989-es alkotmánymódosítás széles teret kínált a közvetlen demokráciának. Ennek magyarázata abban rejlik, hogy a magyar polgári politikai kultúra sajátos történelmi jellemzője a hosszú ideig való passzivitás, majd egy bizonyos felgyülemlett elégedetlenség esetében a tömeges fellépés a fennállóval szemben (lásd 1848, illetve 1956).

Ugyanakkor az egyre gyakoribb népi kezdeményezésekkel szemben (melyek egyike-másika egészen a parlament felosztatásának követeléséig jutott el, például 1992-ben és 2008–2009-ben) a politikai elit fellépett, s alkotmánymódosításokon, törvénymódosításokon keresztül szűkítette a közvetlen demokrácia, a referendumok jogilag lehetséges körét. Ezzel szemben akár az egyik, akár a másik elitcsoport többször

is felhasználta a népszavazás intézményét saját politikai céljai elérésére, azaz top down referendumokat kezdeményezett. Mindezzel viszont újra és újra visszaterelte-visszatereli a magyar politikai életet a felülről irányítottság, az elit-demokrácia felé, egyben korlátozva a részvételi demokrácia kialakulásának esélyeit (amennyiben a közvetlen demokrácia a részvételi demokrácia iskolája is).

Az alulról jövő népszavazások korlátozására irányuló szándékot tükrözi a 2012-es új alkotmány, amely szűkíti a közvetlen demokrácia országos és helyi intézményeit, s némileg államközpontú irányba mozdul el.

Összességében Magyarországon – akárcsak az új EU-tagoknál – széles körben alkalmazzák a közvetlen demokrácia alapintézményét, azonban egyben a politikai elit manipulálja és korlátozza is azt. Ezzel együtt is, a népszavazások nagyjából-egészében hozzájárulnak a demokratikus konszolidációhoz, amennyiben bevonják az állampolgárokat a döntéshozatali folyamatba (V.ö.: Enyedi 2009).

6. A választási rendszer szerepe a konszolidációban

Nagy hasonlóságok vannak a tíz ország választási rendszereiben. Döntő többségben vannak az arányos rendszerek, de szinte mindenhol van választási küszöb is, így ellensúlyozva a túlzottan arányosító hatásokat. Tehát jellemzőek a „köztes”, illetve vegyes megoldások, s ezek alapján – ha tetszik – a szakirodalom elméleti „ajánlásait” követték ezek az országok.

Ide tartozik Magyarország is, amely leginkább a némethez hasonlító, de attól is eltérő kompenzációs vegyes választási rendszert hozott létre, amely az arányos és a többségi elemeket kombinálja. A választási küszöb 1990-ben még négy százalék volt, 1994-től azonban öt százalékra emelkedett. A magyar rendszer, a meglévő arányossága mellett, a győztes pártokat erősen preferálja, ennyiben tehát inkább a többségi elem az erősebb benne. Ezt igazolja, hogy 1990-ben az MDF a szavazatok 24 százalékával a mandátumok 42 és fél százalékát szerezte meg, 1994-ben az MSZP a szavazatok 38 százalékával a mandátumok 54 százalékát kapta meg, míg 2010-ben a Fidesz-KDNP pártszövetség a szavazatok 53 százalékával a mandátumok 68 százalékához jutott. A rendszerben lévő aránytalanság tehát, amely a választásokon győztes pártnak kedvez, elősegíti a viszonylagosan könnyű kormányalakítást.

A kétharmados többséggel rendelkező Fidesz-KDNP pártszövetség 2011 végén új választási rendszert fogadott el, amely a parlament létszámát nagyjából a felére (368-

ról 201-re) csökkentette, azonban érdemileg nem változtatott a választási rendszer lényegén, megtartotta a vegyes és kompenzációs rendszert, bár az egyéni kerületekkel szemben nagyobb súlyt adott a pártlistáknak. Nagyjából elmondható, hogy az alkotmányozó többséggel rendelkező pártszövetség nem engedett az aktor-érdekű kísértésnek, a párt-érdekek követésének, s inkább „neoinstitucionalista” módon – követve a rendszerváltás elején kialakult „hagyományt” – megtartotta a beváltak és működőképesnek tekinthető választási rendszer alappilléreit.

Összegezve: a magyar választási rendszer hozzájárult egy működőképes pártrendszer és kormányzás kialakulásához, így a demokrácia konszolidációjához. Ha azonban a pártrendszeren és a kormányzáson belül mégis problémák és válságok keletkeztek, az nem a választási rendszeren múlt, hanem azon kívüli hatásokon.

7. A pártrendszerek szerepe a konszolidációban

Az eltelt több mint húsz év tapasztalatai azt mutatják, hogy azokban az országokban sikerült enyhíteni a pártrendszer és a politikai élet széttagoeltságát, centrifugalitását, ahol az antikommunista, az etnikai–nemzetiségi, illetve a nemzeti–kozmpopolita ellentétek tompultak vagy eltűntek a pártrendszerből, s ezzel párhuzamosan a nyugati típusú ideológiai vagy bal-jobb, illetve gazdasági ellentétek kerültek előtérbe. Ennek alapján megállapítható, hogy a tíz új EU-tag ország közül a mérsékelt pártrendszerhez tartozik Csehország, Szlovénia, 2007 óta Lengyelország, Litvánia és Észtország, a mérsékelt és a szélsőséges között helyezkedik el Bulgária, míg a szélsőséges pártrendszerek közé sorolható Románia, 2010-ig Szlovákia és Magyarország.

S itt térhetünk rá Magyarországra: bár az országban általában 3–5 releváns párt van (tehát a polarizáció inkább mérsékelt), ám az ideológiai megosztottság, a fragmentáció igen erőteljes, s többféle mély törésvonal van jelen (dimenzionalitás). A fentebb jelzett, meghatározó törésvonalak közül Magyarországon mind a három megtalálható, kettő (antikommunista és a nemzeti–kozmpopolita) erőteljes és kiélezett formában, egy pedig (etnikai) lappangóan.

Az első kettőt nem kell külön taglalni, az utóbbi, a lappangó etnikai ellentét azonban magyarázatra szorul. Már csak azért is, mert szemben a szomszédos államaival (ahol éppen a magyar kisebbségek vannak jelen a legnagyobb számban), Magyarországon köztudomásúan jelentéktelen a nemzetiségi kisebbségek (amelyből 13 van) száma. Ennél fogva etnikai ellentét esetében mindenki a mintegy 800 ezer-

egymillió lélekszám közötti cigányságra gondolhat, ami azonban pontatlan. Mert bár a radikális jobboldali párt, a Jobbik gyakran hangoztat cigányellenes megnyilvánulásokat, mégis, a többi releváns párt a Fidesztől az MSZP-ig ezt a vonulatot folyamatosan visszautasítja, s így ez nem tud központi kérdéssé válni. Másfelől, a cigányság hagyományosan többszörösen hátrányos helyzetben él Magyarországon (is), politikai elitje alig van, ezért önálló politikai képviselője sem alakult ki, legfeljebb csíráiban, ráadásul a cigányság politikai kötődését tekintve legalább annyira megosztott, mint az ország többi része, így etnikai törésvonallá korántsem erősödött fel a cigányság problémája: megmaradt szociális és gazdasági problémának.

A lappangó etnikai törésvonal ezzel szemben nem más, mint a zsidó–magyar ellentét. Ez az ellentét nem járja át az egész társadalmat, hanem elsősorban és döntően a budapesti politikai és kulturális elitben jelenik meg. Mindennek történeti, neoinstitucionalista háttere van: szociológiai tény, hogy a zsidóság a 19. század végén és a 20. század első évtizedeiben, a dualizmus időszakában meghatározó szerepet játszott a polgárosodás, a kapitalizáció folyamatában, ezen kívül jelentős pozíciókat szerzett a politikában, a kulturális életben, a sajtó, a film világában, különös tekintettel Budapestre (Fricz 1997). A két világháború között, a húszas és harmincas években a kulturális, s részben a politikai életben kitört az úgynevezett „népi–urbánus vita” (Fricz 1997), melyben az egyik oldalon a magyar polgári és paraszti származású írók, közírók, illetve a másik oldalon a budapesti, zsidó származású polgári szerzők vettek részt; ez, az ország jövőjéről szóló vita elmélyítette a zsidó–magyar ellentétet. A második világháborúban a budapesti zsidóság Horthy Miklós kormányzósága alatt többé-kevésbé megmenekült, s a következő évtizedekben is aktív szerepet játszott mind a kommunista–szocialista korszakban, majd a rendszerváltásban és az utána következő időszakban. Mint azt Horel is írja (2011: 191), arányaiban Magyarországon maradt meg a legtöbb zsidó ember, s ezek – a század eleji hagyományokat mintegy tovább vive – általában vezető politikai, gazdasági és kulturális pozíciókat foglalnak el.

Visszatérve témánkhoz, az elmúlt húsz évben a közvélemény egy része az SZDSZ-re úgy tekintett, mint a zsidó érdekeket és értékeket következetesen felvállaló pártra, aminek szociológiai alapja az volt, hogy a párt vezetésének döntő része zsidó származású ember. A párt lényegében felvállalta ezt a szerepet, de magát elsősorban liberális pártnak tekintette. Az elmúlt húsz évben az ideológiai megosztottság tekintetében kozmopolita–globalista, ateista nézeteket vallott, s háromszor is kormánykoalícióra lépett a posztkommunista MSZP-vel (1994, 2002, 2006, utóbbi két

esetben nélkülük nem is juthattak volna hatalomra a szocialisták). Utóbbi miatt is, s egyéb okok miatt is, a jobboldali nemzeti tábor az SZDSZ-t a posztkommunistákkal paktáló pártként kezelte.

Mindezekből levonható az a következtetés, hogy Magyarországon egy nemcsak közép- és kelet-európai, de európai szemmel nézve is sajátos, bár lappangó törésvonal van jelen, a zsidó–magyar vagy zsidó–keresztény ellentét. Ez szociológiai–politológiai tény, amelynek elhallgatása tudományos szempontból lehetetlenítené, hogy a megfelelő összefüggések feltárásáig eljussunk. Igaz, 2010-ben az SZDSZ kiesett a parlamentből és lényegében fel is oszlott, ám megmaradt egy közéleti-kulturális elit-kör, amelyik jelen van a politikai vitákban, s fenntartja a lappangó etnikai (s kismértékben vallási) feszültséget a vezető budapesti elitek és közéleti értelmiség körében.

A három törésvonal markáns jelenléte már önmagában is a szélsőségesség irányába mozdítja el a magyar pártrendszert, ám két további ok még inkább erősíti ezt a tendenciát. Az egyik, hogy két törésvonal, az antikommunista és a nemzeti-kozmopolita esetében a két tábor pártjai ugyanazok, így az ellentétek torlódnak, erejük, súlyuk növekszik. (Egyik oldalon az MSZP és az SZDSZ 2010-ig, másik oldalon a Fidesz és a KDNP, valamint a Jobbik, bár a Fidesz-KDNP elhatárolódik a Jobbiktól szélsőséges vonásai miatt.) A harmadik, lappangó törésvonal esetében pedig éles ellentét áll fenn a volt SZDSZ-hez köthető zsidó közéleti szereplők és a Jobbik között, utóbbi ellentétéhez viszont nem csatlakozik a Fidesz és a KDNP.

Másfelől, miközben ilyen éles törésvonalak esetében a kooperatív (Lijphart), centripetális (Sartori), konszenzuális (Lijphart) és befogadó (Fricz) elit-magatartás lenne a megoldás, a magyar politikai táborok az ellentétek élezésének stratégiáját alkalmazzák. Afféle „tükör-beszéd” alakult ki, amelyben a két oldal kölcsönösen ugyanazokkal a vádakkal támadja a másik oldalt (hazaáruló, antidemokrata, rasszista, szélsőséges, népellenes stb.) Ennek következményeként Magyarország pártrendszere szélsőséges pártrendszer, amelyben kódolva van a veszélye a destabilizációnak (amire példa a 2006-os őszi eseménysorozat, a brutális rendőri fellépés, s szinte polgárháborús helyzet kialakulása). Mindezzel együtt megjegyzendő, hogy a fenti törésvonalak valós és történelmileg feldolgozatlan konfliktusokat jelenítenek meg, amelyek mentén megjelennek igazságok és hazugságok, s e konfliktusok elkenése nem lenne megoldás; helyette vélhetően arra kell törekedni azoknak az erőknek is, akik

történelmileg több igazság birtokában vannak, hogy igazságuk érvényesítését következetesen a demokratikus szellemiség és a humanizmus jegyében kíséreljék meg, s akkor ez a demokrácia stabilizációját is jelentheti.

8. Civil társadalom és állampolgári politikai kultúra szerepe a konszolidációban

Az állampolgári politikai kultúra a beállítottságra, az értékekre vonatkozik, míg a civil társadalom szervezetekre, mozgalmakra, államtól független cselekvési terepekre. Mint korábban említettük, a klasszikus gondolkodók négy fontos megállapítást tettek a civil társadalom és az állampolgári politikai kultúra szerepéről a demokráciában. (Ezek röviden: az állammal szembeni civil, állampolgári függetlenség, a társadalmi konfliktusok civil eszközökkel való orvoslása, vagyis az állam terheinek csökkentése, a civil szervezetek a demokrácia iskolái, s végül, a civil lét és kultúra a létező társadalmi érdekeket, értékeket artikulálja, tematizálja, s ez által hozzájárul az ezekkel kapcsolatos konfliktusok felismeréséhez és kezelhetővé tételéhez.)

A közép- és kelet-európai országokban a kommunizmus-szocializmus rendszere, gyakorlatilag megszüntette a civil társadalmakat és kultúrát, már ahol egyáltalán volt, illetve bontakozott – azaz Közép-Európában. Kelet-Európában, a Kelet-Balkánon, s főként Közép-Ázsiában pusztán rögzültek és fennmaradtak a civil társadalom és kultúra nélküli, alattvalói állapotok, s ennek következményei jól látszanak a két alrégió közötti különbségekben.

Amíg Közép-Európában alulfejlett, de nem a demokráciával szemben álló társadalmak léteznek, addig, ahogy Kelet felé haladunk, ez utóbbi területeken igazából nem létezett a civil társadalom kezdeménye sem, de hiányzik a demokrácia elvi támogatása is; ott tehát nem alulfejlettségről, hanem egyszerűen nem civil és nem polgári, tágabban nem demokratikus mentalitásról beszélhetünk. Másképpen fogalmazva utóbbi alrégióban alattvalói kultúra van – avagy „köztes” kultúra, hibrid rendszer –, amelynek a fél-autoriter vagy autoriter rendszerek jobban megfelelnek, mint a demokráciák. Közép-Európában ezzel szemben alulfejlett, de a demokrácia felé irányuló civil társadalmak léteznek, ami a Nyugat felé mutat, a demokráciát tolerálja és elfogadja még akkor is, ha abban nem működik minden jól, sőt; az persze elképzelhető, hogy a közép-európai demokráciák soha nem fognak hasonlítani a civil kultúra szempontjából sem mondjuk Svédországra, Németországra, Angliára vagy Hollandiára, de mégis a demokratikus irányultság keretein belül értelmezhetőek ezek az országok.

Mindez igaz Magyarországra is. Kétségtelen, hogy történelmileg tekintve a kurucos ellenálló mozgalmak a Habsburg-házzal szemben 1703–1711-ben, 1848–1849-ben, a vármegyei önállóságra való törekvések, majd a dualizmus korában (1867–1918) a civil szervezetek elszaporodása, s a két háború közötti időszak színes kulturális élete a civil társadalom fokozatos megszerveződésének jelei voltak (Lengyelország és Csehország is hasonló jellemzőket mutatott fel a történelem során). Tény azonban, hogy az 1948–1949-től kezdődő kommunista, majd szocialista diktatúra ezeket a kezdeti eredményeket szétverte és megszüntette. Egy atomjaira hullott, szétagolt, magánpolgárokból, állami alattvalókból álló társadalom érte meg a rendszerváltást 1989–1990-ben, amelynek nem volt sem világos politikai akarata, sem határozott politikai részvételi szándéka. S bár néhány tüntetés és demonstráció lezajlott a rendszerváltás támogatására 1988–1989-ben, ám nem ezek játszották a perdöntő szerepet az átmenet során, hanem a régi és új elit tárgyalásai és alkui. (Szemben Lengyelországgal, Csehországgal, Kelet-Németországgal és a balti államokkal, ahol a tüntetéseknek időnként meghatározó szerepük volt a régi elit visszalépésében.) S miután nem állt össze „rendszeré” a társadalmi ellenállás, pusztán alkalmi, „fellángolás-szerű” maradt, ezért az első szabad választások után a magyar társadalom igen gyorsan visszahullott a korábban jellemző magántársadalom-jellegébe.

Az elmúlt húsz év változatos képet mutat, néhány biztató mozzanattal, bár az alapjellemző, az elitek által irányított, top-down demokrácia-karakter nem változott. A politikai elitek nem építették ki a részvételi demokráciához szükséges intézményrendszert és nem segítették kellőképpen az állampolgári attitűd kialakulását, ráadásul a 2012-ben életbe lépett alkotmány inkább erősítette a rendszer állam-centrikus és képviseleti jellegét, egyben gyengítette a közvetlen demokrácia intézményes lehetőségeit.

Ezzel szemben a polgárok kétféle mozgása volt megfigyelhető. Egyfelől továbbra sem gyakoroltak nyomást a politikai elitre a részvételi demokrácia folyamatosan működő intézményeinek kiépítésére, ugyanakkor, mintegy folytatva az évszázados történelmi (neoinstitucionalista) hagyományokat, időnként ellenálló akciókban vettek részt vagy azt kezdeményeztek. Így például időnként népszavazásokat kezdeményeztek, amelyek azonban gyakran elhaltak a politikai elit ellenállásán, akik törvények módosításával, politikai manipulációkkal akadályozták meg e törekvéseket (s ebben érdekes módon mindkét oldal hasonlóan járt el); viszont helyette ők indítványoztak népszavazásokat, mintegy megőrizve meghatározó pozícióikat. Másfelől

spontán tömegtüntetéseket robbantottak ki, különösen 2006 ősz, az „őszödi beszéd” nyilvánosságra kerülése után. A Gyurcsány-kormánnyal szembeni ellenállás 2006-tól szinte a 2010-es választásokig tartott az előrehozott választások kiharcolásának reményében, sőt, 2009-ben a Civil Összefogás Fórum nevű alulról létrejött civil szervezet irányításával nagyszabású, több tíz-, sőt százezres tüntetéseket is tartottak (Simon 2010). A történelem tehát a jelen mozgásaira is hatással van: a polgárok jobban hajlanak az időnkénti, hatalommal szembeni, látványos akciókban való részvételre, mintsem egy nyugat-európai típusú, folyamatos, intézményesített érdekérvényesítési gyakorlatban való részvételre, vagyis a részvételi demokrácia kiépítésére.

Hogy ez az „ellenállási” mozgás és civil kurázi megmarad-e továbbra is ebben a mederben, avagy esetleg az elit segítségével elmozdul a szervezett és intézményes részvételi formák megtalálása felé, ez legalább annyira múlik az eliteken, mint a polgárok nyomásgyakorló képességén.

A civil társadalom kiépítetlensége megmutatkozik a szakszervezetek világában is. Az autoriter korszak után igazából csak a volt kommunista–szocialista szakszervezetek tudták megőrizni, illetve megtartani és újraépíteni a szervezettségüket; az új szakszervezetek nagyon nehezen szerveződtek, kis tagsággal, gyenge érdekérvényesítő képességekkel. Magáért beszél, hogy 1993-ban általános szakszervezeti vezető-választásokat tartottak az országban, s a régi, posztkommunista szakszervezetek jelöltjei 90 százalékos győzelmet arattak (!). S még 22 évvel a rendszerváltás után is az a helyzet az országban, hogy a hat, létező nagy szakszervezeti konföderáció közül négy, ráadásul a négy legnagyobb (!) posztkommunista múlttal rendelkező szakszervezet.

Jellemző példa, hogy amikor az 1994-es, második szabad választáson a posztkommunista MSZP Horn Gyula vezetésével abszolút többséggel kormányra került – a liberálisokkal koalíciót kötve –, több volt szakszervezeti vezető parlamenti képviselő lett. Egy évvel később pedig, amikor a munkavállalókkal szemben egy nagyon kemény megszorító csomagot vezetett be a kormány, az elvileg munkavállalók érdekeit képviselő MSZOSZ, mint utód-szakszervezet helyeselte a lépéseket.

Mindebből látszik, hogy vagy a posztkommunista párttól való függőség, vagy a szervezeti gyengeség okán a szakszervezetek még kevésbé tudnak hozzájárulni a civil társadalom és civil kurázi kialakulásához.

Összegezve: Magyarországon történelmileg léteztek civil hagyományok, különösen tekintettel az ellenállásra és az időnkénti lázadásokra, de szervezett civil, állampolgári kultúra csak töredékesen. Ez a jellegzetesség – mely egyben a közép-európai országok sajátos vonása – a rendszerváltás utáni időszakban sem változott meg alapvetően, s a civil társadalom és állampolgári kultúra kiépülése csak hosszabb távon várható, ha egyáltalán. Magyarország e tekintetben sokkal előrébb tart, mint Kelet-Európa és Kelet-Balkán, viszont kétségtelenül hátrább, mint Nyugat-Európa. Közép-Európa ezért is „Köztes”-Európa, demokráciáinak ez az egyik jellegzetes sajátossága.

9. Az EU-tagság, mint külső konszolidációs hatás

Az országokon belüli, endogén folyamatok mellett azt is szükséges vizsgálni, hogy a külső, exogén, ha tetszik külpolitikai, kontinentális (európai) és világpolitikai hatások hogyan befolyásolják és alakítják a demokráciák stabilizációját.

Miként a 3.9-es fejezetben bemutattuk, a szakirodalom a külpolitikai hatásokat tekintve a közép- és kelet-európai régió országait három csoportba sorolta. Ezek közül Magyarország az első csoporthoz tartozik; azokhoz az országokhoz, amelyek történetileg és aktuálisan is a Nyugathoz vonzódtak, s amikor megnyílt a lehetőség a demokratizációra, az ország elitje élt is a lehetőséggel és kezdettől fogva szorgalmazta a nyugati szövetségi rendszerekhez, illetve az EU-hoz való csatlakozást, mely 2004-ben be is következett. Az ország demokratikus elkötelezettsége megkérdőjelezhetetlen, s az elkötelezettséget az EU-tagság valójában nem kialakította, csak megerősítette.

Ugyanakkor egy új szakasz kezdődött el 2010-től, a második Orbán-kormány fellépésétől kezdve Magyarország és az EU viszonylatában. Ennek az az alapja, hogy a kétharmados többségű Orbán-kormány a megörökölt mély gazdasági válságot nem a nyugati világban megszokott, neoliberális, a lakosság megszorítására épülő eszközökkel kívánta kezelni – miként azt tanácsolták a nemzetközi gazdasági szervezetek, többek között a Valutaalap és a Világbank –, hanem úgynevezett tehermegosztással, a bankokat és a multinacionális vállalatokat érintő különadókkal és válságadókkal. Ezek az úgynevezett „unortodox” lépések pénzügyi és gazdasági szervezetek, a piaci és tőzsdei nagybefektetők, a hedge fundok, valamint természetesen a vezető nagyhatalmak erőteljes ellenérzését váltották ki, melyek az erőteljes ellenérdekeltségből származtak. Mindehhez csatlakozott az Európai Unió is, s döbbenetes, hogy éppen Magyarország EU-elnökségének fél évében, azaz 2011 első

felében, átfogó kritika zúdult az országra az EU különféle intézményeiben, különösen az Európai Parlamentben.

A kritika azonban már nem csak az unortodox gazdasági lépések ellen szólt, hanem immáron kiterjedt az új magyar alkotmányra, az ahhoz csatlakozó sarkalatos törvényekre, s tágabban az egész magyar demokráciára. Ez a támadássorozat azóta is tart, sőt erősödik; immáron az európai szervek és európai politikusok megkérdőjelezik a magyar jogállamiságot, az Orbán-kormányt pedig az európai értékekkel szembenelő nacionalizmussal, radikalizmussal, antidemokratikus lépésekkel, autokrácia iránti hajlammal, sőt bizonyos nyugati újságok időnként fasizmussal, nácizmussal és antiszemitizmussal is vádolják. A valahai „éltanulóból” tehát egy csapásra a „legrosszabb” tanuló lett, akit immáron az EU olyan szankciókkal fenyeget, amelyre korábban még nem volt példa.

Az igazi kérdés az: kinek van itt igaza? Magyarország kormánya váltig hajtogatja, hogy mind az alkotmánya, mind a médiatörvénye, mind a jegybanktörvénye, mind a bírósági törvénye stb. megfelel a jogállamiság kritériumainak, s hogy a támadások igazi oka az, hogy az ország önálló és szuverén gazdaságpolitika kialakítására törekszik, amely ütközik az EU és a nemzetközi pénzügyi körök érdekeivel. Az Európai Unió ezzel szemben azt állítja, hogy nem az unortodox lépések miatt támadják Magyarországot – bár azokkal sem értenek egyet –, hanem azzal, hogy az ország letért a demokrácia útvjáról és egy autoriter rendszer felé vett irányt, amelyet az EU meg kíván akadályozni.

Sajátos, eddig még soha nem látott vita, amelyre még a könyv írása közben nem született megoldás. Azt mindenesetre tényként kezelhetjük, hogy a vitatott törvények kapcsán az EU egyelőre komolyabb jogi–jogállami kifogásokkal nem tudott élni, viszont az is tény, hogy a folyamatos nyilvános kritika Magyarország világpolitikai megítélésén sokat rontott, s ez elszigetelheti, s további egyedi lépésekre ösztönözheti az országot.

Egyetlen és egyben intő példa van egy ország – talán kissé meggondolatlan – elszigetelésére: ez Ausztria 2000-ben, amikor a Néppárt a radikális jobboldali, Haider vezette Szabadságpárttal hozott létre kormánykoalíciót. Az EU, mintegy appercipiálva, előre „látva” azt, hogy Ausztria elindul a fasizálódás és náciasodás útján, szankciókat vezetett be az alpesi ország ellen. Ezzel szemben a jobboldali kormánykoalíció semmit sem rontott az eladdig is megbízható osztrák demokrácia állapotán, s az EU-nak – egy, immáron elsietettnek bizonyult hisztériakeltés után szép csendben vissza kellett vonnia a szankcióit.

Mindez tanulságos: vajon az EU Magyarország esetében a magyar demokrácia konszolidációját, avagy ellenkezőleg, a többé-kevésbé konszolidált magyar demokrácia destabilizációját segíti elő? Nyugtalanító kérdések, amelyek már elvezetnek bennünket a vezető nagyhatalmak, a nemzetközi pénzügyi körök, illetve a szuverén nemzeti–nemzetállami keretek között mozgó demokráciák feszült viszonyának kérdéséhez. Annak a kérdésnek a taglalása azonban, hogy a nemzetállamok feletti pénzügyi, gazdasági és politikai hatalmi körök hatalma, illetve a világfolyamatokat immáron húsz éve jellemző interdependencia hogyan hat a demokrácia jövőjére, s mennyire fenyegeti azt, már túllép e kötet keretein.

10. Többségi vagy konszenzuális demokrácia

Kiindulópontunk, hogy Magyarországon fragmentált a politikai kultúra (posztkommunista, a kádári időszakhoz kötődő, kozmopolita–liberális, illetve polgári demokratikus), mély ideológiai–kulturális, s részben etnikai törésvonalak jelennek meg, erős a megosztottság (posztkommunizmus–antikommunizmus, nemzeti–kozmosopolita, zsidó–magyar ellentét, vallási ellentétek). A lijpharti „nagykönyv” értelmében ezek alapján az lenne a szerencsés, ha Magyarországon konszenzuális demokrácia jönne létre és működne.

De mi a valós helyzet? Tekintsük át röviden, hogy az 1999-es lijpharti kritériumok szerint a magyar demokráciát mi jellemzi.

Magyarországon jellemző a többpárti koalíció (konszenzusos), a végrehajtó hatalom dominanciája (többségi), a többpártrendszer (konszenzusos), a vegyes választási rendszer (is-is), a szakszervezeti pluralizmus (többségi), az unitárius állam (konszenzusos), az egykamarás parlament (többségi), a rigid alkotmány (konszenzusos), az erős alkotmánybíróság 2011-ig, az új alkotmányban már gyenge (konszenzusos, majd 2012-től többségi), a központi bank függetlensége (többségi).

Összegezve ez azt jelenti, hogy a magyar demokráciát négy-négy többségi, illetve konszenzusos intézményi vonás jellemzi, illetve egy helyen félig ilyen félig olyan, egy helyen pedig változóban van. Ez minden, csak nem egyértelmű kép, s így Magyarország példáján is igazolódik a fentebb jelzett kritika, mely szerint a közép- és kelet-európai országok esetében az egyes jellemzők keresztezik egymást a többségi–konszenzuális szembeállításban, s így olyan „vegyes” rendszerek jönnek létre, amelyek alapján nem lehet relevánsat mondani ezen országokról.

E mögött az a probléma rejlik – melyről korábban bővebben is szoltunk –, hogy mind a tíz kategória intézményi, institutionális jellegű; nem veszi figyelembe azt, hogy a közép- és kelet-európai régióban intézmény és cselekvés nagyon gyakran elválík egymástól, s igazából az a meghatározó, hogy az intézményeken belül milyen valós aktor-motiváció figyelhető meg, s ez hogyan alakítja az intézmények arculatát. A formális jellemzők tehát nem mutatják meg igazán, hogy az intézmények milyen tartalmak alapján működnek valójában. Ennek megértéséhez az aktorok (elitek) motivációit, cselekvéseit, s az ezek mögött meghúzódó történeti, neoinstitutionalista adottságokat kell figyelembe vennünk.

Márpedig ha ezt a szempontot bevonjuk az elemzésbe, akkor már a magyar demokráciáról is többet tudunk meg, sőt, ebben az esetben a lijpharti kategorizáció is használhatóvá válik újra. Hiszen az ma már nem vita tárgya a magyar szakirodalomban, illetve a közéletben, hogy az elitek magatartása nem kooperatív, hanem erősen kompetitív, nem konszenzusos, hanem konfliktusos, s nem befogadó, hanem kizorító jellegű. S ez a meghatározó a demokrácia arculata szempontjából, s átformálja az elvileg konszenzuális jellemzőket is: a koalíciós kormányzás nem oldja fel a kormányzat és ellenzék közötti éles szembenállást, a többségi elv érvényesítését, a többpártrendszer nem alkukhoz, hanem szembenállásokhoz vezet, az unitárius állam nem old meg semmit önmagában, az írott (rigid) alkotmány éppenséggel a végrehajtó hatalom, sőt a miniszterelnök dominanciáját rögzíti és az erősíti a többségi jelleget; az alkotmánybíróság ugyan erős volt 2011-ig, ám az AB sajátos módon, a politikai viták keresztüzébe kerülve, döntéseivel nem enyhítette, hanem gyakran növelte a politikai ellentéteket.

Mindezek alapján – a lijpharti kategorizációt kissé átértelmezve – a magyar demokrácia egyértelműen és határozottan a többségi demokráciák közé sorolható. Ez pedig, figyelembe véve a meghatározó sajátosságokat (fragmentált politikai kultúra, mély ideológiai-kulturális-etnikai megosztottság) első ránézésre semmiképpen sem tekinthető előnyösnek a demokrácia konszolidációja szempontjából.

A túlzottan elvont kategoriális gondolkodás azonban, amely nem veszi kellőképpen figyelembe egy ország neoinstitutionalista és aktor-szempontú sajátosságait, nem fogja megérteni a valós folyamatokat. Arra ugyanis tekintettel kell lennünk, hogy Magyarországon gyakorlatilag a posztkommunista politikai tábor, kiegészülve a hozzájuk csatlakozó kozmopolita–liberális csoportokkal, húsz év után is

megőrizte befolyását a politikai életben, s valójában ez az oka annak, hogy az elmúlt húsz évet sokan a szocialista korszak „meghosszabbításának”, valamifajta átmeneti korszakként, sőt átmeneti rendszerként értelmezik, amely elvileg a 2010-ben kétharmados többséget szerzett Fidesz-KDNP pártszövetség hatalomra jutásával fejeződik be, hiszen az új alkotmány már a preambulumban rögzíti, hogy szakítani kíván az 1944-től 1989-ig tartó időszakkal.

Másképpen fogalmazva, Magyarország annyiban is sajátos eset az új tíz EU-tag ország között, hogy ebben az országban az egyik oldal a rendszerváltást húsz éven át nem tartotta befejezettnek. Ezzel szemben a másik, a régi rendszerhez kötődő oldal (és a kozmopolita liberálisok) – természetesen – ezzel éppen ellentétes véleményt fogalmazott meg, s úgy tűnik, hogy a nyugati közvélemény is inkább, sőt nagymértékben ezt a véleményt tette magáévá, s ezért úgy közeledett Magyarországhoz, mint jól bevált, „unalmas” demokráciához. S talán itt érthetjük meg az EU és a nemzetközi közvélemény megdöbbenését azon, hogy az Orbán Viktor vezette kormány, kétharmados többsége birtokában – tehát egy szokatlanul nagy társadalmi támogatottsággal maguk mögött – a többségi elvet a végsőkéig vitte; nem értették meg és még talán ma sem értik meg, hogy a polgári jobboldal nem kíván konszenzuális demokráciát létrehozni a posztkommunistákkal és balliberálisokkal, ellenkezőleg, mintegy „be akarja fejezni” a rendszerváltást, ami nem megy másként, mint a többségi elv érvényesítésével, a politikai konfliktusok felvállalásával és végig vitelével. Hiszen gondoljunk bele: a rendszerváltás, a régi elittel szembeni küzdelem idején nyilvánvalóan a Nyugat sem várt el a demokratikus ellenzéki elittől konszenzuális magatartást, éppen ellenkezőleg; az Orbán-kormány és a nyugati közvélemény közötti meg nem értésnek éppen ez az alapja, hogy a Fidesz-KDNP-nek a húsz éves demokrácia körülményei között még predemokratikus, a demokrácia stabilizációjához szükséges lépéseket kell megtennie, ám ezek a lépések a dolgok természete folytán nem konszenzuálisak és megegyezésekre épülőek, hanem ellenkezőleg, a politikai küzdelem természetét követik. Mindebben pedig különösen megerősítő tényező számukra, hogy az ország kétharmadot érő többsége állt mögöttük, ami megerősíti őket abban, hogy nem pusztán a Fidesz-KDNP-elit, hanem a társadalom nagy része is az átfogó, rendszer-szintű változásokat akarta-akarja.

Az átmenet idején e konfliktust, a régi rend háttérbe szorítását akár forradalom, tüntetések, társadalmi nyomásgyakorlás révén is meg lehetett volna oldani, viszont a „pótlólagos” rendszerváltást a jogállami keretek között már nem lehet másképp

végigvinni – hogy egyben a demokrácia keretei között maradjunk –, mint a többségi demokrácia nagyon markáns érvényesítésével. Ezt teszi a második Orbán-kormány, ezt tükrözik vissza az az óta megalkotott törvények és az új alkotmány is; ugyanakkor a kormány kínosan ügyel arra, hogy mindez a demokratikus játékszabályok betartásával történjék meg. A többségi demokrácia is demokrácia, a többségi elv, a „győztes visz mindent” elvének maximális érvényesítése viszont kétségtelenül egy elmaradt, predemokratikus politikai konfliktus utólagos megoldását szolgálja. Fontos lenne, hogy ezt a nyugat-európai és atlanti közvélemény, sőt a politikatudomány is megértse, mert e nélkül képtelenség pontosan értelmezni a Magyarországon történeteket.

Lényeges kiemelni tehát, hogy a többségi demokrácia – akár extrém szintű – alkalmazása egy eszköz a rendszerváltáshoz kötődő konfliktusok feloldására és ezzel paradox módon a magyarországi demokrácia konszolidálására – hiszen, bár a magyar demokrácia formálisan konszolidált, politikai konfliktusait tekintve azonban még nem az. Szükségesnek látszik azonban, hogyha e politikai küzdelem a végére ér vagy legalábbis eldől, akkor a demokrácia kormányzati modellje is megváltozzon, elmozduljon a konszenzuális demokrácia, de legalább egy „puha” többségi demokrácia irányába. Erre egyébként akkor feltétlenül szüksége lesz, hiszen a többségi demokrácia jelenlegi extrém formája valóban a fent vázolt politikai konfliktusokból következik; ám, ha a politikai kultúra homogénebbé, a politikai megosztottság enyhébbé, kezelhetőbbé válik Magyarországon, akkor feltétlenül fontossá válik a szélsőségesen többségi gyakorlat enyhítése és konszenzus-elemek alkalmazása. Annál is inkább, hogy elkerüljünk egy újabb típusú hatalomkoncentrációt, amely nem erősítené a demokráciát.

A Magyarországon történetek egyben arra is lehetőséget adnak – látván a Magyarország iránti megnövekedett, szinte szokatlanul nagy világfigyelmet –, hogy végre a nyugati közvélemény és a szakirodalom is szembesüljön e régió, az új országok sajátos problémáival, avval, hogy az újszülött demokráciák egészen más problémákkal küszködnek, mint a nyugatiak, *s a megoldásokat sem vezethetik immáron le a nyugati receptekről, főleg, ha ezekre a problémákra nincsenek is nyugati receptek.* A Nyugat, illetve Nyugat-Európa számára a megélt autokrácia, diktatúra a fasizmus és a náciizmus volt, viszont a kommunizmussal–szocializmussal és annak szörnyűségeivel nem szembesültek, s ennél fogva – úgy látszik – nem eléggé érzékenyek a kommunizmusok és szocializmusok utóéletéből fakadó mély és időnként rejtőzködő konfliktusokkal. Sokkal elnézőbbek a kommunista múltból eredő problémákkal, magukkal a

posztkommunista szereplőkkel szemben, mint a náciizmus-fasizmussal, illetve azok felbukkanó volt képviselőivel szemben. És ez a furcsaság megmutatkozik a nyugati politikatudományi szakirodalomban is: egyszerűen alig esik szó a kommunista múlt, a posztkommunizmus demokráciát, rendszert formáló (!) erejéről, nagyon kevés az érzékenység a nyugati kutatókban e probléma megértésére, egyáltalán felvetésére és elemzésére.

Ebből viszont az a veszély következik, hogy a nyugati szakirodalom szemüvegén keresztül nem sikerül megérteni a közép- és kelet-európai országok, köztük Magyarország valós viszonyait, holott a nyugati szaktudás termékenyítő hatására nagy szüksége volna a régió tudományának. Ennek – remélhetőleg ideiglenes – hiányában a közép- és kelet-európai kutatókra, szakemberekre hárul a feladat, hogy a saját régiójukat megértsék és megértessék a nyugati szakirodalommal, közvéleménnyel is; az „otthonról” hozott tudás minél szélesebb elterjesztése a Nyugatra is inspirálólághat, s a kissé rigid modelleket, merev elvárásokat az élet ismerete teheti oldottabbá és újíthatja meg. Nem beszélve arról, hogy a közép- és kelet-európai demokráciákról szerzett ismeretek a demokrácia 21. századi jelenének és kihívásainak megértéséhez is bőven szolgáltatnak muníciót.

Visszatérve a magyar demokrácia jellemzőire és konszolidáltsági fokára, tömören megismétlem és összegzem Magyarország demokratizációjának legfontosabb jellemzőit.

1. Magyarország az átmenet során következetesen és gyorsan bevezette a parlamentáris demokrácia alapintézményeit és működtetni kezdte azokat, s ezzel teljesítette a demokráciával kapcsolatos formális-intézményi elvárásokat. Mindezzel megteremtette a konszolidáció és stabilitás külső, formai elemeit.
2. Magyarországon ezzel szemben olyan mély törésvonalak osztják meg a politikát és a társadalmat, amelyek nem pusztán a „ki kormányoz?” kérdéséről szólnak, hanem lényegében rendszer-kérdésekről (antikommunizmus), a ki a demokrata?, ki a nemzeti?, ki a hazaáruló? stb. kérdéseiről, amelyek időnként a nélkülözhetetlen demokratikus minimál-konszenzus követelményeit is felülírják. A feldolgozatlan, történeti, közelmúltbeli, etnikai stb. konfliktusok a demokratikus intézményrendszeren belül jelentkeznek, s bár mindegyik oldal elkötelezettnek érzi magát a

demokrácia iránt, maga a szembenállás tartalma megterheli, „rángatódzóvá” teszi a demokratikus intézményeket, eljárásokat, formákat. Ez nem azt jelenti, hogy a demokrácia Magyarországon veszélyben lenne és visszafordulhatna az autokrácia irányába; jelzi viszont, hogy milyen módon működik a magyar demokrácia.

3. Mindebből pedig látszik, hogy a demokrácia konszolidációja és stabilizációja – szemben a nyugat-európai demokráciákkal – sokkal erősebben függ a politikai aktorok (elitek) magatartásától és motivációjától, mint az intézményektől. Nyugaton az intézmények léte azért jelent önmagában stabilitást, mert a politikai szereplők körében az intézmények az évtizedek–évszázadok során autoritást, tiszteletet vívtak ki maguknak, az aktorok az intézményi logika szerint cselekednek – ha tetszik normatívan –, így az intézmények nagyjából „arról szólnak”, amelynek hívják azokat.

Kevésbé van ez így Magyarországon és a többi közép-európai országban, nem beszélve Kelet-Európáról és végképp nem Közép-Ázsiáról, ahol a hatalmi elitek cselekvési lehetőségei szinte korlátlanok, az intézmények autoritásának hiánya pedig bármilyen fontos institúciót labilissá tehet. Az viszont még Közép-Európára is elmondható – bár nem oly mértékben, mint a másik két alrégióban –, hogy sokkal inkább az eliteknek, személyeknek van autoritása, s nem az intézményeknek; ez pedig nagy szabadságot ad nekik a demokrácia arculatának megrajzolásában.

5. MIK A DEMOKRATIKUS STABILITÁS KRITÉRIUMAI?

A fenti elemzésekből kiindulva, a következő alapkérdésre kell választ találnunk: vajon az eddig alkalmazott, a nyugati demokráciák gyakorlatából kiinduló kritériumok alapján adekvát válaszokat kaptunk-e a közép- és kelet-európai demokráciák sajátos vonásairól, a konszolidáció és a stabilizáció feltételeiről és állapotáról?

A válasz – megítélésem szerint – nem feltétlenül igen. Kétségtelen, hogy a tranzitológiai és komparatív szakirodalom számos szerzője kitart amellett, hogy a meglévő és évtizedek óta alkalmazott módszerekkel és elméleti megközelítésekkel lehet a legjobban felmérni az új demokráciák állapotát. Ők abból indulnak ki, hogy éppen a nyugati mintákra „méretezett” elemzéssel lehet a legjobban felmérni a közép- és kelet-európai demokráciák állapotát, hiszen az összehasonlítás megmutatja, hogy

utóbbiak mennyire „közelítették meg” a modellül szolgáló kiépült demokráciákat. Nem vitatható, hogy a jól bevált módszertannal néhány fontos jellemzője mutatható meg az új demokráciák működésének; ugyanakkor e szerzők nem számolnak azzal, hogy lehetséges, sőt, talán a korábbi elemzések alapján bizonyos, hogy a közép- és kelet-európai demokráciák nem egy lineáris skálán haladnak felfelé a nyugati demokráciák irányába, hanem egyszerűen mások, mint a nyugatiak, ezért a demokratikus fejlődésük megértése is sajátos és újszerű megközelítéseket igényel. S éppen utóbbi az, amire rákérdez számos, a nyugati megközelítésekből kiinduló, de azokat továbbgondoló szerző.

E továbbgondolások egyik fő iránya a demokratikus intézmények és az aktorok magatartásának viszonya. Ellen Bos (2006: 42), hangsúlyozva a kérdés fontosságát, rámutat arra, hogy már Rousseau (1772) is, s azóta számosan, például Weaver–Rockman (1993) arra keresték a választ, hogy vajon az intézmények, a struktúrák hogyan és milyen módon hatnak a politikai folyamatokra, a demokrácia stabilizációjára?

A közép- és kelet-európai országok átmeneteit vizsgálva Offe egy helyütt³¹ azt írja, hogy nem a bevezetett intézmények ilyen vagy olyan típusa a fontos, hanem a társadalom tagjainak tűrőképessége a változások kapcsán; Bogdanor³² ezen továbblépve kissé radikálisan azt hangsúlyozza, hogy valójában nem az intézmények döntenek el a demokratizáció sorsát, hanem a politikai kultúra állapota – s ezzel már a neoinstitucionalista megközelítés felé nyitja meg az elemzést. Bos pedig (2006: 43) ezt mintegy kitágítva megállapítja, hogy Közép- és Kelet-Európában nincs semmilyen „királyi út” az intézmények kialakítását illetően, ehelyütt a történelmi és a társadalmi kontextus az, ami meghatározó alapokat ad a demokratizáció minőségét illetően. Putman³³ is ebből indul ki, de kiegészíti azzal a neoinstitucionalista megközelítést, hogy csak egy működő civil társadalom alapján épülhetnek fel adekvát intézmények. Putman e tekintetben nem számol azzal, hogy a közép- és kelet-európai demokráciák egyik sajátossága éppen az, hogy nem, vagy csak töredékesen létező civil társadalom mellett jönnek-jöttek létre a politikai intézmények. Vagyis, ezek a demokráciák többek között éppen e sajátosságuk miatt mások, s ezért igényelnek másfajta elméleti megközelítést.

Bos gondolatához hasonlóan Colomer és Arato³⁴ szintén hangsúlyozzák, hogy a jó és működőképes intézmények kialakítása csak akkor sikerül az új demokráciákban, ha a társadalmi és történelmi körülményeknek a leginkább megfelelnek; viszont

megállapítják, hogy a politikai aktorok a legtöbb esetben egyén vagy pártérdekeiket követik az intézmények létrehozatalakor. Ugyanezt állapítja meg Bos is (2006: 71), aki szerint az intézmények kialakulása és jellege elsősorban az aktorokon múlik, s az aktorok történelemre való visszautalása, avagy a külföldi mintákra való hivatkozás gyakran pusztán az elitek céljainak, érdekeinek alátámasztására szolgál – tehát nem önértékén jelenik meg. (Bosnál a fenti, általa vett idézetek alapján látható, hogy egyszerre hangsúlyozza a neoinstitucionalista és az aktor-szemponút megközelítést.)

Amint ebből a vázlatos összefoglalóból is látszik, a nyugati szerzők egy része is az általam kulcsfontosságúnak tartott témakörben, mégpedig az intézmények és az aktorok sajátos, nyugatitól eltérő viszonyában látja a közép- és kelet-európai demokráciák konszolidációjának alapproblémáját. Ebből kiindulva azonban fel kell tennünk a kérdést: intézmények és aktorok viszonylatában mi a legfontosabb különbség, ami egyben magyarázza – vagy legalábbis nagymértékben magyarázza – a nyugati és a közép- és kelet-európai demokráciák eltéréseit?

Két fontos elemet kell itt kiemelnünk.

Egyfelől, eltér egymástól az aktorok (elitek) intézményekhez való viszonyulása, hozzáállása Nyugaton, illetve a közép- és kelet-európai régióban, s minél inkább Kelet felé megyünk, annál inkább. A különbség lényege, hogy *amíg a nyugati aktorok a kiépült demokráciákban alkalmazkodnak az intézményekhez, addig az új demokráciákban az intézmények alkalmazkodnak az aktorokhoz* ³⁵. Ebből adódik, hogy amíg Nyugaton az intézmények vizsgálata releváns eredményekhez vezet a demokráciák állapotát illetően, addig a közép- és kelet-európai régióban nem elég az intézmények vizsgálata, hanem legalább annyira, ha nem sokkal inkább kell az elemzésnek az aktorok szándékaira, motivációira és az azok mögött meghúzódó mögöttes (neoinstitucionalista) tényezőkre irányulnia.

Mi e különbség oka?

Az ok a történelmi-társadalmi fejlődésben, a demokratizációs folyamatok közötti különbségekben rejlik. Nyugat-Európában és tágabban az atlanti világban, a demokratizáció első és második hulláma során a demokratikus intézmények létrejötte egy hosszú folyamat eredménye, amelynek során az intézmények bottom up módon, társadalmi és politikai konfliktusok sokaságán, forradalmakon keresztül alakultak ki. A demokratikus intézményeket a politikai képviseletbe e konfliktusok kezelése árán

bekerült csoportok és politikai elitek a magukénak érzik és tiszteletben tartják, míg az ellenálló, a régi rendet védő abszolutista uralkodó elitek fokozatosan vagy rapid módon kiszorultak az új, demokratikus keretek közül. A demokratikus átalakulás után pedig hosszú évtizedek alatt rögzültek, stabilizálódtak ezen intézmények, létük természetessé, organikussá vált, megváltoztatásuk, megszüntetésük rendkívülinek és elképzelhetetlennek tűnik az aktorok és a társadalom számára is.

Ennél fogva Nyugaton az intézmények egyfelől autoritással rendelkeznek, másfelől pedig stabilizálódtak, rögzültek a rendszerben. Így az aktorok számára az a természetes motiváció, hogy ha az intézményekbe „belépnek”, akkor azokat a megszokott hagyományok és szokások szerint működtetik.

Egészen másként zajlott a folyamat Közép- és Kelet-Európában, bár a két alrégió között lényeges eltérések is mutatkoznak. Először is, mint már korábban is említettük, ebben a régióban nem a bottom up, hanem a top down, az elitek általi, felülről való irányítás volt jellemző a történelemben, különös tekintettel arra, hogy a civil társadalom vagy csak részlegesen, vagy sehogyan sem épült ki. Ám ehhez kell hozzátenni azt, hogy a rendszerváltás, a demokratizáció sem egy szerves folyamat eredménye – mint Nyugaton –, hanem egy, többé-kevésbé a történelemtől ajándékba kapott lehetőség, mely a Szovjetunió elgyengülésének és felbomlásának volt a következménye. (Természetesen jól tudjuk, hogy voltak kísérletek a szabadság kivívására, miként 1956-ban Magyarországon, 1968-ban Csehszlovákiában, illetve 1980-tól kezdve Lengyelországban, de ezeket a súlyos katonai túlhatalommal rendelkező Szovjetunió mindig durván letörte, ami éppen azt bizonyítja, hogy a szovjethatalom meggyengülése és szétesése nélkül a régió országaiban aligha lehettek volna változások.)

Másképpen fogalmazva, a rendszerváltás is top down folyamat volt, s így illeszkedett az itteni hagyományokhoz, azaz nem változtatott azokon. A „rendelkezésre álló”, viszonylag szűk ellenzéki elitcsoportok vették a kezükbe az irányítást, s vezették be hónapok alatt a Nyugaton több száz év, vagy legalábbis több évtized alatt kiharcolt, kivajúdott intézményeket. Hogy Kundera híres könyve címét parafrázáljam, „a demokratizáció elviselhetetlen könnyűsége” vált jellemzővé. Az új – s félig a régi, lásd Magyarország – politikai elit hihetetlenül nagy mozgástérre tett szert az intézményépítésben, megtartásban, átalakításban, s ebben nem korlátozta, nem ellenőrizte a nem létező civil társadalom. És nem korlátozta a közvélemény, a sajtó és a

média sem, mert ahol nincs erős civil társadalom és civil gazdaság, ott közvélemény, pontosabban független közvélemény, sajtó és média sincsen.

Mindebből pedig az következik, hogy szemben a nyugati demokráciákkal, a közép- és kelet-európai országokban a demokratikus intézményeknek hiányos az autoritásuk és a beágyazottságuk. Viszont distinkciót kell itt is tenni az EU-tag és oda igyekvő országok, illetve a többi kelet-európai, kaukázusi, közép-ázsiai ország között. Ugyanis a határvonal egyértelmű: az EU-tag és tagjelölt országokban, bár az intézmények még nem elég stabilak és nem rendelkeznek kellő tekintéllyel, az aktorok elkötelezettek a demokrácia intézményes szabályainak betartása iránt. Másképpen, ha a hatalomra kerülő politikai csoportok, pártok, kormányok változtatnak is az intézményeken, törvényeken, a változtatások a demokrácia határain belül maradnak. Teljesen más a helyzet Kelet-Európában Oroszországtól Örményorszáig, ahol viszont az intézményeket használják, illetve felhasználják a politikai elitek, a „karizmatikus” elnökök autokratikus politikai céljaik eléréséhez. Ez lényegi különbség: a közép-európai és EU-tag-országok – szemben a kelet-európai és közép-ázsiai alrégióval – a Nyugattól való eltérések ellenére a demokrácia mozgásterén belül maradnak, mégpedig az aktorok szándékai és motivációi alapján. A nyugat-európai és a közép-európai demokráciák közötti különbség pedig – többek között – így ragadható meg: amíg Nyugaton az intézmények, addig Közép-Európában az aktorok (elitek) jelentik a demokrácia létének garanciáját.

Hogyan ragadhatjuk meg az aktorok intézményekhez való viszonyát az új demokráciákban? Ha az intézményelméleti szakirodalomból indulunk ki, akkor az intézmények olyan szabályrendszerek, amelyek mértékadóak, kötelezőek és tartósak³⁶. Az intézmények elméletileg akkor működnek, ha egyfelől az aktorok számára relevánsak, tehát kötik az egyén magatartását megfelelő szabályok és eljárások szerint, másfelől, ha az intézmények nem csak formális szabályokat jelentenek a cselekvők számára, hanem informálisakat is, azaz, az informális cselekvés során is kényszerítően érvényesülnek³⁷. Ha ebből indulunk ki, akkor azt látjuk, hogy az intézmények átalakulása, megváltoztatása formális és informális szinten is jelentkezhet. Vagyis, teljesen átalakítható, *horribile dictu* megszüntethető egy intézmény informális eszközökkel, miközben a felszínen – formális értelemben – változatlanul látszik. A közép-európai és EU-s országok aktorai elkötelezettek a demokratikus intézmények irányában, ezért „cselekvő aktivitásuk” elsősorban abban nyilvánul meg, hogy finoman átalakítják az intézmények informális szabályait – a demokratikus kereteken belül

maradva. Ehhez képest Kelet-Európában és még keletebbre a politikai elitek, autoriter vezetők meglehetősen gátlástalanul alakítják át formális szinten is az intézményeket, ráadásul úgy, hogy e változtatások a demokratikus kereteken jócskán túllépnek.

A nyugati és a közép- és kelet-európai demokráciákon belüli intézmény–aktor viszonyok eltérésének van egy másik oka is. Ez pedig az, hogy a vizsgált régió országaira erőltetett kommunizmus bő négy évtizede a korábban létező politikai, társadalmi és kulturális törésvonalakat a föld alá szorította. Fontos, hogy nem megszüntette az utóbbiakat, hanem elfojtotta; ám ezek a történelmi ellentétek a felszín alatt feldolgozatlanul és feloldatlanul fennmaradtak és az átmenet során újra megjelentek.

A demokratizáció 1989–1990 táján nem e konfliktusok és történelmi törésvonalak megvívása és feloldása kapcsán jött létre, hanem felülről indult el. E ténynek sajátos következményei vannak a régióra nézve, ugyanis amíg Nyugaton az átfogó társadalmi konfliktusok legalább egy jelentős részét demokratikus keretek közé terelték és kezelték vagy feloldották, addig Közép- és Kelet-Európában a demokrácia gyors bevezetése után, éppen a demokratikus keretek között robbantak ki, illetve törtek ismét a felszínre a történelmi gyökerű törésvonalak, mint a nemzetiségi–etnikai ellentétek, az antikommunizmus–posztkommunizmus szembenállása, a nemzeti és kozmopolita szemléletmód konfliktusa stb. Tehát amíg Nyugaton a demokratizáció éppen a nagy törésvonalak kezelhetővé tételét, ha tetszik, lepuhítását végezte el, addig a közép- és kelet-európai régióban a demokratizáció maga volt az, ami lehetővé tette, hogy a régi törésvonalak a felszínre jöjjenek. Így a következő eltérés figyelhető meg:

Nyugaton: éles törésvonalak – demokratizáció – kezelt vagy feloldott konfliktusok.

Közép- és Kelet-Európa: éles konfliktusok – éles konfliktusok elfojtása (kommunizmus) – demokratizáció felülről – éles konfliktusok berobbanása a politikai életbe.

Mindennek az a következménye, hogy a vizsgált régióban, az új demokráciákban nehezen feloldható, értékalapú, vallási és etnikai jellegű, erős érzelmi töltettel rendelkező konfliktusok terhelik meg az országokat, persze eltérő mértékben és súllyal (Csehországban és Szlovéniában például jóval kevésbé vagy egyáltalán nem, míg Romániában, Lettországon és Magyarországon sokkal inkább). E konfliktusok egy részét nyugodtan elnevezhetjük *rendszer-értékű törésvonalaknak*, hiszen olyan

kérdéseket érintenek, mint nemzet, demokrácia, etnikum, míg a nyugati demokráciák ellentéteinek döntő része sokkal inkább *rész-értékű törésvonalaknak* nevezhető.

Mindez a vizsgált régió elitjei számára igen nagy kihívás: úgy kell mély törésvonalakat kezelni, hogy közben a demokratikus játékszabályokat betartsák – amelyek ráadásul éppen alakulóban vannak. Ezenközben az említett törésvonalak mentén olyan valós sérelmek, igazságtartalmak és emberi érzelmek jelennek meg, amelyeket nehéz regulálni (évtizedekkel ez előtt a nyugati államok elitjei és társadalmi sem tudták ezt mindig megtenni, gondoljunk az amerikai indiánok és a színes bőrűek hányattatott sorsára egészen a hatvanas évek végéig, vagy a nagy-britanniai gyarmatokra, esetleg a franciaországi bretonok és okszitánok erőszakos asszimilációjára és még sorolhatnánk). Itt tehát azzal a nehéz problémával állunk szemben, hogy az elitek, még ha a demokrácia játékszabályait be is kívánják tartani – miként az így van Közép-Európában –, feltétlenül megoldandó problémának tartják akár az etnikai–nemzetiségi, akár a nemzeti–kozmozopolita törésvonalat, s ezért végül arra a következtetésre is juthatnak, hogy akár a demokrácia kárára is, de az adott konfliktusokban dűlőre kell jutni, megnyugvásig vagy katarzsisig kell vinni a konfliktusokat. Csak egy példa erre: amíg a „ki a nemzeti?, ki a demokrata?” kérdései Nyugaton már nem számítanak politikai törésvonalaknak – hiszen minden egyes aktor, politikai szereplő eleve feltételezi a másikról, hogy nemzeti és demokrata (persze kivéve a szélsőséges csoportokat) –, addig Közép- és Kelet-Európában sok esetben ez még a mérsékelt, bal- és jobboldali néppártok között is alapkérdésként jön elő. S ha az egyik fél a másikról azt feltételezi, hogy nem demokrata vagy nem nemzeti, akkor ez arra motiválhatja, hogy politikai ellenfelét („ellenségét”) kizárja, kiszorítsa a demokratikus keretek közül, hiszen az nem oda való. Ahhoz viszont, hogy ezt meg tudja tenni, zárójelbe kell tennie a demokratikus játékszabályokat. Ebben az esetben tehát predemokratikus problémákat kell kezelni demokratikus keretek között, s ez már önmagában maga a 22-es csapdája.

Másképpen fogalmazva, a demokrácia vagy a nemzet vélt vagy valós féltése okán az egyik vagy másik politikai csoport – szinte jószántából, vagy tévedésből, esetleg persze valóságos rosszindulatból – antidemokratikus megoldásokat választ a demokrácia védelme nevében, s ezzel óriási károkat okozhat a demokrácia valóságos konszolidációjának.

S hogy végül is az adott politikai aktorok az egyes országokban milyen forгатókönyvet választanak, ismét csak saját belátásukon, önmérséklő képességükön, történelmi tapasztalataikon, befogadó vagy kirekesztő magatartásukon múlik. Az eddigi tapasztalatok alapján annyi megállapítható, hogy – akárcsak az intézményekhez való viszony esetében – a közép-európai és EU-tag országok elitjei immáron elkötelezettek a demokrácia normái mellett, ezért gyakran még a legmélyebb törésvonalakat – lásd antikommunizmus, etnikai-nemzetiségi ellentétek –, még ha időnként fogcsikorgatva is, de igyekeznek tompítani, félig elfojtani, kezelhetővé tenni. (Persze ez nem mindig sikerül, lásd a szlovák többség–magyar kisebbség viszonyát a nyelvtörvény és a kettős állampolgársági törvény kapcsán, de a fő tendencia mégis ez.) Ezzel szemben Kelet-Európában az aktorok a fent említett mélységű törésvonalakat sokkal gyakrabban kirobbantják és „végigviszik” (fegyveres konfliktusok), s ilyenkor kevésbé vannak tekintettel a demokratikus játékszabályokra és normákra – hogy nagyon finoman fogalmazzunk.

A fentieket összegezve, az intézmény–aktor viszonyban Közép- és Kelet-Európa olyan sajátosságokat mutat fel, amelyek alapján megítélésem szerint új elemzési-típezési keretek keresésére is szükség van. Ami a nyugati szerzők számára természetes egységben van, a vizsgált új demokráciákban újra különvált egymástól. Ez egyfelől igen nagy megrázkódtatásokat okoz e régió politikai elitjeinek és állampolgárainak, ám kétségtelenül izgalmas tudományos lehetőséget kínál a demokratikus társadalmi–politikai berendezkedések kialakulásának, belső összefüggéseinek megértéséhez. Ez által ismét bepillantást nyerhetünk a történelem-és politikacsínálás, rendszer-kialakítás vegykonyhájába, ismét megvizsgálhatjuk, hogy hogyan áll össze, hogyan jön létre – vagy nem jön létre – egy politikai szerkezet, egy intézményrendszer, mely természetes módon csak akkor működhet tartósan és stabilan, ha a cselekvés és az intézmény egységben van, ha a folyamatok szubjektív és objektív oldala szimbiózisban van.

Mindebből következően arra van szükség, hogy a rendszerben meghatározó aktorok (elitek) szerepét kiemeljük, s a következő összefüggésben vizsgáljuk³⁸: *Mögöttes befolyásoló tényezők – elitek szándékai és motivációi – eredmény (az intézmények, a demokrácia karaktere, minősége).*

Amikor tehát egy új kategorizációt kívánunk bemutatni, akkor az elitek motivációira, illetve az elitek motivációit meghatározó mögöttes (neoinstitucionalista)

történeti, normatív, szokásokból, hagyományokból és rutinszerű eljárásokból álló tényezőkre kell irányítani a figyelmünket. Ezek megismerése ugyanis közelebb hoz bennünket annak megértéséhez, hogy a.) milyen a politikai elitcsoportok motivációja a demokráciában és b.) ez a motiváció milyen intézmények létrehozására, egyáltalán milyen minőségű és arculatú demokrácia kialakítására ösztönzi őket. Ez pedig azért ad fontos információkat a számunkra, mert a régióban az elit-magatartás a legfontosabb demokrácia-alakító tényező, hiszen az intézmények korántsem rögzítettek és stabilizáltak, különösen oly mértékben nem, mint a nyugati demokráciákban. Ha tehát megismerjük és *értjük* a politikai elit beállítottságát, akkor nagyjából azt is láthatjuk, hogy milyen típusú mozgások és változások várhatóak az adott ország demokráciájában. Mindezek alapján, az alábbiakban következő felosztás, tipizáció *a demokráciák karakterének kategorizációja*.

Ehelyütt hangsúlyozom: a tipizációs kísérletem alapvetően a közép- és kelet-európai új demokráciák működési tapasztalataiból indul ki, tehát elsősorban ezen országok tagolására, csoportosítására, analízisére alkalmas, de megítélésem szerint bizonyos módosításokkal és továbbfejlesztésekkel az összes, demokrácia irányába elindult ország elemzésére is felhasználható.

Ez, a politikai elit motivációit és lélektanát vizsgáló felosztás alapján a demokráciák két alaptípusát különböztethetjük meg. Az egyik a *befogadó*, a másik pedig a *kiszorító* demokrácia. A befogadó demokráciákban a mindenkori hatalmon lévő politikai csoportok teret és intézményes lehetőséget adnak a mindenkori ellenzéknek tevékenységük eredményes végzéséhez; az általuk vezetett kormányzati ciklusban nem állítanak le minden, a korábbi ciklushoz kötődő folyamatot és kezdeményezést; az ellenzékkel együtt elfogadnak bizonyos autoritásokat (alkotmány, nemzet, demokratikus értékrend, demokratikus kiegyezés, külpolitikai prioritások); törekednek arra, hogy bizonyos alapkérdésekben konszenzusos alapon döntsenek; s végül nem állnak ellen a demokratikus normák – ezen belül az erkölcsi normák – érvényesülésének. Az ellenzék pedig nem a kormányzati ciklus totális elutasítására, hanem kritikájára rendezkedik be, a kormányzattal együtt elfogadja a létező autoritásokat, hajlandó a kormányzattal együtt konszenzusos döntéseket hozni az alapvető és kiemelt súlyú politikai kérdésekben, s a demokratikus normák kompromisszummentes érvényesítését követeli a hatalmon lévőkön és önmagán is.

A kizorító demokráciákban ezzel szemben a mindenkori kormányzati erők az ellenzék visszaszorítására, jogaik és lehetőségeik nyirbálására törekszenek; az új ciklusban egyfajta tabula rasa-t hirdetnek meg és mindent újra kezdenek; abból indulnak ki, hogy egyedül ők a demokrácia védelmezői, *forrásai*, s ezért nem fogadnak el az ellenzékkel közös autoritásokat; a törvénykezésből és a döntéshozatalból minden erővel ki akarják zárni az ellenzékét, mindent önmaguk kívánnak eldönteni; s végül a politikai verseny mindenáron való megnyerése, a hatalom megőrzése miatt nem hagyják érvényesülni a demokratikus normákat, mert azokat a politikai küzdelem részének tekintik. Az ellenzék pedig a kormányzati hatalom teljes elutasításából indul ki, és erre építi ellenzéki politikáját, a kormányzat által kínált autoritásokat nem fogadja el és másokat kínál, nem kíván a kormányzattal konszenzusos döntéseket meghozni, ez által is elhárítva magától a felelősséget, s a demokratikus normákat elsősorban a kormányon kéri számon, önmagával szemben nem, mert a normákat az ellenzék is a politikai küzdelem logikája szerint ítéli meg.

Ez a két alaptípus, weberi értelemben *ideáltípus*; természetesen a két ideáltípus között sokféle átmenet és módosult változat képzelhető el. Jómagam nem arra törekszem, hogy egy minden ország minden időszakára tisztán alkalmazható modellt érvényesítsek, hanem arra, hogy *kiindulópontokat, illetve szemléleti alapirányokat adjak a lehetséges elemzésekhez*. Olyan esetek és országok is elképzelhetőek, ahol a kormányzati erőket a befogadó mentalitás és lelki beállítottság jellemzi, ám az ellenzék a kizorító magatartás mentén politizál (könnyen elképzelhető ez például ott, ahol a többségi nemzetet alkotó kormányzat etnikai alapú ellenzékkel áll szemben). De fordítva is lehetséges, ahol az ellenzék készen állna egy befogadó típusú, közös autoritásra támaszkodó politikára, ám a kormányzat az ellenzék mindenféle módon való kizorítására törekszik (jellemző lehet ez például a kommunista vagy posztkommunista pártokkal szembeni fellépés esetén). Világos tehát, hogy sajátos változatok és altípusok jöhetnek létre az egyes országokban; céлом ehelyütt nem az, hogy minden lehetséges alvariánsot számba vegyek és részletezzek – ez amúgy sem lenne lehetséges –, hanem az, hogy az egyes országok politikai állapotainak és mozgásainak *felismerhetőségéhez és értelmezhetőségéhez* járuljak hozzá.

A következőkben összesen 12 mögöttes tényezőt – ha tetszik változót – veszek figyelembe, s ezek minőségét, megvalósulását alapul véve sorolom vagy a befogadó, vagy a kizorító demokrácia modellje alá. A 13. változó pedig az előző 12-nek az összegzése, nem más, mint a politikai elit lelki beállítottsága. Ezek a tényezők vagy

változók sorrendben a következők: 1. A politikai elit hozott politikai kultúrája, 2. A társadalom hozott politikai kultúrája, 3. A rendszerváltás folyamatának jellemzői, 4. A kialakult törésvonalak jellege, tartalma, 5. A demokratikus autoritás léte vagy nemléte, 6. A posztkommunizmus jelenléte vagy eltűnése, 7. A demokratikus normák helyzete, 8. A nemzetállam állapota, 9. A kormányzati ciklusok kezelése, 10. A média állapota, 11. Az érdekszervezetek működése, 12. Az erkölcsi normák helyzete, a korrupciók és visszaélések kezelése. A 13. szempont az előző 12 összegzése: a politikai elit lelki beállítottsága.

1. *A politikai elit hozott politikai kultúrája.* A történelmi örökségből, a közelmúltból és a rendszerváltás körülményeiből kialakuló politikai kultúra alapjaiban kétféle lehet: konszenzuális vagy konfliktusos. A konszenzuális kultúra az elitet a befogadó demokrácia, míg a konfliktusos kultúra egyértelműen a kizorító demokrácia felé orientálja.

2. *A társadalom hozott politikai kultúrája.* Ezt is alapvetően a történelmi örökség, a közelmúlt és a rendszerváltás jellege befolyásolja, s kétféle lehet: állampolgári, részvételi igényű, avagy magánpolgári, politikától távolságot tartó. Az állampolgári, részvételi igényű társadalom a befogadó demokrácia felé mozdítja el a rendszert, mivel ebben az esetben az elitek arra kényszerülnek, hogy foglalkozzanak az állampolgári igényekkel, kezeljék a társadalmi konfliktusokat, megakadályozzák, hogy ezek eskalálódjanak. (Lásd a konszenzuális „mintaállamokat”, Svájcot, Ausztriát, Hollandiát, részben Belgiumot.) A magánpolgári, kívülálló társadalom esetén viszont erősen megnő az esélye a kizorító demokráciának, ugyanis ekkor az elitek „szabadjára engedik” belső ellentéteiket – mintegy helyettesítve, pótolva a hiányzó társadalmi konfliktusokat –, mely ellentétek az elit sajátosságainak megfelelően általában erősen ideologikusak, világnézeti és érték-alapúak, ez által a legtöbb esetben nehezen kezelhetőek, nehezen feloldhatóak (szemben a gazdasági, pragmatikus jellegű – inkább a társadalomból származó ellentétekkel). Mindez az eliteket a politikai verseny radikális megvívására készíti.

3. *A rendszerváltás folyamatának jellemzői.* A demokratikus átmenet alapvetően kétféle módon mehet végbe: kisebb vagy nagyobb mértékű társadalmi részvétellel, illetve közös, a rendszerváltással az azonosulást megteremtő szimbolikus mozzanatok érvényesítésével, avagy – ezzel szemben – társadalmi részvétel nélkül, szimbolikus aktusok hiányában, kizárólag a régi és új elitek megegyezései, tárgyalásai

és alkui mentén. Az első esetben megnő az esélye a befogadó demokrácia kialakulásának, hiszen a társadalmi részvétel már elővételezi az állampolgári attitűd elterjedését, s ez – mint az előző pontban láttuk – az elitek magatartására „méréséklő” hatással van. Másfelől a szimbolikus aktusok (új alkotmány, konszenzusos elnök, látványos áttörést hozó tüntetések stb.) a rendszerváltással, a demokráciával kapcsolatos közös identitást hozhatnak létre, mely a továbbiakra nézve bizalmi és legitimációs tökélet hoz létre a politikai ellenfelek között, s ez inkább terel a befogadó, mint a kizorító mentalitás felé. Ezzel szemben, ha a rendszerváltás a társadalom részvétele nélkül, elit-irányítással, szinte „láthatatlan forradalomként”, szimbolikus mozzanatok hiányában zajlik, akkor a későbbiekben felszínre törő ellentéteket nehéz kordában tartani, a kizorítás logikája lép fel.

4. *A kialakult törésvonalak jellege, tartalma.* A történelmi és közelmúltbeli örökségek, illetve a rendszerváltás során kialakuló ellentétek határozzák meg ezt. Alapvetően kétféle törésvonaltípus válhat meghatározóvá: az egyik a részértékű, a másik a rendszerértékű törésvonalak típusa (melyekről korábban bővebben írtam). A részértékű törésvonalak, amelyek alapvetően pragmatikus, gazdasági, egyes társadalmi csoportokhoz köthető ellentétek, jól kezelhetőek, s ez által a befogadó elit-mentalitást segítik elő. A rendszerértékű törésvonalak viszont olyan, átfogó megosztottságok, amelyek érintik a demokrácia, a nemzet, az állam egészét, sőt utóbbiak a „tét”; ezek esetében a konfliktusok hajlamosak az eskalálódásra, az elitek körében pedig a kizorító politika terjed el.

5. *A demokratikus autoritás léte vagy nemléte.* Ha az adott országban létrejön valamilyen autoritás (korona, alkotmány, nemzet, demokratikus értékek kölcsönös tisztelete és betartása, avagy demokratikus kiegyezés), akkor elválik egymástól az autoritás forrása (a rendszer maga) és hordozója (a kormányzatok)³⁹, s ez az elitek szintjén a befogadó mentalitást segíti elő. Ha azonban ilyen autoritás hiányzik, nem alakul ki a rendszerváltás folyamatában és utána sem, akkor gyakran nem válik külön az autoritás forrása és hordozója. Ez azt jelenti, hogy az egyes kormányzatok és politikai elitcsoportok a demokrácia „egyetlen, igazi” megtestesítőjének érzik magukat, s az állampolgárok is úgy tekintenek a kormányzatokra, mint a demokrácia megtestesüléseire; így a demokrácia megítélése, a demokráciához való viszony nem válik el az egyes kormányzatok teljesítményének megítélésétől, s ez labilissá teszi a rendszert. Utóbbi állapot egyértelműen a kizorító típusú demokrácia kialakulását hordozza magában.

6. *A posztkommunizmus jelenléte vagy eltűnése.* Két eset lehetséges: a rendszerváltás során vagy utána a rendszerváltó erők elszámoltatják a volt autoriter rendszer vezetését, elitcserét hajtanak végre és így háttérbe szorítják a posztkommunista erőket; a másik esetben mindez nem történik meg, nincs elitcsere és elszámoltatás, sőt, a posztkommunista elitek „diadalmasan” visszatérnek a politikába is, erős szereplőként részt vesznek a politikai küzdelemben, sőt, visszakerülnek a kormányzati hatalomba is. Az első eset jelentősen növeli az esélyét annak, hogy befogadó demokrácia alakuljon ki, hiszen a rendszerváltás egy alapkérdése, sőt fő célja oldódik meg, ami közösen vállalt, sikeres politikai élményt jelent, s ez egyfajta szolidaritást alakíthat ki az új politikai szereplők között. Ezzel szemben, ha elmarad az elszámoltatás és a posztkommunista elit a kormányzati hatalomba is vissza tud térni, akkor ez növekvő feszültséget, éles megosztottságot alakíthat ki a rendszerváltó elitek, pártok között, kialakul az antikommunisták és az utódpártok, illetve azokkal szövetségre lépők közötti radikális törésvonal, s ez a kiszorítás stratégiáját erősíti fel.

7. *A demokratikus normák helyzete.* Amennyiben a demokratikus normák általánossá válnak, s minden politikai elitcsoport magára nézve is kötelezőnek tekinti az azokhoz való alkalmazkodást, akkor igen nagy az esélye a befogadó mentalitás kialakulásának. Ha viszont a demokratikus normák nem jönnek létre, avagy betartásukat csak egyes elitcsoportok, vagy rosszabb esetben egyik sem tartja alapvető szabálynak, akkor erőteljesen megnő az esélye a kiszorító mentalitás elterjedésének.

8. *A nemzetállam állapota.* Ebben az összefüggésben az a kérdés, hogy a rendszerváltás következtében rendezetté válik-e az ország külső és belső nemzetállami státusza; léteznek-e az országon belül nemzetiségi vagy etnikai konfliktusok, amelyek rendezésre szorulnak, illetve, az ország külpolitikai, nemzetpolitikai stratégiáját azonos módon látják-e a meghatározó elitcsoportok (például az Európai Unióhoz való viszony kérdését). Ha ilyen problémák eleve nem merülnek fel, avagy a rendszerváltás során vagy az azt követő években ezek a problémák megoldódnak (mint például Kelet-Németország esetében a német újraegyesítéssel), akkor ez egyfajta nemzeti egységet jelent, s elősegíti a befogadó demokrácia kialakulását. Ha viszont a nemzetiségi, nemzetállami kérdések markánsan megjelennek (mint például a volt Jugoszlávia esetében), az akár polgárháborús helyzetek kialakulásához is vezethet. (További példák sorakoznak a függetlenedett posztszovjet tagállamok esetében is.) Hasonló, ha nem is ilyen erőteljes konfliktusokat szülhetnek az országon belüli etnikai kisebbségekkel kapcsolatos problémák, mint például Romániában és Szlovákiában a magyar kisebbség

jelenléte. (Érdekes példát nyújtanak a balti államok: az „ottragadt” orosz kisebbség Lettországon igen erős feszültséget szül és megfertőzi a politikai légkört, míg ezzel szemben a posztkommunistákat háttérbe szorító Észtországban – a persze jóval kisebb lélekszámú – orosz kisebbség gyakorlatilag semmilyen lényeges gondot nem okoz.) S végül az sem mindegy, hogy az adott ország külpolitikai, nemzetpolitikai stratégiájának alapkérdéseiben egyetértenek-e a meghatározó politikai elitcsoportok. (Szlovéniában és Horvátországban ez nagyjából létezik, míg Magyarországon nem, hiszen nálunk a nemzeti érdekérvényesítés erőteljessége, a határon túli magyar kisebbséggel kapcsolatos politikai stratégia, illetve világpolitikai ügyekben is markánsan eltér egymástól a két alapvető tábor kiinduló- és álláspontja.) Ha egy országban rendezettek és konszenzuálisak a nemzetállammal, nemzeti stratégiával kapcsolatos kérdések, akkor erőteljesen megnő a befogadó demokrácia létrejöttének az esélye, míg ha komoly konfliktusok vannak ezen a téren, akkor az nagyon megnöveli a kizorító demokrácia kialakulásának veszélyét.

9. *A kormányzati ciklusok kezelése.* Két alapeset van. Az egyikben a kormányra kerülő elitcsoportok építenek az előző ciklusban elindított, össztársadalmi érdekeket megtestesítő kezdeményezésekre, a ciklus során több kérdésben egyeztetnek az ellenzékkel, a nemzeti ügyekben egyezsége próbálnak jutni velük, s nem korlátozzák az ellenzék ellenőrzési jogait. A másik esetben viszont a kormányzati hatalmat megragadó elitcsoportok gyakorlatilag tabula rasa-t hirdetnek, az előző ciklusból szinte mindent eltörölnék és szinte mindent újra kezdenek, a ciklus alatt minden érdemi döntést egyedül hoznak, az ellenzékkel nem egyeztetnek, sőt igyekeznek ellenőrzési jogait, lehetőségeiket korlátozni. Az első eset kifejezetten annak a jele, hogy befogadó típusú demokrácia alakult ki az adott országban, míg a második eset határozottan mutatja a kizorító demokrácia létrejöttét.

10. *A média állapota.* A média és a sajtó, mint a mindenkori politikai hatalmat a társadalom nevében ellenőrző intézmény, alapvetően kétféle állapotot mutathat. Az egyik esetben független a politikától, viszonylag kiegyensúlyozott a politikai szimpátiái alapján, s – ez által – kritikus a mindenkori kormányzati hatalommal szemben. A másik esetben nem független a politikától, a pártoktól és a kormányzatoktól, működése a kormányzat és a politikai elitek által irányított és befolyásolt, politikai szimpátiái alapján nem kiegyensúlyozott, az egyik politikai tábor irányában túlzottan elfogult, s – mindez által – nem gyakorolja hatékonyan a mindenkori hatalommal szembeni kritikai funkcióját. Az előző esetben a sajtó és média mintegy „döntőbírói” szerepet játszik a

politikai folyamatok és konfliktusok megítélésében, hiszen tényeket tár fel, fontos, nem ismert információkat mutat be, feltárja a visszaéléseket, korrupciókat és követeli a következményeket, s ez által, mintegy „középen állva” (pontosabban a közvéleményt képviselve) hathatós szerepet játszik a politikai konfliktusok moderált, tárgyilagos kezelésében. Ez feltétlenül a befogadó attitűd és demokrácia kialakulásának esélyeit növeli. Szemben a másik esettel, amikor is a sajtó és a média a politikától nem független, s ráadásul a politika szimpátiák szempontjából is kiegyensúlyozatlan, elfogult. Ekkor a sajtó nem tudja elvégezni kritikai, közvéleményt képviselő funkcióit, mert nem áll középen, sőt, szimbiózisba kerülve a pártokkal és kormányzatokkal, maga is politikai tényezővé válik, s visszaélések, korrupciós ügyek felbukkanása esetén cinkosságot vállal kedvenc irányzatával. Ha a média állapota ilyen, az nemhogy moderálná, de egyenesen élezi a politikai konfliktusokat, s ez által a kizorító demokrácia kialakulásához járul hozzá.

11. *Az érdekszervezetek működése.* Két alapeset van: ha az érdekszervezetek (szakszervezetek, kamarák, érdekvédelmi szervezetek, egyesületek stb.) függetlenek, aktívak, részt vesznek a közéletben és erős nyomásgyakorló képességgel rendelkeznek; vagy, ha erősen függnék a kormányzatoktól és a pártoktól, passzívak, nem vesznek igazán részt a közéletben, nem gyakorolnak nyomást a kormányzatokra. Mivel az érdekszervezetek általában pragmatikus érdekeket képviselnek, független és aktív részvételük a politikában a befogadó mentalitást erősíti, míg ha túlságosan függnék a pártoktól, kormányzatoktól, passzívak és arctalanok, akkor nem tudnak gátat szabni a kizorító mentalitás megjelenésének (utóbbi esetben lásd a volt kommunista rendszerhez kötődő szakszervezeteket).

12. *A korrupció, a politikai visszaélések és botrányok kezelése.* Két eset van. Az egyikben a közvélemény és a politikai elitcsoportok mindegyike – ellenzékben és kormányon egyaránt – elkötelezett abban, hogy ha korrupciós ügyek, botrányok kerülnek felszínre, akkor együttesen követelik a következmények levonását, az érintettek visszalépését. A másik esetben a közvélemény, a társadalom passzív, nem formál véleményt, a politikai elitcsoportok a korrupciós ügyeket és botrányokat nem a normák szerint mérlegelik, hanem politikai eszközként, fegyverként kezelik. Az első eset jelentősen segíti a befogadó demokrácia kialakulását, míg a második eset nagymértékben növeli a kizorító demokrácia létrejöttének esélyeit.

S végül a 13., összegző szempont, mely magába foglalja a fent taglalt 12 tényezőt, s mintegy azok eredőjeként jelenik meg. Ez nem más, mint a politika elit lelki beállítottsága. A felosztás rövid és egyszerű: kétféle beállítottság van, az egyik a befogadói, mely ennek megfelelő karakterű demokráciát hozhat létre, a másik a kizorító jellegű, mely viszont e tulajdonságnak megfelelő karakterű demokráciát teremthet meg.

Végére érve a demokrácia karakterének lehetséges tipizációján és az erre ható változók értelmezésén, foglaljuk össze egy táblázatban az eddig kifejtetteket.

20. táblázat. A demokráciák karakterének tipizációja

A demokráciák karakterének tipizációja	Befogadó demokrácia	Kizorító demokrácia
1. A politikai elit „hozott” politikai kultúrája	Konszenzuális	Konfliktusos
2. A társadalom „hozott” politikai kultúrája	Állampolgári, részvételi	Magánpolgári, távolságtartó
3. A rendszerváltás folyamatának jellemzői	Társadalmi részvétel	Társadalmi részvétel hiánya
4. A kialakult törésvonalak jellege, tartalma	Részértékű (pragmatikus) törésvonalak	Rendszerértékű (átfogó) törésvonalak
5. A demokratikus autoritás léte vagy nem-léte	Van autoritás, forrás-hordozó különválnak	Nincs autoritás, forrás-hordozó egybeolvad
6. A posztkommonizmus jelenléte vagy eltűnése	Nincs posztkommunista jelenlét	Posztkommunista jelenlét, befolyás, uralom
7. A demokratikus normák helyzete	Demokratikus normák érvényesülnek	Demokratikus normák nem vagy csak részlegesen érvényesülnek
8. A nemzetállam állapota	Rendezett státusz, nincsenek etnikai-nemzetiségi konfliktusok, külpolitikai konszenzus	Rendezetlen státusz, vannak etnikai-nemzetiségi konfliktusok avagy nincs külpolitikai konszenzus
9. A kormányzati ciklusok kezelése	Egymásra épülő ciklusok	Tabula rasa-ciklusok
10. A média állapota	Független a politikától, közvetítő, kritikai	Nem független a politikától, nem közvetítő, nem kritikai
11. Az érdekszervezetek működése	Függetlenek, nyomás-gyakorló képesség	Függenek a pártoktól, gyenge nyomásgyakorlás
12. Az erkölcsi normák helyzete	Az erkölcsi normák érvényesülnek	Az erkölcsi normák nem érvényesülnek
13. A politikai elit mentalitása	Befogadó, integráló mentalitás	Kizorító mentalitás

Forrás: Fricz Tamás: *Az árok két oldalán*. XXI. Század Intézet, 2006. 300.

Hangsúlyoznom kell még egyszer, hogy a fenti tipizáció két alaptípusa, a befogadó és a kizorító demokrácia természetesen két *ideáltípus*, amelyet egy vizsgálati skála két végpontjára kellene elhelyeznünk. E két típus között a *köztes variációk sokasága* helyezkedhet el, sőt, viszonylag egyértelmű, hogy a régió országai esetében a köztes variációk vannak a többségben. Nem volt azonban célom, hogy ezeket a köztes variációkat alaposan kidolgozzam, részletezzem és finomítsam; ezúttal az lehetett csak a célom, hogy egy új, a demokráciát irányító politikai elitek motivációira, lelki beállítottságára alapozott demokrácia-tipológia alapvonalait elkészítsem, melynek segítségével – reményeim szerint – *közelebb kerülhetünk* a közép- és kelet-európai demokráciák működésének, karakterének jobb, alaposabb, mélyebb megértéséhez. S talán olyan megközelítés ez, amely a nyugati demokráciák esetleges jövőbeli változásainak, átalakulásainak megértéséhez, s a tágabb értelemben demokratikus rendszerek jellemzőinek jobb megismeréséhez is hozzájárulhat.

Befejezésül – mintegy próbaképpen – vizsgáljuk meg azt, hogy a fenti módszer alapján a magyar demokrácia melyik demokrácia-típusba sorolható. (A módszer alkalmazásához megjegyzendő, hogy természetesen minél több tényező jellemző az adott országra, annál markánsabban sorolható az egyik vagy a másik típusba.) S miután a 4. fejezet végig a magyar demokrácia jellemzésével foglalkozott, ezért itt már eltekintek a részletes indoklástól, csak a rövid besorolást végzem el.

1. A politikai elit hozott politikai kultúrája. Magyarországon a politikai elit erősen konfliktusos politikai kultúrát hozott magával.
2. A társadalom hozott politikai kultúrája. Magyarországon a társadalomban a magánpolgári, távolságtartó mentalitás vált uralkodóvá.
3. A rendszerváltás folyamatának jellemzői. Magyarországon társadalmi részvétel nélkül, s szimbolikus aktusok szinte teljes hiányában zajlott le a rendszerváltás.
4. A kialakult törésvonalak jellege. Magyarországon a rendszerértékű törésvonalak a jellemzőek.
5. A demokratikus autoritás léte vagy nemléte. Magyarországon nem alakult ki általánosan elfogadott autoritás, s elválik az autoritás forrása és hordozója.

6. A posztkommunizmus jelenléte vagy eltűnése. Magyarországon a posztkommunista politikai aktorok felszínen maradtak, sőt visszakerültek a kormányzásba.
7. A demokratikus normák helyzete. Magyarországon a demokratikus normák nem érvényesülnek általánosan.
8. A nemzetállam állapota. Magyarország nemzetállami státusza rendezett, ám Magyarország külpolitikai stratégiájával, illetve a határon túli magyarokkal kapcsolatban lényeges nézeteltérések vannak a meghatározó politikai táborok között.
9. A kormányzati ciklusok kezelése. Magyarországon a kormányzati ciklusokra az öntörvényű hatalomgyakorlás, a kormányzat és az ellenzék közötti egyeztetések hiánya, a radikális konfrontáció a jellemző.
10. A média állapota. Magyarországon a média és sajtó nem független, erősen politikafüggő, sőt politikacsináló, politikai szimpátiái nem kiegyensúlyozottak, nincs igazán erős kritikai–számon kérő funkció.
11. Az érdekszervezetek működése. Magyarországon az érdekszervezetek csak félig-meddig függetlenek, s bár egyre gyakrabban hallatják hangjukat, nyomásgyakorló erejük viszonylag szerény.
12. A korrupció, a politikai visszaélések és botrányok kezelése. Magyarországon a politikai elitek jelentős része a korrupciós ügyeket nem normatív módon, hanem politikai fegyverként kezeli.
13. A politikai elit lelki beállítottsága. Magyarországon a politika elit lelki beállítottsága – a fentiekkel szoros összefüggésben – erősen kizorító jellegű.

Mindezek alapján pedig megállapíthatjuk, hogy a politikai elitek motivációit vizsgáló tipológia szerint Magyarország *igen markánsan a kizorító típusú demokráciák közé tartozik*.

Ugyanakkor lényeges különbséget kell tennünk a kizorító típusú demokráciák két altípusa között. Ennek kulcsa a 4. és a 6. pontban rejlik. A kiinduló kérdés az, hogy az adott országban rendszerértékű, avagy részértékű törésvonalak-e a meghatározóak. Ha rendszerértékűek, akkor következik a 6. pont kérdése: az adott országban

fennmaradt-e a posztkommunizmus (politikusokban, pártokban, kormányzatokban, normákban, informális hálózatokban, befolyásban stb.), illetve, ha igen, akkor a rendszerértékű törésvonalakhoz tartozik-e. Ha a válasz mindhárom esetben igen, akkor, bár e jellemzők a kizorító demokrácia felé húzzák az adott rendszert, ebben az esetben a kizorítás a demokratizáció lezárásával, befejezésével áll összefüggésben; ez tehát a kizorító demokráciák azon alete, amelyekben az aktorok a demokrácia stabilizációját és befogadó jellegét kívánják előkészíteni. A rendszer azon része tehát, amely a rendszerértékű posztkommunista törésvonal megszüntetése miatt hajlik a kizorító jellegre, ideiglenes kizorító demokráciának tekinthető, amely céljait tekintve a befogadó demokrácia felé irányul.

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a posztkommunizmussal összefüggő, az ideiglenesen kizorító jellegtől függetlenül az adott demokrácia egyéb jellemzőiben, illetve más törésvonalaiban (például nemzeti–kozmpolita) ne lehetne ugyancsak kizorító jellegű, vagyis, könnyen elképzelhető, hogy a posztkommunizmus háttérbe szorítása után is a kizorító karakter marad a meghatározó vonás. Ennek az altípusnak mégis az a jelentősége, hogy ha pusztán a posztkommunizmus, mint rendszerértékű törésvonal jelenléte miatt kizorító a demokrácia karaktere, akkor e demokrácia ideiglenesen kizorítónak nevezhető, mert fennáll az esélye, hogy a posztkommunizmus megszűnése, felolvadása után a rendszer befogadóvá válik.

Ennek alapján megállapítható, hogy Magyarország a kizorító demokráciák azon altípusába tartozik, amelyeket az ideiglenesen kizorító demokrácia jellemzői is karakterizálnak.

Befejezésül, alapozva a korábbi fejezetekben megszerzett empirikus tapasztalatokra, nézzük meg azt, hogy a közép- és kelet-európai, illetve a balkáni országok egy egytől tízig tartó skálán a demokrácia karaktere szempontjából inkább befogadó, avagy a kizorító demokrácia típusába tartoznak-e. (A befogadó demokrácia ideáltípusa az 1-es, s innen felfelé haladva jutunk el a kizorító demokrácia 10-es ideáltípusáig.)

21. Táblázat

Befogadó és kizorító demokráciák a tíz+egy (Horvátország) új EU-tag(jelölt) országok vonatkozásában 13 kritérium alapján

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Össz
Csehország	3	3	2	2	2	2	2	1	3	3	4	3	3	33
Szlovénia	3	3	5	2	2	4	2	1	3	3	4	3	2	37
Észtország	7	7	3	6	3	3	3	2	4	4	4	4	5	55
Lengyelország	5	7	2	5	4	3	3	4	6	5	3	5	5	57
Horvátország	8	8	2	4	3	3	4	3	4	4	5	5	5	58
Litvánia	8	8	3	7	3	4	4	3	4	4	4	4	6	60
Bulgária	5	8	8	5	5	8	7	3	6	5	8	7	5	72
Szlovákia	3	4	4	8	5	4	7	5	7	6	6	7	8	74
Lettország*	9	8	3	9	3	7	5	5	6	5	4	4	8	76
Magyarország*	8	8	9	9	5	8	5	6	9	8	5	8	8	96
Románia	9	8	3	9	7	7	8	8	7	6	7	9	8	98
Összesen	68	72	41	66	42	53	50	41	59	56	54	59	64	716 (65)

Magyarázat: Az 1-estől a 10-esig tartó skálán a tisztán befogadó demokráciától haladunk a tisztán kizorító demokráciáig.

Középpont: 65 pont.

Kritériumok: 1. A politikai elit „hozott” politikai kultúrája. 2. A társadalom „hozott” politikai kultúrája. 3. A rendszerváltás folyamatának jellemzői. 4. A kialakult törésvonalak jellege, tartalma. 5. A demokratikus autoritás léte vagy nemléte. 6. A posztkommunizmus jelenléte vagy eltűnése. 7. A demokratikus normák helyzete. 8. A nemzetállam állapota. 9. A kormányzati ciklusok kezelése. 10. A média állapota. 11. Az érdekszervezetek működése. 12. Az erkölcsi normák helyzete. 13. A politikai elit mentalitása.

*Két ország az ideiglenesen kizorító demokrácia csoportjába tartozik, viszont a rendszerértékű törésvonalak között megjelenik a posztkommunizmus, ami hosszabb távon feloldható.

Forrás: Saját kidolgozás a 20. táblázat alapján. 2012.

A táblázat adatai alapján a vizsgált 11 országot négy alcsoportra lehet bontani:

- a. Azok az országok, amelyek markánsan mutatják fel a befogadó demokráciák karakterszerveit; ide tartozik Csehország és Szlovénia.
- b. Azok az országok, amelyek mindkét alaptípusból rendelkeznek jellemzőkkel, összességében azonban inkább közelednek a befogadó típushoz; ide tartozik Észtország, Lengyelország, Horvátország és Litvánia.
- c. Azok az országok, amelyek szintén vegyesen mutatnak fel karakterszerveket, ám mégis inkább a kirekesztő típus felé hajlanak; ide tartozik Bulgária, részben Szlovákia és Lettország.
- d. Végül azok az országok, amelyek markánsan közelebb állnak a kirekesztő demokrácia típusához; ide tartozik Magyarország és Románia.

Fontos megjegyzés – miként a táblázatnál is jeleztük –, hogy Magyarország és Lettország azért áll közelebb a kirekesztő demokráciához, mert pontszámaikat jelentősen megnöveli az a tény, hogy országaikban jelen van rendszerértékű törésvonalként a posztkommunizmus, amelyre az új elitek, mint megszüntetendő, predemokratikus jelenségre, illetve, mint a demokratikus átmenet elmaradt, utólag megoldandó feladatára tekintenek. Ebből viszont az is adódik, hogy a posztkommunizmus felszámolódása utáni időszakban e két ország is átkerülhet a befogadó demokráciák „térfelére”.

A 11 ország átlaga (716:13) 65 pont, ami szinte kísértetiesen a befogadó és a kirekesztő típus skálájának középpontjában helyezkedik el. Ami leginkább a kirekesztő irányba „húzza el” az átlagot, az a történelemből hozott konfliktusos elitpolitikai kultúra, a múltból örökölt magánpolgári, távolságtartó társadalmi politikai kultúra, illetve, az időnként megmaradó vagy megjelenő rendszerértékű törésvonalak jelenléte (döntően a posztkommunizmus, illetve az egyes országokon belüli nemzetiségi–etnikai ellentétek). Ami viszont a befogadó irányba tolja az átlagot, az elsősorban az egyes országokban a rendszerváltásban megnyilvánuló társadalmi részvétel, nyomásgyakorlás, a demokrácia autoritása, elfogadottsága, illetve a rendezett nemzetállami státusz, hiányzó nemzetiségi–etnikai ellentétek és az elitek közötti egyetértés a külpolitika alapvető irányjaiban.

A középen elhelyezkedő átlagból két megjegyzés is adódik.

1. Ha Nyugat-Európával vetjük össze, megállapítható, hogy a közép-európai és EU-tag országok átlagban sokkal közelebb állnak a kirekesztő demokráciák típusához, mintsem a nyugatiak, ugyanis minden külön táblázat készítése nélkül is egyértelmű, hogy a fenti 13 kritérium mentén a nyugati országok nagy átlagban egyértelműen a befogadó térfélen helyezkednek el (természetesen látványos kilengésekkel, gondoljunk a spanyolországi baszkok és a többségi nemzet, az észak-ír katolikusok és az angolok, vagy a flamandok és vallonok konfliktusára). E táblázat és a kategorizáció talán rámutat a két régió demokráciái közötti különbségek olyan sajátosságára, amely közelebb visz bennünket annak megértéséhez, hogy honnan ered a nyugati demokráciák jóval nagyobb stabilitása a közép- és főleg a kelet-európai demokráciákhoz képest. Amíg ugyanis a befogadó típus hatványozottan segíti a demokrácia konszolidációját és stabilizációját, addig a kiszorító típus hátráltatja azt, vagy legalábbis bizonyos ingadozást, változékonyságot visz bele a demokrácia mindennapi működésébe.

2. Az erősen középre húzó átlag, s a kritériumok mentén megjelenő, országokon belül és országok között is megmutatkozó változékonyság közvetetten arra is utal, hogy a közép- és kelet-európai demokráciák fejlődése nem zárult le végérvényesen, a következő időszakban még várhatóak változások, s a régió demokráciáinak karaktere, arculata csak hosszabb távon válik markánssá és egyértelművé. Ugyanakkor ezen nincs mit csodálkozni, hiszen a nyugati demokráciák is hosszú évtizedek, sőt évszázadok alatt jutottak el a demokráciák mai, stabil formáiig. A történelemben 20–22 év valóban csak egy rövid periódusnak, egy rövid emberöltőnek számít, s valószínűleg még legalább ugyanennyi időnek kell eltelnie ahhoz, hogy legalábbis Közép-Európában kiforrott, kiszámítható és minden elemében stabil és markáns demokráciákat tanulmányozhassunk. Amit viszont, mint közép-európai kutató megalapozottan állítok, nem más, mint hogy a közép-európai demokráciák elitjeinek demokrácia iránti elkötelezettsége vitathatatlan és visszafordíthatatlan, így, ha további „gyűrődések” árán is, de a fejlődés egyértelműen a stabil demokráciák kialakulása, s ezzel egy politikai szabadságában, demokrácia iránti elkötelezettségben egységesülő Európa irányába halad.

Ha valamilyen hatás a következő években–évtizedekben esetleg mégis felborítja ezt a folyamatot és veszélyezteti az európai, sőt világszintű demokratikus és szabadságelvű stabilitást, az nem Közép-Európa felől fog érkezni, hanem a világ egészen más szegmenseiből, hatalmi és érdekköreiből. Utóbbira is kitérek a záró fejezetben, mely, alapozva a fenti kutatásokra, a demokrácia 21. századi állapotáról és

valóságos működéséről, valamint a demokráciára reálisan leselkedő veszélyekről tesz néhány megjegyzést.

6. A DEMOKRÁCIA 21. SZÁZADI ARCULATAI – ORGANIKUS ÉS ALKALMAZOTT DEMOKRÁCIÁK, VALAMINT A DEMOKRÁCIA KÜLSŐ „MEGHALADÁSÁNAK” VESZÉLYE

E zárófejezet egyfelől az eddig leírtak tömör összefoglalóját és néhány fogalmi meghatározást kíván adni, másfelől igyekszik tágabb összefüggésben megvizsgálni, hogy a demokrácia 21. századi válságával, esetleges megszűnésével kapcsolatos vélt vagy valós félelmeknek milyen alapjuk van vagy lehet.

A könyv eddigi fejezeteiben arra igyekeztem rámutatni, hogy a közép- és kelet-európai demokráciák mennyiben hasonlók, illetve mennyiben és miben mások a mintának, modellnek tekintett nyugat-európai – tágabban euro-atlanti – demokráciákhoz képest, s mindez hogyan befolyásolja az új demokráciák stabilizálódásának esélyeit. Egyben cél volt annak a feltárása, hogy az eredetileg feltételezett, s a kutatás során bizonyított, létező és megragadható sajátosságok analízise milyen új felismeréseket ad a demokrácia kialakulásának és működésének belső vonásairól.

Ezúttal nem kívánom megismételni a korábbiakban részletesen taglalt, a közép- és kelet-európai demokráciákra jellemző sajátosságokat, hanem az ezek mögött meghúzódó általános politikai tartalmakra hívnám fel a figyelmet. Az állapítható meg, hogy a régióban az átmenetek kezdetétől fogva – sőt, a régi rendszerrel szembenálló erők már korábban is – elfogadták a demokráciát egy olyan általános, a politikai életet, intézményeket és folyamatokat vezérlő normának, amihez *igazítani kell* az aktoroknak a cselekvéseket és a döntéseket. Mindez nem véletlen, hiszen a hidegháború megszűnésével, a Szovjetunió gazdasági, katonai vereségével és felbomlásával a „győztes” demokrácia (és a piacgazdaság) a világon olyan uralkodó eszmévé vált, miként már korábban a szabadság vagy a közjó. Jó ideig úgy tűnt, hogy a demokráciának, mint politikai és kormányzati rendszernek nincs alternatívája, egyszerűen felülmúlhatatlannak tekinthető, mert a legigazságosabb elvből indul ki: a közösségről szóló döntéseket a közösség véleménye, szavazata és részvétele nélkül nem lehet meghozni.

Igen ám, de a nyugatitól eltérő sajátosság éppen a fent említett „igazodás” szóban rejlik. A demokrácia ugyanis, mint uralkodó érték és norma, nem pusztán választás kérdése immár, hanem a fejlett világhoz való csatlakozás, vagy egyáltalán a világban való érvényesülés kiindulópontja is. Hiszen immáron nemzetközi szervezetek, az ENSZ, a NATO, az Európai Unió, az EBESZ, a Velencei Bizottság, az Európa Tanács stb. alapkrédóiban szerepelnek a demokratikus alapeszmék, s ezek egyes országok általi megszegése gyakran egyet jelent – persze vannak „kivételek” is – a nemzetközi közösségből való kieséssel. A közép- és kelet-európai országok ráadásul nem szerves úton „nőttek bele” a demokratikus rendbe, mint az euro-atlanti országok, hanem egy szerencsétlenül rájuk kényszerített négy évtizedes kommunista diktatúra után érkezhettek meg a nyugati nemzetek tágabb értékközösségébe. Így és ezért kell tehát „igazodniuk”, mert a negyven év alatt kialakultak a demokrácia működőképes modelljei, amelyek átvétele szinte természetes igényként jelentkezett a rendszerváltások során.

S ezen a ponton tudunk meghúzni egy választóvonalat: az igazodás ugyanis lehet eltökélt, valós, belső szándékoktól és meggyőződésből vezérelt, azaz *involvál*t, de lehet külsőleg önmagunkra kényszerített, fenntartásokkal átvett, nem belülről jövő, *presszionál*t is. Ebben a tekintetben pedig világos különbségek mutatkoznak Közép-Európa és Kelet-Európa között, s ehhez képest egészen eltérő a kaukázusi és a közép-ázsiai térség. A különbségek és eltérések döntően a politikai aktorok (elitek) motivációiban rejlenek; e motivációknak az eltérő tartalmát a demokráciához való viszonyban, a demokrácia elsajátítási szándékainak a mélységében és minőségében találjuk meg. Először is állapítsuk meg, hogy a teljes vizsgált térségben a politikai elitek a Szovjetunió felbomlása után valamilyen szinten alkalmazzák a demokratikus intézményeket; törvényekkel bevezetik azokat, működtetik, szerencsés esetben a demokráciához nélkülözhetetlen, sőt alapvető feltételt jelentő normákat és magatartásformákat is igyekeznek elsajátítani. Demokráciáik viszont a szó fogalmi értelmében sem lehetnek organikusak – mint a nyugatiak –, hiszen eleve nem szervesen, hosszú, aktorok és intézmények közötti „összefejlődés” révén jöttek létre, hanem egy megszakított, hosszú diktatúrába torkolló történelmi időszak után kellett bevezetni, „alkalmazni” a demokratikus intézményeket és normákat. Amíg tehát a nyugati rendszereket *organikus demokráciáknak* nevezhetjük, addig a Közép-Európától Kelet-Európáig, illetve erős fenntartásokkal Közép-Ázsiáig húzódó rendszereket *alkalmazott demokráciáknak*.

Az alkalmazott demokráciák kritériumai röviden a következők:

- a. megszakított történelmi fejlődés, hosszú diktatúrák után térnek át a demokratikus politikai rendszerre;
- b. a korábbi történelmi sajátosságoknak megfelelően, a demokratikus intézményeket is a politikai elitek vezetik be top down formában;
- c. a társadalmi csoportok, az állampolgárok többé-kevésbé – országonként és alrégióként változó mértékben, de – kimaradnak a demokratikus átmenet folyamatából, s később sem alakulnak ki, vagy csak elemeiben jönnek létre a részvételi demokráciák;
- d. a régió országai részben saját meggyőződésből, részben – vagy egészben – a külső, demokráciával kapcsolatos normák, elvárások okán „alkalmazzák” a demokratikus intézményeket és működtetik azokat;
- e. az „alkalmazás” nem jelent organikus működést, potenciálisan azonban kétféle fejlődés lehetséges: a demokrácia formalizálódása és belső, tartalmi kiürülése, vagy, ezzel ellentétesen, a demokrácia fokozatos belsővé tétele, interiorizálása.

Ahogy az e. pont mutatja, az alkalmazott demokrácia fogalma elég tág, hogy átfogja a posztszovjet térséget, ám eltakarja az ezen belül megjelenő, nagyon markáns különbségeket az alrégiók között. Különböző altípusok vannak; ezeket vegyük most sorra, kiindulva ezúttal a demokráciától leginkább távol álló Közép-Ázsiából és a Kaukázusból.

Három altípust különböztethetünk meg.

1. *Névleges (nominális) demokráciák*, tartalmukat illetően autokráciák.

Ide tartoznak a közép-ázsiai és kaukázusi politikai rendszerek. Ezeknek jellemzője, hogy a demokrácia intézményeinek pusztán a „neveit”, fogalmait vették át – ha tetszik alkalmazták –, mint köztársaság, választások, parlament, pártok, kormányzat, köztársasági elnök stb. Ezen túl azonban, a politikai berendezkedés gyakorlati működésében nem más, mint autoriter elnöki uralom. (Az elnökök gyakran megváltoztatják az alkotmányt, megteremtik „örökös” újraválaszthatóságuk lehetőségét, a választások erősen manipuláltak, a pártok és a parlament jelenléte formális, nincs igazi ellenzéki média és sajtó, az emberi jogok csorbulnak stb.). Kazahsztánban még az is megtörtént, hogy az elnök visszaállította az egypártrendszert,

hogy azután 2012 elején, a választások előtt újra engedélyezze két párt bekerülését a parlamentbe. Utóbbi példa is plasztikusan mutatja, hogy az elnöki önkény teljes, a „demokratikus” névvel rendelkező intézményeket pedig kénye és kedve szerint alakítja, szünteti meg, majd vezeti be ismét a kontrollálatlan hatalom birtokában. (Gereben Ágnes egyenesen „kalifátusokról” beszél a közép-ázsiai országok kapcsán. Gereben 2011.)

A demokratikus intézmények „neveinek” fenntartása ebben a régióban láthatóan pusztán csak azt a célt szolgálja, hogy így lehessen az „óvatlan” Nyugat elvárásainak megfelelni, másképpen, hogy a Nyugattal kötendő – elsősorban olajjal és gázzal kapcsolatos – kereskedelmi megállapodásokat ne akadályozzák meg formális problémák (vagyis az autokrácia nyílt formáinak bevezetése, mint például Észak-Koreában).

2. *Formális demokráciák.* Ebbe a kategóriába elsősorban a kelet-európai országok tartoznak, mint Oroszország, Ukrajna, Moldávia – míg Fehéroroszországot, mint kivételt egyértelműen az előző csoportba kell sorolni –, valamint a balkáni országok egy része, így Macedónia, Albánia és Bosznia. Ezen országok legfontosabb jellemzője, hogy a bevezetett, „alkalmazott” demokratikus intézmények nem pusztán nevükben léteznek, hanem folyamatosan működtetik azokat, s nem történik meg az intézmények állandó és önkényes cseréje, váltogatása, átnevezése sem. Van tehát formálisan működő hatalommegosztás, vannak ellenzéki pártok, van ellenzéki sajtó, sőt még kormány- vagy elnök-ellenes tüntetésekre is sor kerülhet – értve ezt „cum grano salis”.

Jellegzetes viszont, hogy az elnöki vagy félelnöki rendszerek belülről totális hatalomkoncentrációt valósítanak meg (az „ideáltipikus” példa Oroszország); hatalmukkal visszaélve leszámolnak külső és belső ellenségeikkel, a politika területén legalább annyira, mint a gazdaságban. Ezek után pedig a legkülönbébb hatalmi ágakban – parlament, kormányzat, önkormányzatok, bíróságok, média stb. – a saját embereiket ültetik be, s lényegében a demokrácia intézményeit belülről „elfoglalják”. Ezekben az országokban a demokrácia intézményeit lényegében „harci terepnek” tekintik, ahol a hatalom megszerzése és megtartása érdekében le kell számolni a politikai ellenségekkel, akár a nyers erő brutális alkalmazásával is – bár a demokratikus intézmények keretei között maradva, azok fenntartása mellett. Ez például azt jelenti, hogy az ellenzéki pártok szabadon tevékenykedhetnek, csak éppen a hatalom olyan

hangulatot teremt körülöttük, hogy végül senki sem adja a voksát rájuk. Vagy, léteznek ellenzéki sajtótermékek, csak éppen egy túlságosan szabad szájú főszerkesztőt vagy újságíróat „véletlen” baleset éri. (Persze, a fenyegetések, a „visszutasíthatatlan” ajánlatok, a kényszerítések már inkább nevezhetők egyfajta gengszter-demokrácia részének, mint formális demokráciának.)

A formális demokrácia jellemzője tehát, hogy – szemben a nominális „demokráciával”, valójában autokráciával – a demokratikus intézmények formális működése, vagy inkább jelenléte garantált, ám az intézmények egyetlen hatalom irányítása alatt állnak; vagyis, a demokrácia intézményi „leple” alatt valójában autokratikus viszonyok és eljárásmodok alakulnak ki. Külső hatalommegosztás, belső önkény – jellemezhetnénk röviden e típust. Tartalmilag e rendszerek mégis azért csak fél- és nem teljes autokráciák, mert formálisan a választásokon el lehet mozdítani az uralkodó erőket vagy a diktátor hajlamú elnököket – ez persze csak elvi lehetőség, de nem zárható ki teljesen.

3. Elkötelezett demokráciák. Ide a közép-európai országok tartoznak, ezen kívül az EU-tag Románia és Bulgária, az EU-ba 2013. július elsején belépett Horvátország, illetve az EU-tagjelölt Szerbia. Ezek az országok **gyökeresen eltérnek** a két előző típustól, ugyanis a demokratikus intézményeket nem pusztán névlegesen vagy formálisan vezetik-vezették be, hanem a politikai aktorok (elitek) demokrácia iránti elkötelezettsége által vezéreltetve. A történeti–neoinstitucionális adottságok, az autokratikus rendszerben eltelt négy évtized, a rögzült szokások és a fennmaradt, mély törésvonalak természetesen Közép-Európában sem tették lehetővé, hogy az elitek kezdettől, azonnal organikus viszonyba kerüljenek a demokráciával, hiszen ezek az országok is bevezették, „alkalmazták” az első időszakban a demokratikus intézményeket. A politikai elitek, illetve az állampolgárok többségének demokrácia iránti elkötelezettsége viszont az időben előre haladva az intézményeknek egyre inkább demokratikus tartalmakat is ad, s **elindul intézmény és magatartás közelítése egymáshoz, amely a demokrácia stabilizálódásának egyik alapkövetelménye.**

Ebből következően a közép-európai és EU-tag, tagjelölt demokráciákat ki kell emelnünk a vizsgált országok köréből, ugyanis, bár a kezdeti időszakokat illetően az alkalmazott demokráciákhoz tartoznak, ám ha a politikai elitek és az állampolgárok demokrácia iránti elköteleződése változatlanul tartós marad – megtámogatva az Európai Unió tagság által –, akkor hosszabb távon kialakulhat ezen országokban a

demokratikus magatartás belsővé tétele (miként történt az Németországban a második világháború után), s ez által alkalmazott demokráciákból organikus demokráciákká változhatnak. (Ez természetesen vállaltan optimista forgatókönyv.)

E gondolatot lezárva, ehelyütt vissza kell térnünk a demokrácia szempontjából problematikusabb formális és nominális „demokráciákhoz” (valójában autokráciákhoz), illetve, vizsgálódásunkat ki kell terjesztenünk a demokratizáció harmadik hullámának más térségeire is, így elsősorban Délkelet-Ázsiára és Latin-Amerikára (Dél-Európa országaiból ugyanis azóta már többé-kevésbé organikus demokráciák lettek). Ugyanis, ahogyan az általunk vizsgált kelet-európai, kaukázusi és közép-ázsiai térségben nominális és formális demokráciákról, illetve fél-autokráciákról beszélünk, addig a szakirodalom a délkelet-ázsiai, latin-amerikai és kis részben afrikai országok kapcsán egyre gyakrabban ír úgynevezett hibrid rendszerekről (Rüb 2002; Bünte 2006; Merkel 2010), amelyek egyszerre mutatnak fel demokratikus és autokratikus vonásokat, s nem egyértelmű, hogy melyik irányba mozdulnak el ezek a formációk. Merkel szerint (2010: 495–499) a folyamatok bizonytalanok, nincs negyedik demokratizációs hullám (a szerző mindezt még a 2011-es arab forradalmak előtt írta le), van veszély viszont a visszaesésre, például Latin-Amerikában. (Ehelyütt sem kívánok visszatérni arra a problémára, hogy vajon egyáltalán a közép- és kelet-európai régió demokratizációja még a harmadik hullámhoz tartozik-e, vagy már egy negyedik hullám.) Bünte (2006: 173) a demokratizáció szempontjából azt állítja, hogy amíg Kelet-Közép-Európában van némi stabilitás, addig Ázsiában és Afrikában visszalépések történnek, afféle „szürkezőna” alakul ki. Ázsiában véleménye szerint kizárólag Japán számít liberális demokráciának. Bünte úgy véli, hogy ez a demokrácia és autokrácia közötti szürkezőna elméletileg megfoghatatlan (2006: 174).

S éppen e „megfoghatatlanságból” kell kiutat keresnünk, és megítélésem szerint ezt akkor találjuk meg, ha a hibrid rendszereket, a szürkezőnát, illetve a formális és nominális alkalmazott demokráciákat együttesen szemléljük. E rendszerek mögött ugyanis hasonló jelenség húzódik meg: az, hogy a rendszert, az intézményeket fenntartó és működtető politikai elitek motivációja és elkötelezettsége a (szerves) demokrácia irányába nem egyértelmű, méghozzá Latin-Amerikától (lásd Chavez, Morales) Délkelet-Ázsián („kis tigrisek” országai) át Kelet-Európáig és Közép-Ázsiáig. Ezek az elitek ugyanis egy, a nyugat-európaiktól egészen eltérő történeti és kulturális háttérből indulva tértek át az „alkalmazott” demokráciák világába. Azonban mind a posztszovjet, mind a délkelet-ázsiai térségben hamar kiderült, hogy a nyugati

intézmények, mint modellek nem képesek úgy működni ezekben az országokban, mint a modell-országokban. Ellenáll ennek a társadalom hozott politikai kultúrája (erős vallásosság, az individualizáció hiánya, neopatrimoniális elemek, klientelizmus, örökölt hierarchiák, átfogó korrupció és etatizmus, bürokrácia, populizmus stb.), s az e körülmények között szocializálódott elitek politikai kultúrája. Elég csak Indiára gondolni, ahol ráadásul a demokratizáció második hullámának időszakában alakult ki a demokratikus intézményrendszer, mégis, a társadalomban a mai napig fennmaradt és minden intézkedés ellenére sem gyengül a középkorból vagy még régebbről eredeztethető kasztrendszer. Jellemző Délkelet-Ázsiában az elnöki rendszerre épülő populista fél-autokrácia; erre hozza fel Bunte (2006: 185–186) példaként Thaiföldet, Thaksin Sinavatra törékeny, látszólagos „demokráciáját”, de feltétlenül itt kell megemlíteni a latin-amerikai populista elnöki rendszereket is.

Észre kell vennünk, hogy ezek a hibrid rendszerek nem tesznek mást, mint a fennálló történelmi, társadalmi és kulturális adottságok közé „illesztik be”, ha tetszik, *szervesítik* a demokrácia formális intézményeit. Másképp, az adott ország keretein belül működőképessé tesznek egy rendszert, ami valójában egyfajta hibrid rendszerré válik, s ez nyugati szemmel nézve már nem demokrácia és nem is megnyugtató. Merkel jegyzi meg például (2010: 498–499), tartva a demokratizáció megtorpanásától, hogy van veszély a visszaesésre, hiszen Latin-Amerikában, Ázsiában és Afrikában instabilitás és anarchia uralkodik, ráadásul a folyamatok iránya állandóan váltakozik. Emellett egyre több autokrácia vagy fél-autokrácia sikeresen működik, ami erősíti a demokrácia esélyeivel kapcsolatos pesszimizmust.

Ugyanakkor megítélésem szerint az egész jelenséget más megközelítésből kell szemlélnünk. Valószínűleg ugyanis meg kell szabadulnunk attól a kiindulóponttól, hogy ha valamelyik ország nem a teljes és minden szempontból kiforrott, szervesen és dinamikusan működő demokrácia megvalósítását tűzi ki célul, akkor visszafejlődésnek vagyunk a szemtanúi. Ezek az országok tudomásul veszik és felfogják, hogy a demokrácia a 20. század végére *világnorma* lett, s ha ehhez valamelyest – legalább formailag – nem alkalmazkodnak, akkor a nemzetközi politikai közösség kiveti őket magából, annak minden negatív következményével együtt (lásd Észak-Korea, Kuba, Afganisztán, Irán esetét). Ám, ezzel együtt is, az uralkodó elitek adott országukon belüli legitimációjának mégis az az elsődleges alapja, hogy kormányzásuk eredményes, hatékony, működőképes legyen (nem utolsó sorban gazdasági értelemben). Annál is inkább, hiszen ha az utóbbi nem teljesül, akkor nekik előbb vagy utóbb távozniuk kell a

hatalomból, ugyanis a demokratikus eljárások és intézmények jelenléte önmagában nem garantálja a társadalmi bizalmat és elfogadottságot. „Alkalmazott” demokráciákat hoznak tehát létre, ám amikor szembesülnek a társadalom hozott politikai kultúrájával, a középkorból eredő hagyományokkal, a patrimoniális gyökerekkel, a vallásos szokásokkal és a többi, nem demokratikus magatartást erősítő elemekkel, akkor ezekhez alkalmazkodnak a hatékony és eredményes hatalomgyakorlás érdekében. Mindez pedig létrehozza a hibrid rendszereket, amelyek valójában alkalmazott demokráciák, s hogy ez az „alkalmazás” meddig és milyen szintig érvényesül, és hol szorul vissza, az már az adott ország, régió, térség, kontinens jellemző neoinstitucionalista hagyományaival áll leginkább összefüggésben.

Nem véletlenül jegyzi meg Bunte (2006: 191), hogy a hibrid rendszerek stabilak, sőt változni is tudnak. Rüb pedig odáig megy (2002), hogy megpróbálja a hibrid rezsimeket külön osztályozni és elhelyezni. S éppen ez a lényeg: helytelen kiindulópont, ha azt mérlegeljük, hogy a hibrid rendszer mikor indul el végre már a „teljes” demokrácia felé. Tudomásul kell vennünk, hogy a világ régióinak meghatározott kulturális és történeti feltételei között egy hibrid rendszer is lehet eredményes, sőt, stabilizálódhat is, mert adekvátnak és legitimnek bizonyul az adott ország lakói számára. Ebben az összefüggésben a demokráciának, mint valamiféle fenyegető mózesi kőtáblának a felmutatása nem sokat ér, sőt; ez a túlzottan is idealisztikus – és gyakran gőgös – mentalitás vezette el a Nyugatot olyan megalapozatlan és indokolatlan beavatkozásokhoz, mint az Egyesült Államok vagy a NATO egyes „felszabadító” akciói.

Több megértést kell tanúsítani az egyes régiók és országok útkereséseivel kapcsolatban; igazából annak kell örülni és azért lehet optimistának maradni, mert a különféle, sajátos civilizációs mintákat hordozó (lásd Huntington 1998) térségek országainak döntő többségében a demokrácia mégis mint elvárás és világnorma jelenik meg, amelyhez valamilyen szinten alkalmazkodni kell. A demokrácia alkalmazása, az alkalmazott demokrácia nem azt jelenti, hogy nyugati mércével is komolyan vehető demokráciák alakultak ki az adott országokban, viszont még mindig lényegesen szerencsésebb és jobb ez az alternatíva, mint a totális diktatúra vagy autokrácia, ahol emberek éheznek, embereket ölnek meg és börtönöznek be, mint a volt Szovjetunióban, a volt és részben a mai Kínában, Kambodzsában vagy a mai Észak-Koreában. Több megértésre és szerénységre van tehát szükség meggyőződésem szerint a más civilizációk és régiók rendszer-építéseinek megítélésekor, s különösen az

nem ildomos, hogy mi, euro-atlantiak mondjuk meg a thaiföldieknek vagy Kirgizisztánnak, Szingapúrnak vagy Fülöp-szigeteknek, Mexikónak vagy Argentínának, hogy hogyan kellene politikai rendszerüket felépíteniük. Ha egy ország stabilan és eredményesen működik egy elnöki rendszerű fél-autokráciában, akkor kevés értelme van a demokrácia „további kiteljesedését” várnunk és esetleg követelnünk is. Helyette annak kell érvényesülni, hogy a demokrácia bizonyos formáit és elemeit alkalmazzák ezek az országok, s ezzel is több az esélye annak, hogy az országok uralkodó körei legalább valamilyen mértékben tiszteletben tartják a szabadságot és az emberiséget.

Foglaljuk tehát össze: adott civilizációs, kulturális, történeti és társadalmi körülmények között az is nagy eredmény, ha az elitek elfogadják a demokráciát világnormának, amihez alkalmazkodni kell, s ez által több az esély humanizált viszonyok kialakulására.

Ám ne álljunk itt meg, s tegyük fel a kérdést: biztos, hogy a minta- és mértékadónak tekintett organikus nyugati demokráciákkal is minden rendben van? Biztos, hogy az utóbbi tíz-húsz évben nem jelentek meg az alkalmazott – formális, nominális –, ha tetszik hibrid demokráciáknak olyan elemei, amelyek belülről veszélyeztetik az organikus demokráciák működését?

Nem árulok zsákbamacskát: komoly veszélyét látom annak, hogy a fejlett demokráciák is veszítsenek belső tartalmukból, normativitásukból, s részben visszaessenek az „alkalmazott” demokráciák olyan állapotába, amelyben a demokratikus eljárások pusztán azt a célt szolgálják, hogy igazolják az egyébként korántsem demokratikus módon meghozott döntéseket.

A demokráciák természetes és szerves egységei az (nemzet)államok, ám meggyőződésem, hogy a demokráciára leselkedő veszély nem belülről, az államokon belülről érkezik, hanem kívülről: az államok felett álló, nemzetközinek, vagy inkább kozmopolitának nevezhető érdekcsoportok felől, amelyek nem megszüntetni akarják a demokrácia intézményeit, hanem felhasználni saját céljaik érdekében. Ebben az esetben a demokrácia alárendeléséről, egy nagyobb egységbe való „betagozásáról” van szó. S nyilvánvaló: ha a demokrácia egy föléje kerülő, ellenőrizhetetlen világ-elitnek az alárendeltjévé válik, akkor az a demokrácia kiüresedését, sőt, megszűnését jelentené. (Egy hasonlattal élve: ez a folyamat olyan, mint amikor az egyéni földművelésre épülő mezőgazdaságot a kommunizmus megszüntette, s az egyéni földtulajdonokat kisajátítva, úgynevezett szocialista termelőszövetkezetekbe

kényszerítette az egyéni gazdákat, miközben egy egészen minimális egyéni, háztáji gazdálkodás lehetőségét megadta a gazdáknak, ám nyilvánvaló volt, hogy az utóbbi szerepe marginalizálódik, „eltűnik” a nagyobb egység, a termelőszövetkezet árnyékában.)

Konkretizálva a fentieket, a demokrácia fölé kerülő hatalmak azok, a világ pénzügyi forgalmát és kereskedését, a tőzsdei mozgásokat, a hitelminősítő intézeteket és hedge fundokat, valamint a hatalmas multinacionális cégeket irányító pénzügyi körök lehetnek – s már félig azok is –, amelyek függetlenek minden demokratikus eljárástól, demokratikus kontrolltól, a sajtó és a média nyilvánosságától, az elszámoltathatóságtól, ugyanis természetüknél fogva rejtőzködnék és szervezeti- intézményileg nehezen megnevezhetők. Márpedig, ha egy nagyon befolyásos világhatalmi kör nem intézményesedik – legfeljebb közvetve –, akkor demokratikus eszközökkel nem ellensúlyozható, hiszen működése nem transzparens és nem számon kérhető, miként az a demokráciákban alapkövetelmény.

De tegyük fel a kérdést: hogyan alakulhatott ki egy olyan helyzet a 21. század elejére, amely a modern demokráciák létét is veszélyeztetheti?

A kiindulópont a kétpólusú világ, amely egyik oldalán kapitalizmusra és demokráciára, a másik oldalán szocialista tervgazdaságra és „szocialista demokráciára” (értsd: diktatúrára) épült. Ebben a világban a két tábor, élükön az Egyesült Államokkal és a Szovjetunióval, versenyt folytatott egymással, amelyben a végső cél a másik tábor gazdasági, politikai, katonai legyőzése volt. Ugyanakkor a verseny logikájából következően, a két táboron belül, az országok között nagyfokú volt a szolidaritás; a két vezető nagyhatalom irányításával az országok segítették egymást mind gazdaságilag, mind politikailag, illetve sok egyéb módon és formában. Bizonyítani kívánták a világ, illetve a másik tábor polgárai számára, hogy az ő rendszerük a jobb és a magasabb rendű. Megvilágítható mindez egy football-hasonlattal: a két szembenálló csapat tagjai minden esetben kiállnak egymásért a pályán, annak ellenére, hogy az öltözőben egyébként komoly viták is lehetnek köztük.

Nos, ez a világ-állapot szűnt meg 1989–1990-ben, a Szovjetunió által irányított kommunizmus–szocializmus és a szocialista tervgazdaság felbomlásával. A demokrácia és a kapitalizmus valóban győzött szinte az egész világon (innen magyarázható Fukuyama „korai öröme”), ám ettől kezdve, immáron 20–25 éve egy teljesen új, egységesült állapotba került a világ. Megszűnt a két tábor versenye, küzdelme, a

mérkőzést „lefújták”, s innentől kezdve elvileg mindenki egy táborba került. Kiderült azonban, hogy ez nem a világ egységesülését hozta magával, hanem ellenkezőleg, új csoportosulásokat, új erőközpontok megjelenését, újrakezdődött harcot a relativizálódó viszonyok között a vezető hatalmi pozíciók megszerzéséért. Egységesülés helyett inkább a Hobbes-i értelemben vett „mindenki harca mindenki ellen” kezdődött el, ami a világtörténelem eddigi menetét elemezve egyáltalán nem tekinthető meglepetésnek. Hiszen az országok közötti együttműködés, szolidaritás általában valóban csak addig tart, amíg a nemzetek politikai érdekei ezt megkívánják – lásd a hidegháború éveit –, ám amikor az érdekkötések elszabadulnak, azonnal újraindul a nemzetek közötti szabad küzdelem a világon fellelhető erőforrások megszerzéséért és birtoklásáért.

Az erőforrások, illetve az ezzel szorosan összefüggő vezető hatalmi pozíciók megszerzéséért folytatott küzdelem két formában is megjelent az utóbbi két évtizedben. Egyfelől, az Egyesült Államok vezető nagyhatalmi státuszának megnyirbálására törnek a régi és új, illetve újjáéledő nagyhatalmak, mint például Oroszország, Brazília, India, Dél-Afrika, valamint a kommunizmusból „alkalmazott” kommunizmussá, s egyben államszocialistából államkapitalistává váló Kína. (Ezek együtt alkotják az úgynevezett BRICS-csoportot.) A világ többpólusú lett, s a két régi vezető régió, az Egyesült Államok és Nyugat-Európa – immáron Európai Unió – e versenyben némileg hátrányba került, melyet fokozott erőfeszítéssel igyekeznek ledolgozni. Amíg a szabadpiaci alapon működő USA-t az állandó túltermelési és hitelezési válságok fenyegetik, addig Európát a szociális és jóléti állam kifulladására. A 2008-as, illetve a 2011-ben újrakezdődő pénzügyi, majd a gazdaságra is áttérjedő válság az Egyesült Államokban robbant ki, ahol olyan hitelbuborékok keletkeztek, amelyeket a gazdaság, a piac már nem bírt ki, s ez a válság gyorsan áttért Európára, sőt az egész világra. (A legjellemzőbb adat a mai világgazdaság állapotáról, hogy az aranyfedezetétől a Nixon-korszak alatt „megszabadított”, s tulajdonképpen részben értéktelen, forgalomban lévő pénzek mennyisége ötszöröse a világon megtermelt javaknak, a GDP-nek.)

A vezető nagyhatalmi pozíció megszerzése mellett viszont van egy másik verseny is, ami kevésbé látszik és kevésbé tetten érhető. Kiindulópontja ennek, hogy az egy „táborba” került világ hitelezési-pénzügyi-banki folyamatai – nem kis részben az internet alapú számítógépes összekapcsolódás által is – kölcsönös függőségbe hozták a bankokat, pénzintézeteket, hedge fundokat, s nem utolsósorban az országok

költségvetéseit. Az átfogó interdependencia korában immáron másodpercek alatt cserélnek gazdát száz- és ezermilliárdok, jutnak csődbe cégek és adósodnak el országok, leértékelődnek nemzeti valuták és államcsődök következhetnek be. E körülmények között, hozzáteve ehhez a transzparencia és a demokratikus nyilvánosság hiányát, nemzetek és államok „felett” és „között” álló pénzügyi csoportok tehetnek és tesznek szert elképesztő mértékű vagyonokra és ez által országok feletti, másképpen szólva demokráciák feletti hatalomra. A legnagyobb cégek és pénzügyi intézmények – s természetesen az azokat összefogó informális csoportok – forgalmai és nyereségei messze túlhaladják a kisebb országok éves állami költségvetését, s akkor már jól látjuk, hogy gazdasági oldalról megkezdődött a nemzeti keretek között működő demokráciák „alárendelődése” egy magasabb hatalomnak, uralmi egységnek, ami túl van a politikán (ám egyben nagyon is azon belül).

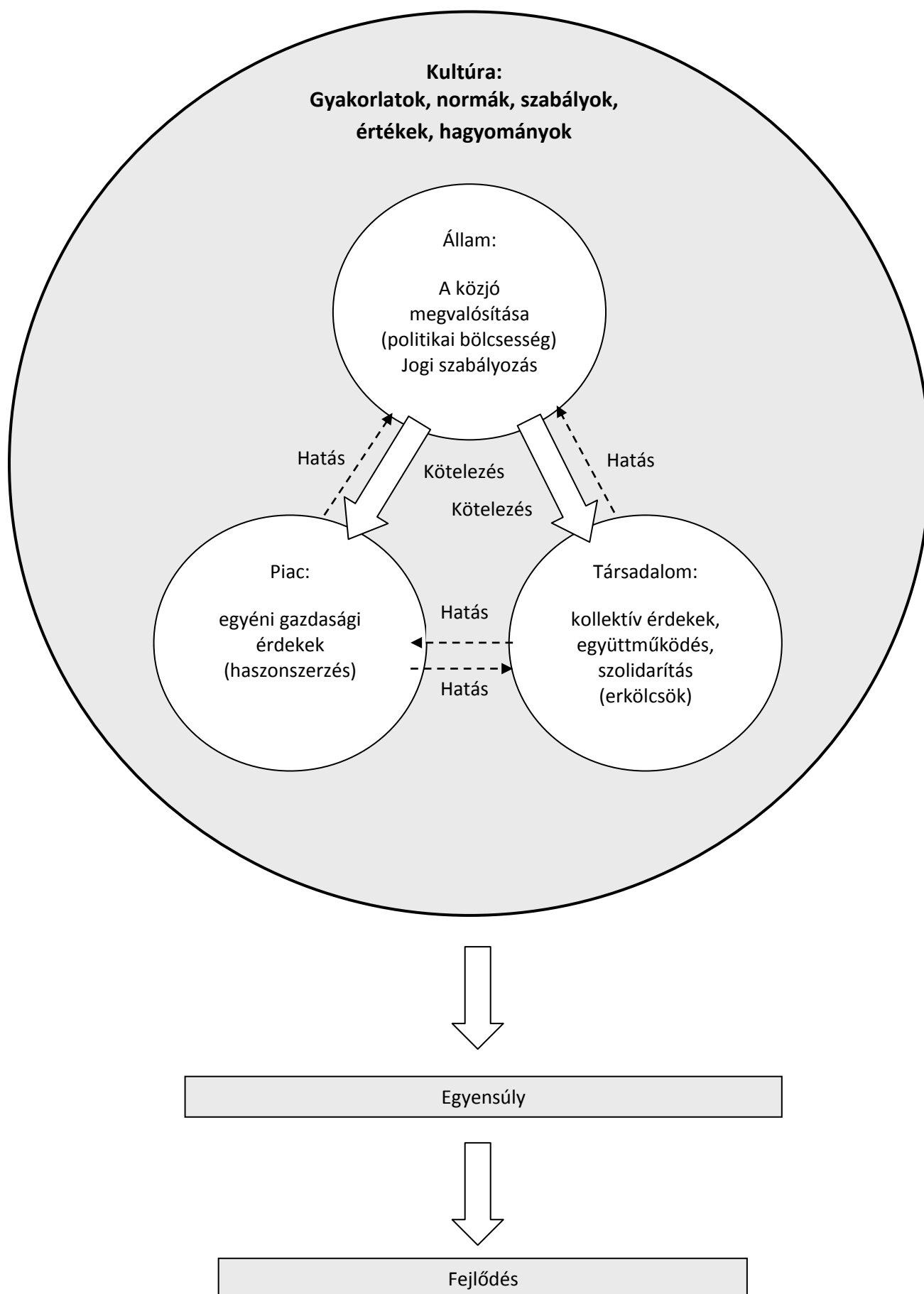
Ráadásul, a horribilis jövedelmekkel és profittal rendelkező pénzügyi intézmények mögött talán mintegy száz – vagy annál kevesebb –, dúsgazdag család áll, így a gazdasági és ez által a politikai világhatalom, burkolt és rejtett világkormányzás lehetősége nem pusztán gyerekes képzelődés, hanem reális veszély vagy már részben valóság.

További fejlemény, hogy e rejtett, informális pénzügyi hatalmi körök immáron a vezető politikai nagyhatalmakra is hatást tudnak gyakorolni, sőt, lassan az irányításuk alá veszik azokat. Ezt megakadályozandó, úgy tűnik, e nagyhatalmak igyekeznek egyfajta dealt, kiegyezést létrehozni a nemzetek felett álló pénzügyi körökkel, s mindez hatványozottan igaz az Egyesült Államokra, kisebb mértékben az Európai Unióra. Az USA az utóbbi húsz évben látványos veszteségeket szenvedett el: először a G. W. Bush-éra alatt külpolitikai szempontból (Irak, Afganisztán), másodszor a 2008-ban éppen náluk kitört pénzügyi–banki válság nyomán, amelyet a jegybank szerepét eljátszó, ám magántulajdonban lévő Federal Reserve fedezet nélküli pénznyomtatással igyekezett megoldani, utóbbi viszont még tovább növelte az informális, vezető pénzügyi körök befolyását és hatalmát az Egyesült Államokban és közvetve az egész világon. Az Államoknak nem pusztán a politikai tekintélye ingott meg az elmúlt években, hanem – s ez számukra még fontosabb és még fájóbb – a dollár világ-devizatartalék szerepe is megingott. Ennek következtében – fogalmazzunk finoman – az USA „nem áll ellent” azoknak a támadásoknak, amelyek a három nagy hitelminősítő, más pénzügyi alapok és intézmények részéről érik az eurót, mint devizatartalék szempontjából rivális fizetőeszközt.

Késhegyre menő küzdelem zajlik tehát a vezető pénzügyi, gazdasági és ezen keresztül politikai pozíciókért, ami akár a hagyományosan szoros euro-atlanti együttműködést is gyengítheti, miközben az USA és Európa mellett további szereplők is jelen vannak és beavatkoznak a hatalmi küzdelembe, mint a már említett Kína, Oroszország, India, Brazília. Kevésbé feltűnő azonban, hogy éppen a pénzügyi-hitelezési verseny kényszerei hozzák egyre inkább „döntőbírói” szerepbe a félig nyílt, félig rejtőzködő pénzügyi köröket. E körök az által diktálhatnak még a nagyhatalmaknak vagy az EU-nak is, mert egyrészt nélkülük nem valósítható meg a centrumpozíció, másrészt, tágabb összefüggésben bármikor képesek arra, hogy kisebb országokat bedöntsenek, államcsőd-közel állapotba kényszerítsenek, amivel viszont dominó-effektust tudnak elindítani.

A pénzügyi és gazdasági kölcsönös függőségek – utóbbi húsz évben eluralkodott – rendszerében a gazdaság „vérkeringését”, azaz a pénzmozgásokat szabályozó pénzügyi, banki körök immáron közvetve vagy közvetlenül, de kontrollálják a folyamatokat. A piac, az individuális gazdasági érdekek szférája tehát fölébe kerekedett az államnak; az államnak, amely a közjót lenne hivatott szolgálni, illetve, a társadalomban megjelenő közösségi érdekek és a piaci egyéni érdekek közötti egyensúlyt megteremteni, mint a nagy alrendszerek közötti szabályozó intézményrendszer. A piac-társadalom-állam-kultúra alrendszerei (szférái) közötti kapcsolatrendszert ideális esetben így ábrázolhatnánk:

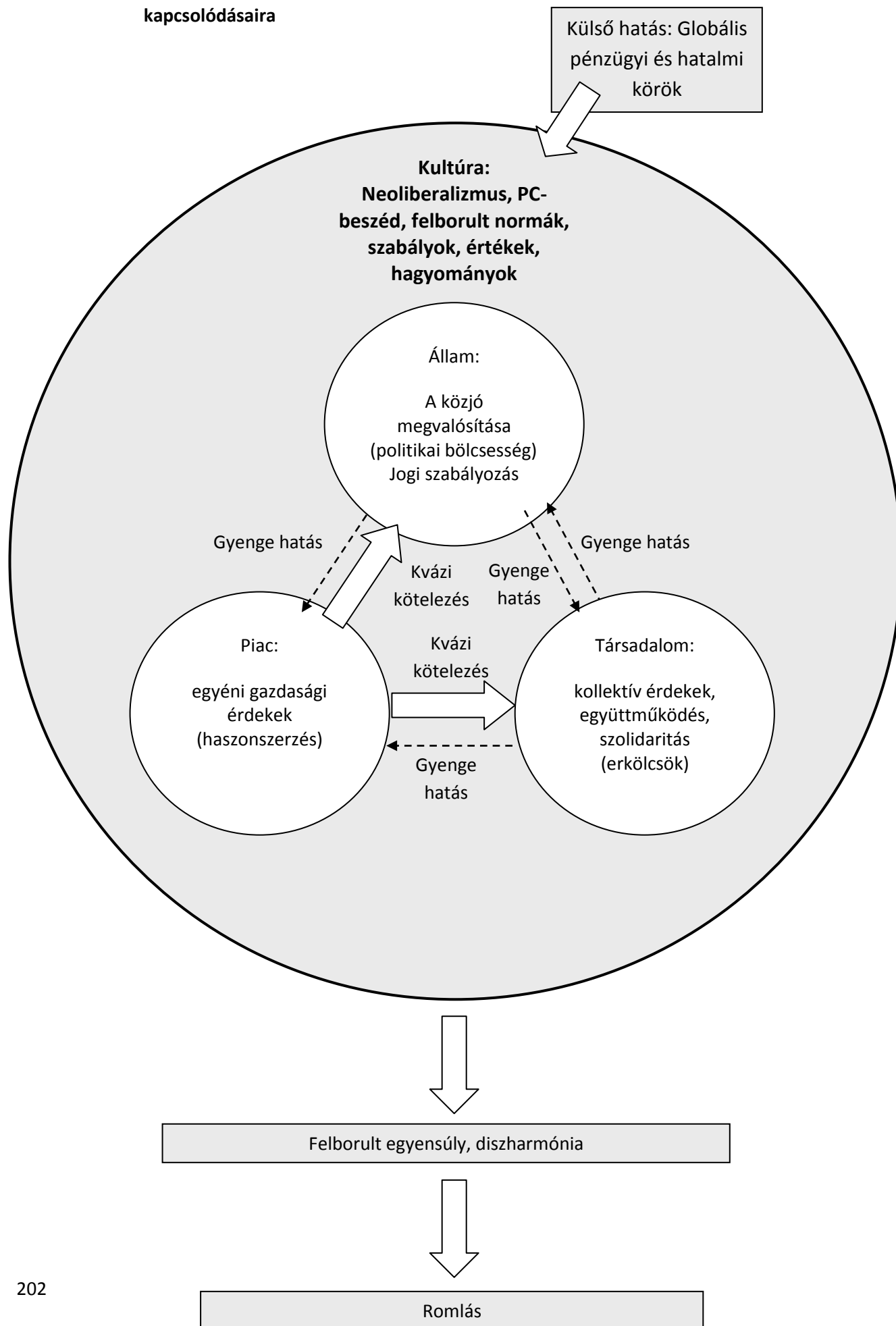
22. Táblázat A piac-társadalom-állam-kultúra alrendszereinek „ideáltipikus” kapcsolódásai



E kapcsolatrendszerben a piac (kapitalizmus) az ország önfenntartását, produktivitását megalapozó egyéni gazdasági érdekek terepe, a társadalom az állampolgárok együttéléséhez nélkülözhetetlen közösségi érdekek szférája, míg az állam az egyéni érdek és a közösségi érdek, a piac és a társadalom egyensúlyba hozásának, a közjó megvalósításának (a politikai bölcsességnek) a területe, mely céljait döntésekkel, szabályokkal, kényszerítéssel éri el. E három szféra vagy alrendszer együttműködésének „eredménye” a kialakult kultúra, amely mintegy a szférák között létrejövő és rögzülő működésmódokat és gyakorlatokat normává, szabállyá teszi, interiorizálja és hagyománnyá formálja.

Ha ebből a szemszögből nézzük, akkor láthatjuk, hogy az elmúlt tíz-húsz évben felborult a hagyományos, az euro-atlanti – de főként európai! – világot jellemző egyensúly az egyes szférák között. A fentebb jellemzett változások következtében ugyanis, a neoliberalizmus uralkodóvá vált eszméjének segítségével a piac vette át a meghatározó szerepet az államtól, mintegy annak helyébe lépett; ez által a közjó és a társadalmi szféra közösségi érdekei nagymértékben háttérbe szorultak. Az „internacionalista”, „kozmpopolita” nemzetközi pénzügyi körök rá tudják kényszeríteni akaratukat a „nemzeti” államokra, s mivel a demokráciák működése éppen a nemzetek, nemzetállamok szintjén releváns – legalábbis egyelőre –, a demokrácia is alárendelődik a piac irányításának.

23. Táblázat A globális pénzügyi és hatalmi körök hatása (neoliberalizmus) az alrendszerek kapcsolódásaira



S mindez azért történhetett-történhet meg, mert az úgy nevezett centrum-országok (lásd Immanuel Wallerstein írását, 1983) döntően nagyhatalmi céljaikat követik, viszont e céljaikat a vezető pénzügyi körök érdekei ellenére már nem tudják elérni, így kényszerből alkalmazkodnak hozzájuk, együttműködnek velük, sőt – s itt jutunk el újra a demokráciához –, a politikai hatalomba, a döntéshozatalba való beavatkozásukat is engedélyezik, vagy nem állnak ellent annak. (Árulkodó jel például, hogy 2011 őszén a pénzügyi válságba jutott Görögországban és Olaszországban választások nélkül váltották le a miniszterelnököket és a kormányokat, s a két, mondjuk így: „delegált” új miniszterelnök, Papalekas és Monti korábban egyaránt a Moody’s nevű hitelminősítőnél dolgoztak...) A piac, a pénzügyi hatalmak azért juthatnak el a demokráciák külső, kontrollálatlan irányításáig és így a demokráciák formálissá tételéig, „alkalmazásáig” (lásd fentebb: alkalmazott demokráciák), mert a centrum országok politikai elitjei előnyben részesítik vezető nagyhatalmi pozícióik megtartását vagy visszaszerzését, szemben az állam közjó feletti szuverenitásának megőrzésével. Holott, megfelelő önkorlátozással és a közjával kapcsolatos érdekek egyeztetésével, ha tetszik újra „egy táborba” tömörülve (hiszen új ellenfél van a terepen), összehangolt nemzetközi fellépéssel kordában lehetne tartani és ellenőrzés alá lehetne vonni a pénzügyi folyamatokat, illetve az azokat irányító informális pénzügyi köröket. Az egyes államok erre immáron képtelenek, hiszen a nemzetállami szint ütközik itt meg a nemzetközi, globális szinttel, s nyilvánvaló, hogy a világszinten megjelenő piaci-pénzügyi uralom csak világszinten fellépő államhatalom – demokratikus világkormányzás – által válna szabályozhatóvá és kényszeríthetővé. Viszont fontos hangsúlyozni, hogy a globális pénzügyi uralommal szembeni globális demokratikus kormányzás nem képzelhető el másképp, csakis a nemzetállamok és nemzetállami demokráciák szuverenitásának megőrzésével.

Tény ugyanakkor, hogy korántsem itt tartunk, legfeljebb reménykedhetünk abban, hogy a válság erősödésével a világ vezető államai ráébrednek felelősségükre a közjó és a demokrácia fennmaradása kapcsán.

Egy nagyon fontos tanulsága van a jelenkori folyamatoknak: az mégpedig, hogy ha a nagyhatalmak elitjei túlzottan rövid távon gondolkodnak és nem kellően éberek, akkor a nemzetek felett álló, kozmopolita pénzügyi körök olyan döntésekre kényszeríthetik őket, amelyek a demokráciát formálissá teszik és kiüresítik. Ezek a külső beavatkozások alapján történő döntések, személyi kérdésekbe való beleszólások stb. a demokrácia szellemével szembemennek, elszakadnak a választópolgárok

akarától, s így feltörik a korábban meglévő szerves kapcsolatot a demokratikus intézmények és magatartások között, s végül is az organikus demokrácia alkalmazott demokráciává válik, amely csupán a megmagyarázhatatlan döntések állampolgári elfogadtatására szolgál. Ez az állapot természetesen még nem következett be, legfeljebb részlegesen, de a veszély fennáll, mert a veszély átfogó felismerése még nem következett be.

A nem túl öröndetes tapasztalat azonban az, hogy az organikus demokrácia keretei között is kitermelődhetnek olyan helyzetek, amikor a döntések, az elitakarát ellentmond a demokratikus normáknak és a közjó követelményének.

Ebből pedig az a következtetés adódik, hogy a jó vezető, a jó politikai elit kiválasztásához még az organikus demokratikus keretek sem adnak elég garanciát, igaz, az bizonyosan állítható, hogy a legtöbb esélyt erre a politikai rendszerek közül mégiscsak a demokratikus intézmények és eljárások biztosítják.

Szerényen be kell látnunk, hogy jó döntésekhez olyan politikai vezetők kellenek, akik a politikai és szakmai professzionalizmuson túl kellően elkötelezettek a közjó iránt, kellően humánusak és jó erkölcsökkel rendelkeznek.

Ahhoz viszont, hogy ilyen vezetők kiválasztására egyre több és jobb esélyünk legyen, minden civilizációnak vagy kultúrának vissza kell találnia a legnemesebb gyökereihez. Mi európaiak, vagy tágabban euro-atlantiak a humánus, szabadságvágy, közjó iránti elkötelezettség vagy a jó erkölcs gyökereit aligha találhatnánk meg másban, mint a kereszténységben.

Olvassuk újra tehát az Újszövetséget és Jézust.

Irodalomjegyzék

- Ackerman, Bruce (2000): „The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review* (113) 3: 633–730.
- Almond, Gabriel A.(1956): Comparative Political Systems. *Journal of Politics*, 18, 391–409.
- Almond, Gabriel A. – Sidney Verba (1963): *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton.
- Almond, Gabriel A. (1979): „Politische Systeme und politischer Wandel”, in: Wolfgang Zapf (Hg.): *Theorien des sozialen Wandels*, Königstein (4. Aufl.): 211–227.
- Almond Gabriel A.–Sidney Verba (Eds.) (1980): *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park/London/ New Delhi.
- Almond, Gabriel A.–Bingham G. Powell (Eds.) (1988): *Comparative Politics Today. A World View*, Scott, Foresman/Little, Brown College Division, Glenview.
- Arato, Andrew (1995): Bruch oder Kontinuität? Verfassungsdebatten in den neuen Demokratien. In: *Transit*, H. 9: 6–23.
- Armingeon, Klaus (1994): *Staat und Arbeitsbeziehungen*, Leske + Budrich, Opladen.
- Armingeon, Klaus (2002): The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative Analysis. In: *European Journal of Political Research* 41/1, 81–105.
- Armingeon, Klaus (2011): Verbändesysteme: Strukturen und Funktionen der Interessenvermittlung. In: Grotz, Florian-Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.)(2011): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Balogh László (2012): *Kormányformák, választási rendszerek, választások Kelet- és Közép-Európában*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Barnhard, Michael (2000): Institutional Choice after Communism: A Critique of Theory-building in an Empirical Wasteland. In: *East European Politics & Societies* 14/2, 316–347.

- Beetham, David (1994): Key Principles and Indices for a Democratic Audit. In: David Beetham, D. (Ed.): *Defining and. Measuring Democracy*, London/Thousand Oaks/New Delhi, 25–43.
- Beichelt, Timm (1996): „Die Konsolidierungschancen des russischen Parteiensystems“, *Osteuropa* 6: 597–609.
- Beichelt, Timm (2001): Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Leske + Budrich, Opladen.
- Beichelt, Timm (2004): Autocracy and Democracy in Belarus, Russia and Ukraine. In: Croissant, A. – W. Merkel (Eds.): Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change, *Special Issue of Democratization*, (11) 5: 113–132.
- Beichelt, Timm–Dorothea Keudel (2011): Horizontale Gewaltenteilung: zentralisierte und dezentralisierte Staaten. In: Grotz, Florian-F, Müller-Rommel (Hrsg.): *Regierungssysteme in Mittel-und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag Wiesbaden.
- Bendel, Petra – Aurel Croissant – Friedbert W. Rüb (Hg.) (2002): *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Leske+Budricz, Opladen.
- Berglund, Sten–Tomas Hellén– FrankAarebrot (Eds.) (2004): *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. 2nd Edition. Edward Elgar, Chaltenham/Northampton.
- Berg-Schlosser, Dirk– Gisèle de Meur (1996): Conditions of Authoritarianism, Fascism, and Democracy in Inter-War Europe. Systematic Matching and Contrasting of Cases for Small N' Analysis, *Comparative Political Studies* 2: 423–468.
- Bernhard, Hans Anton (1926): Das parlamentarische Wahlrecht. Dargestellt in der grundlegenden Bestimmungen der wesentlichsten Staaten. Berlin: Zentralvertrag.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2004-2009): Bertelsmann Transformation Index 2003-2008. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie, Gütersloh; <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>. Letöltés ideje: 2011. november 20.

- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2007): BRI (Bertelsmann Reform Index) 2008, Gütersloh.
- Beyme, Klaus von (1968): *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes*. Mohr (Siebeck), Tübingen.
- Beyme, Klaus von (1994): *Systemwechsel in Osteuropa*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Beyme, Klaus von (1995): Die Grenzen der Steuerungstheorie. Transformationsprozesse in Osteuropa. In: Rudolph, Hedwig (Hrsg.): *Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen. Handlungslogiken im Prozeß der Transformation*. Sigma, Berlin, 62–78.
- Beyme, Klaus von–Dieter Nohlen (1995): Systemwechsel. In: Dieter Nohlen (Hg.): *Lexikon der Politik, Bd. 1: Politische Theorien*, München, 636–649.
- Birch, Sarah (2003): *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Palgrave, Houndmills, Basingstoke.
- Blondel, Jean–Ferdinand Müller-Rommel (2001): *Cabinets in Eastern Europe*, Palgrave MacMillan, London.
- Blondel, Jean–Ferdinand Müller-Rommel–Darina Malová (2007): *Governing New European Democracies*. Palgrave, Houndsmills, Basingstoke.
- Blondel, Jean–Francesco Battegazzorre (2002): Majoritarian and Consensus Parliamentary Democracies: A Convergence towards „Cooperative Majoritarianism“. In: *Quaderni di Scienza politica* 2, 225–251.
- Bogdanor, V. (1991): The Constitution and the Transition to Democracy. In: Butler, W. E. (Ed.): *Perestroika and the Rule of Law*, Tauris, London, 171–185.
- Bos, Ellen (1996a): Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Wolfgang Merkel (Hg.): *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Leske+Budrich, Opladen (2. Aufl.): 81–109.
- Bos, Ellen (1996b): Verfassungsgebungsprozeß und Regierungssystem in Russland. In: Merkel, Wolfgang–Eberhard Sandschneider–Dieter Segert (Hg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Leske+Budrich, Opladen: 179–212.

- Bos, Ellen (2004): *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Europa*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Bos, Ellen–Silvia von Steinsdorff (1997): Zu viele Parteien – zu wenig System: zur verzögerten Entwicklung eines Parteiensystems im postsowjetischen Russland. In: Merkel, Wolfgang–Eberhard Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*, Leske+Budrich, Opladen: 101–142.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Braunias, Karl (1932): *Das parlamentarische Wahlrecht. Ein Handbuch über die Bildung der gesetzgebenden Körperschaften in Europa*. Walter de Gruyter, Berlin–Leipzig.
- Brunner, Georg (1979): *Vergleichende Regierungslehre* Bd. 1, Schöningh, Paderborn/München/Zürich/Wien.
- Brunner, Georg (1991): Die neue Verfassung der Republik Ungarn: Entstehungsgeschichte und Grundprobleme. *Jahrbuch für Politik* 1: 297–319.
- Brunner, Georg (Hg.) (1995): *Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas*, VSO, Berlin.
- Brunner, Georg (1996): Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative. In: Otto Luchterhandt (Hg.): *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, VSO, Berlin: 63–114.
- Brunczel Balázs (2011): *Új institucionalizmus a politikatudományban*. Kézirat.
- Brusis, Martin (1994): Korporatismus als Transformationskonsens. Der Fall Ungarn im osteuropäischen Vergleich. *Initial. Berliner Debatte* (5) 5: 25–36.
- Brzezinski, Mark F. (1993): Poland: Constitutionalism within Limits, *East European Constitutional Review* (2) 2: 38–43.
- Budge, Ian–Hans Keman (1990): *Parties and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

- Burton, Michael G.–Richard Gunther–John Higley (1992): Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes. In: Higley, John–Richard Gunther (Ed.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press, Cambridge/New York/Melbourne: 1–38.
- Bünthe, Marco (2000): *Probleme der demokratischen Konsolidierung in Thailand*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 324, Hamburg.
- Bünthe, Marco (2006): Hybride Regime in Südostasien – Genese, Gestalt und Entwicklungsdynamiken. In: Pickel, Gert–Suzanne Pickel (Hrsg.): *Demokratisierung im internationalen Vergleich. Neue Erkenntnisse und Perspektiven*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. 173–194.
- Cheibub, Jose Antonio–Fernando Limongi (2002): Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science* 5: 151–179.
- Carothers, Thomas (2006a): *Confronting the Weakest Link. Aiding Political Parties in New Democracies*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
- Carothers, Thomas–Marina Ottaway (Eds) (2000): *Funding Virtue – Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Cohen, Jean–Andrew Arato (1992): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge University Press, Cambridge/London.
- Colomer, Josep M. (1995a): *Game Theory and the Transition to Democracy: The Spanish Model*. Brookfield, Aldershot.
- Colomer, Josep M. (1995b): Strategies and Outcomes in Eastern Europe, *Journal of Democracy* (6) 2: 74–86.
- Colomer, Josep M.–Margot Pascual (1994): The Polish Games of Transition, *Communist and Post-Communist Studies* (27) 3: 275–294.
- Colomer, Josep M. (2008): *Comparative European Politics*. 3rd Edition. Routledge, London.

- Crawford, Beverly–Arendt Lijphart (1995): Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe. Old Legacies, New Institutions, Hegemonic Norms and International Pressures. *Comparative Political Studies* 28 (2): 171–199.
- Croissant, Aurel–Hans-Joachim Lauth–Wolfgang Merkel (2000): Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich, In: Wolfgang Merkel (Hg.): *Systemwechsel*, Bd. 5: Zivilgesellschaft und Transformation, Leske+budrich, Opladen: 9–49.
- Croissant, Aurel–Wolfgang Merkel (Hg.) (2004): Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change, *Special Issue of Democratization* (11) 5. 119-213.
- Croissant, Aurel–Wolfgang Merkel–Eberhard Sandschneider (1998): Verbände und Verbandesysteme im Transformationsprozeß: ein zusammenfassender Vergleich, In: Wolfgang Merkel–Eberhard Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel*, Bd. 4: Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß, Leske+Budrich, Opladen: 329–356.
- Croissant, Aurel 2006: Regierungssysteme und Demokratietypen, In: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. 2. auflage. VS Verlag, Wiesbaden. 113–132.
- Csizmadia Ervin (2003): *A politika és az értelmiség*. Századvég, Budapest.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven, London.
- Dahl, Robert A. (1998): *On Democracy*, Yale University Press, New Haven, London.
- Dahrendorf, Ralf (2002): *Die Krisen der Demokratie*, Beck C. H., München.
- Di Palma, Giuseppe (1990): *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press, Berkeley.
- Diamond, Larry (1996): Is the Third Wave Over?, *Journal of Democracy* (7) 3: 20–37.
- Diamond, Larry (1997): The End of the Third Wave and the Global Future of Democracy, *Reihe Politikwissenschaft* Nr. 45, Institut für Höhere Studien, Wien.

Lapszám

- Diamond, Larry (Hg.) (1999): *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Johns Hopkins University, Baltimore, MD.
- Diamond, Larry (Hg.) (2001): *The Global Divergence of Democracies*, Johns Hopkins University, Baltimore, MD.
- Diamond, Larry–Marc F. Plattner–Yun-han Chu–Hung-mao Tien (eds.) (1997): *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, Johns Hopkins University, Baltimore, MD.
- Diamond, Larry–Leonardo Morlino (2004): The Quality of Democracy. An Overview, *Journal of Democracy* (15) 4: 14–25.
- Diamond, Larry–Marc F. Plattner (Hg.) (2002): *Democracy after Communism*, Johns Hopkins University, Baltimore, MD.
- Diamond, Larry–Marc F. Plattner–Yun-han Chu–Hung-mao Tien (Eds.) (1997): *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, Johns Hopkins University, Baltimore, MD.
- Di Palma, Giuseppe (1990): *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. University of California Press, Berkeley.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row, New York.
- Easter, Gerald M. (1997): Preference for Presidentialism. Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS. In: *World Politics* 49 (1): 184–211.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley, New York.
- Elster, Jon (1993): Constitution Making in Eastern Europe: Rebuliding the Boat in the Open Sea, *Public Administration* (71) 1-2: 167–217.
- Elster, Jon (1997): Ways of Constitution-Making. In: Hadenius, Axel (Hrsg.): *Democracy's Victory and Crisis*. Cambridge: 123-142.
- Elster, Jon / Claus Offe / Ulrich K. Preuß (1998): *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuliding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Enyedi Zsolt (2009): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány-Századvég Kiadó, Budapest.
- Erdmann, Gero (2008): Parteienförderung im Kontext von Transitions- und Parteienforschung, In: Gero Erdmann–Marianne Kneuer (Hg.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Nomos, Baden-Baden: 235–260.
- Fettelschoss, Katja (2009): *Politische Eliten und Demokratie. Professionalisierung von Ministern in Mittelosteuropa*. Nomos, Baden-Baden.
- Fortin, Jessica (2008): Patterns of Democracy? Counterevidence from 19 Post-Communist Countries, In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2/2, 198–220.
- Freedom House (különböző évjáratok): Freedom in the World. Country Ratings, Internet: <http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw/FIWAllScores.xls>.
Letöltés: 2011. november 21.
- Freedom House (különböző évjáratok): Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, Internet: <http://www.freedomhouse.org/reports/>. Letöltés: 2011. november 23.
- Freise, Matthias (2004): Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten, *Schriftenreihe der Stipendiatinnen und Stipendiaten der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bd. 27, Lit, Berlin/Hamburg/Münster.
- Fricz Tamás (1997): *A népi-urbánus vita tegnap és ma*. Napvilág, Budapest.
- Fricz Tamás (2006): *Az árok két oldalán*. XXI. Század Intézet, Budapest.
- Fricz Tamás (2010): *Következményekkel vagy következmények nélkül?* Kairosz Kiadó, Budapest.
- Fuchs, Dieter (2000): Typen und Indizes demokratischer Regime, in: Lauth, Hans Joachim–Gert Pickel–Christian Welzel (Hrsg.) *Demokratiemessung*. Westdeutscher Verlag, Opladen. 27–48.
- Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York.

- Furtak, Robert K. (1996): Zum Verhältnis von Staatspräsident und Regierung in postkommunistischen Staaten, In: Otto Luchterhandt (Hg.): *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, Berlin Verlag, Arno Spitz GmbH, Berlin: 115–149.
- Gabriel, Oscar W. (1992): Politische Einstellungen und politische Kultur, In: Oscar W. Gabriel (Hg.): *Die EG-Staaten im Vergleich*, Leske+Budrich, Opladen: 95–134.
- Gallagher, Tom (1995): Democratization in the Balkans: Challenges and Prospects, In: *Democratization* (2) 3: 337–361.
- Ganghof, Steffen (2005): Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien, In: *Politische Vierteljahresschrift* 46/3, 406–431.
- Garlicki, Leszek Lech (1996): Das Verfassungsgericht im politischen Prozeß, In: Otto Luchterhandt (Hg.): *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, Berlin Verlag, Arno Spitz GmbH, Berlin: 275–310.
- Geddes, Barbara (1995): A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe. In: *Comparative Political Studies* 28 (2): 239–274.
- Gereben Ágnes (2011): *A FÁK – tegnap, ma, holnap*. Unicus, Budapest.
- Glaeßner, Joachim (1994): *Demokratie nach dem Ende des Kommunismus*, Leske+Budrich, Opladen.
- Grimm, Sonja (2008b): Demokratisierung von außen: Der Beitrag externer Akteure zur politischen Transformation nach Kriegen und Intervention, In: Gero Erdmann–Marianne Kneuer (Hg.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Nomos, Baden-Baden. 103–126.
- Grotius, Hugo (1625): *Hugo Grotius: De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres. Drei Bücher vom Recht des Krieges und des Friedens, Paris. Neuer deutscher Text und Einleitung von Walter Schätzel*. Tübingen 1950, III.

- Grotz, Florian (1998): Dauerhafte Strukturprägung' oder ,akrobatische Wahlarithmetik'? Die Auswirkungen des ungarischen Wahlsystems in den 90er Jahren, In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4: 624–647.
- Grotz, Florian (2000): *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa, Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich*. Leske+Budrich, Opladen.
- Grotz, Florian–Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.)(2011): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Grotz, Florian–Ferdinand Müller-Rommel (2011b): Die Regierungssysteme der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten als Gegenstand der Vergleichenden Demokratieforschung. In: Grotz, Florian–Ferdinand Müller-Rommel, (Hrsg.): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 11–26.
- Grzymał Busse, Anna M. (2002): *Redeeming the Communist Past. The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gunther, Richard–Nikiforos P. Diamandouros–Hans-Jürgen Puhle (Hg.) (1995): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Harfst, Philip (2007): Wahlsystemwandel in Mittelosteuropa. Strategisches Design einer politischen institution? Wiesbaden: VS Verlag.
- Harfst, Philipp (2007): *Wahlsystemwandel in Mittelosteuropa. Strategisches Design einer politischen Institution*, Vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Harfst, Philipp (2011): Wahlsysteme: institutionelle Entwicklung und politische Auswirkungen. In: Grotz, Florian–Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.)(2011): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

- Highley, John–Richard Gunther (Hrsg.) (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Holmes, Stephen (1993/94): Superpresidentialism and its Problems, *East European Constitutional Review* (2/3) 4/1: 123–126.
- Horel, Catherine (2011): *A középnek mondott Európa. A Habsburgoktól az európai integrációig, 1815–2004*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Horowitz, Donald L. (1993): Comparing Democratic Systems. In: Diamond, Larry–Marc F. Plattner (Eds.): *The Global Resurgence of Democracy*. Johns Hopkins University, Baltimore, MD: 127–133.
- Horowitz, Donald L. (1994): Political Liberalization and the Farmer's Movement in Taiwan, In: Edward Friedman (Ed.): *The Politics of Democratization: Generalizing East Asian Experience*, Boulder Publishers, Boulder, Co. 202–218.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, London.
- Huntington, Samuel P. (1993): The Clash of Civilizations, *Foreign Affairs* (72) 3: 22–49.
- Huntington, Samuel P. (1996a): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York.
- Inglehart, Ronald F. (2006): East European Value Systems in Global Perspective, In: Hans-Dieter Klingemann–Dieter Fuchs–Jan Zielonka (Hg.): *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Abingdon, New York: 67–84.
- Ismayr, Wolfgang (Hg.) (2004): *Die politischen Systeme Osteuropas*, Leske+Budrich, Opladen (2. Aufl.).
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2010): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. VS Verlag, Wiesbaden.
- Kaiser, André (1997): Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism, In: *Journal of Theoretical Politics* 9/4, 419–444.
- Karl, Terry L. (1995): The Hybrid Regimes of Central America, *Journal of Democracy* (6) Vol. 3: 72–86.

- Kasapović, Mirjana–Dieter Nohlen (1996): Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, In: Wolfgang Merkel–Eberhard Sandschneider–Dieter Segert (Hg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Leske+Budrich, Opladen: 213–259.
- Keane, John (1998): *Democracy and Civil Society*. University of Westminster Press, London.
- Kitschelt, Herbert (1992): The Formation of Party Systems in East Central Europe, In: *Politics and Society* (20) 1: 7–52.
- Kitschelt, Herbert (1995): Die Entwicklung post-sozialistischer Parteiensysteme: Vergleichende Perspektiven, In: Hellmut Wollmann–Helmut Wiesenthal–Frank Bönker (Hg.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Leske+Budrich, Opladen: 475–505.
- Kitschelt, Herbert–Zdenka Mansfeldová–Radosław Markowski–Gábor Tóka (1999): *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Intra-Party Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne.
- Kleindienst, Thekla (2009): *Die Entwicklung der bundesdeutschen Osteuropaforschung im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik*. Verlag Herder-Institut, Marburg.
- Klingemann, Hans-Dieter–Dieter Fuchs–Jan Zielonka (Hg.) (2006): *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Routledge, Abingdon/New York.
- Kneuer, Marianne R. (2006): Die Europäische Union als externer Akteur bei Demokratisierungen. Süd- und Osteuropa im Vergleich, Habilitationsschrift, Katholische Universität, Eichstätt-Ingolstadt.
- Kneuer, Marianne R. (2008): Externe Faktoren der Demokratisierung – zum Stand der Forschung, In: Gero Erdmann–Marianne Kneuer (Hg.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Nomos, Baden-Baden: 9–35.
- Knobloch, Jörn (2002): *Defekte Demokratie oder keine? Das politische System Russlands*, Lit Verlag, Münster/Hamburg/London.

- Kollmorgen, Raj (1996): Schöne Aussichten? Eine Kritik integrativer Transformationstheorien, In: Raj Kollmorgen–Rolf Reißig–Johannes Weiß (Hg.): *Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland*, Leske+Budrich, Opladen: 281–331.
- Körösényi András–Tóth Csaba–Török Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest.
- Kraatz, Susanne–Silvia von Steinsdorff (Hg.) (2002): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*, Leske+Budrich, Opladen.
- Kraus, Peter A. (1999): Assoziationen und Interessenrepräsentation in neuen Demokratien, In: Wolfgang Merkel–Eberhard Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß*, Leske+Budrich, Opladen: 23–44.
- Lane, Jan-Erik–Svante Ersson (2000): *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. MacMillan, London.
- Lauth, Hans-Joachim (2002): Die empirische Messung demokratischer Grauzonen: Das Problem der Schwellenwertbestimmung, In: Petra Bendel–Aurel Croissant–Friedbert W. Rüb (Hg.): *Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Leske+Budrich, Opladen: 119–138.
- Lauth, Hans-Joachim (2004): *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Bereich*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim–Gert Pickel (2008): Diffusion der Demokratie – Transfer eines erfolgreichen Modells?, In: Gero Erdmann–Marianne Kneuer (Hg.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Nomops, Baden-Baden: 37–74.
- Lemke, Christiane (1997): Protestverhalten in Transformationsgesellschaften, In: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 1: 50–78.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven and London.

- Lijphart, Arend (1992): Demokratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989–91, In: *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 3, 4: 207–233.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London.
- Linz, Juan J. (2000): Totalitäre und autoritäre Regime, *Postdamer Textbücher* 4, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin.
- Linz, Juan J.–Alfred Stepan (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Linz, Juan J.–Arturo Valenzuela (Hg.) (1994): *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Lipset, Seymour Martin (1959): Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* (1), Vol. 53: 69–105.
- Lipset, Seymour Martin (1981): *Political Man. The Social Basis of Politics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Lipset, Seymour Martin–Rokkan, Stein (1967): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Free Press, New York.
- Locke, John (1974/1689): *Über die Regierung*. Reclam, Stuttgart.
- Lorenz, Astrid (1998): Neo-institutionalistische Ansätze als Analysemodell. Einige Betrachtungen zum konstitutionellen Wandel in Belarus seit 1991, In: Klaus Segbers (Hg.): *Transformationstheorien konkret: Wandel in der Ukraine, Belarus und Rußland*. Arbeitspapier des Osteuropa-Instituts, Berlin: 17–22.
- Lorenz, Astrid (2011): Der konstituonelle Rahmen: Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung. In: Grotz, Florian–Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.)(2011): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Soziawissenschaften, Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas (1986): *Soziale Systeme*, Suhrkamp, Frankfurt a. M.

- Maćków, Jerzy (Hrsg.) (2009): *Autoritarismus in Mittel- und Osteuropa*. VS Verlag, Wiesbaden.
- Mansfeldová, Zdenka (1998): Zivilgesellschaft in der Tschechischen und Slowakischen Republik, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 6–7: 13–20.
- Mansfeldová, Zdenka (2006): The Czech Republic: Critical Democrats and the Persistence of Democratic Values, in: Hans-Dieter Klingemann–Dieter Fuchs–Jan Zielonka (Hg.): *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Abingdon, New York, 101–118.
- Maravall, José Maria (1997): *Regimes, Politics and Markets. Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- March, James G.–Johan P. Olson (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, In: *American Political Science Review*, Vol. 3, 78: 738–749.
- Marshall, Monty G.–Keith Jagers (2006): Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2004, <http://www.cidcm.umd.edu/polity/> (12.04.2006).
- McDonough, Peter–Samuel H. Barnes–Antonio López Píña (1986): The Growth of Democratic Legitimacy in Spain, In: *American Political Science Review* (80) 3: 735–760.
- McFaul, Michael (2002): The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World, In: *World Politics* (54) 2: 212–244.
- McGann, Anthony (2004): The Calculus of Consensual Democracy. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 2–5 September 2004.
- McGregor, James P. (1996): Constitutional Factors in Politics in Post-communist Central and Eastern Europe. In: *Communist and Post-communist Studies*. 29 (2): 147–166.

- Merkel, Wolfgang (1994): Restriktionen und Chancen demokratischer Konsolidierung in postkommunistischen Gesellschaften. Ostmitteleuropa im Vergleich, In: *Berliner Journal für Soziologie* 4: 463–484. **Hiányzik a Vol. szám**
- Merkel, Wolfgang (1996a): Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften, In: Klaus von Beyme–Claus Offe (Hg.): *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, PVS-Sonderheft 25, Opladen: 30–58.
- Merkel, Wolfgang (1996b): Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, In: Wolfgang Merkel–Eberhard Sandschneider–Dieter Segert (Hg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Leske+Budrich, Opladen: 73–112.
- Merkel, Wolfgang (1997a): Die Rolle von Eliten und Massen beim Übergang von autokratischen zu demokratischen Herrschaftssystemen, In: Jan Wielgosh–Helmut Wolfgang Merkel (1997b): Parteien und Parteiensysteme im Transformationsprozeß: ein interregionaler Vergleich, In: Wolfgang Merkel–Eberhard Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*, Leske+Budrich, Opladen: 337–372.
- Merkel, Wolfgang (2004): Embedded and Defective Democracies, In: Aurel Croissant–Wolfgang Merkel (Hg.): *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change* (11) 5: 33–58.
- Merkel, Wolfgang (2005): Schlüsselsequenzen der Transformation, In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): *Bertelsmann Transformation Index 2006 – Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. 66–82.
- Merkel, Wolfgang (2007): Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, In: *Politische Vierteljahresschrift* (PVS) (48) 3: 413–433.
- Merkel, Wolfgang (2010): *Systemtransformation*. 2 Auflage. VS Verlag, Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang–Aurel Croissant (2000): Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, In: *Politische Vierteljahresschrift* (PVS) 1: 3–30.

- Merkel, Wolfgang–Hans-Jürgen Puhle–Aurel Croissant–Claudia Eicher–Peter Thiery (2003): *Defekte Demokratie*, Band 1: Theorie, Opladen.
- Merkel, Wolfgang–Hans-Jürgen Puhle–Aurel Croissant–Peter Thiery (2006): *Defekte Demokratie*, Bd. 2: Regionalanalysen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Morlino, Leonardo (2004): What is a ‚Good‘ Democracy?, In: Aurel Croissant– Wolfgang Merkel (Hg.): *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change* (11) 5: 10–32.
- Müller-Rommel, Ferdinand–Katja Fettelschoss–Philipp Harfst (2004): Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990–2003), *European Journal of Political Research* (43) 6: 869–893.
- Müller-Rommel, Ferdinand–Philipp Harfst–Henrike Schultze (2008): Von der typologischen zur dimensionalen Analyse parlamentarischer Demokratien: konzeptionelle Überlegungen am Beispiel Mittelosteuropas, In: PVS *Politische Vierteljahresschrift* (49) 4: 669–694.
- Müller-Rommel, Ferdinand (2008): Demokratiemuster und Leistungsbilanz von Regierungen: Theorie, Methode und Kritik an Arend Lijpharts „Patterns of Democracy“, In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 1-2, 1–17.
- Müller-Rommel, Ferdinand–Florian Grotz (2011): Die Regierungssysteme der neuen EU-Staaten: institutionelle Konfigurationen und Entwicklungspfade. In: Ferdinand Müller-Rommel–Florian Grotz (Hrsg.) (2011): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag, Wiesbaden.
- Nagel, Jack. H. (2000): Expanding the Spectrum of Democracies: Reflections on Proportional Representation in New Zealand. In: Crepaz, Markus–Thomas Koeble–David Wilsford (Eds.): *Democracy and Institutions. The Life Work of Arend Lijphart*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 113–125.
- Nohlen, Dieter (1992): Präsidialismus und Parlamentarismus in Lateinamerika. *Lateinamerika Jahrbuch 1992*, Frankfurt am Main. 86–99.

- Nohlen, Dieter (2009): *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Barbara Budrich, Opladen.
- Nohlen, Dieter–Mirjana Kasapovic (1996): *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen*, Leske+Budrich, Opladen.
- O'Donnell, Guillermo (1994): Delegative Democracy, In: *Journal of Democracy* (5) 1: 55–69.
- O'Donnell, Guillermo (1996): Illusions about Consolidation, In: *Journal of Democracy* (7) 2: 34–51.
- O'Donnell, Guillermo (1998): Horizontal Accountability in New Democracies, In: *Journal of Democracy* (9) 3: 112–126.
- O'Donnell, Guillermo–Philipp C. Schmitter–Laurence Whitehead (Eds.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Offe, Claus (1991): Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, In: *Merkur* (45) 4: 279–292.
- Offe, Claus (1994): *Der Tunnel am Ende des Lichts*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Offe, Claus (1996): Designing Institutions for East European Transitions, In: Robert Goodin (Ed.): *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge: 199–226.
- Offe, Claus (1997): Die politische Innenseite der Konsolidierung, In: Jan Wielgosh–Helmut Wiesen­thal (Hrsg.): *Einheit und Differenz. Die Transformation Ostdeutschlands in vergleichender Perspektive*, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin, 214–220.
- Offe, Claus (Hg.) (2003): *Die Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Parsons, Talcott (1951): *The Social System*. Free Press, New York.

- Pickel, Gert (2001): Legitimität von Rechtsstaat und Demokratie in den osteuropäischen Transitionsstaaten 10 Jahre nach dem Umbruch, In: Michael Becker–Hans-Joachim Lauth–Gert Pickel (Hg.): *Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie*, Vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 299–326.
- Pickel, Gert (2006a): Eine vergleichende Analyse der Qualität von Demokratien in Osteuropa und im kaukasischen Gebiet. In: Gert Pickel–Suzanne Pickel (Hrsg.) (2006): *Demokratisierung in internationalen Vergleich. Neue Erkenntnisse und Perspektiven*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Pickel, Gert (2006b): Die Einschätzung der Demokratie im internationalen Vergleich. In: Gert Pickel–Suzanne Pickel (Hrsg.) (2006): *Demokratisierung in internationalen Vergleich. Neue Erkenntnisse und Perspektiven*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Pickel, Susanne–Gert Pickel (2006): *Politische Kultur- und Demokratieforschung – Grundbegriffe, Theorien, Methoden*, Vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Pickel, Gert–Suzanne Pickel (Hrsg.) (2006): *Demokratisierung in internationalen Vergleich. Neue Erkenntnisse und Perspektiven*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Plasser, Fritz–Peter A. Ulram–Harald Waldrauch (1997): *Politischer Kulturwandel und demokratische Konsolidierung in Ost-Mitteleuropa: Theorien und Trends*, Leske+Budrich, Opladen.
- Preuß, Ulrich K. (1995): Patterns of Constitutional Evolution and Change in Eastern Europe, In: Joachim J. Hesse–Nevil Johnson (Hg.): *Constitutional Policy and Change in Europe*, Oxford University Press, Oxford: 95–126.
- Pridham, Geoffrey (1995): The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective. In: Richard Gunther–Nikiforos P. Diamandouros–Hans-Jürgen Puhle (Hg.) (1995): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD: 166–203.

- Priller, Eckhard (2006): Zivilgesellschaftliches Engagement in Europa, In: Jens Alber–Wolfgang Merkel (Hg.): *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung*. WZB-Jahrbuch 2005, Berlin: 135–158.
- Przeworski, Adam (1986): Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, In: Guillermo O'Donnell–Philippe C. Schmitter–Laurence Whitehead (Hg.): *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 47–63.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Przeworski, Adam–Alvarez, Michael E.– Jose Antonio Cheibub–Fernando Limongi (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950–1990*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Putman, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Putman, Robert D. (1995): Bowling Alone. *Journal of Democracy* (6) 1: 65–78.
- Quaisser, Wolfgang (1997): Strategieansätze und Ergebnisse des Übergangs der mittel- und osteuropäischen Länder zur Marktwirtschaft, In: B44–45: 3–15.
- Reiber, Tatjana (2008): Instrumente der Demokratieförderung: Wer, wann, wie? Eine Strukturierung von Erfolgsbedingungen, In: Gero Erdmann–Marianne Kneuer (Hg.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Nomos, Baden-Baden, 213–234.
- Reitz, John (1997): Constitutionalism and the Rule of Law”, In: Robert D. Grey (Ed.): *Democratic Theory and Post-communist Change*, Upper Sadle River, New Jersey: Prentice Hall. 111–143.
- Richter, Solveig (2008): Fluch oder Segen? Wirkungsmechanismen politischer Konsitutionalität in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, In: Gero Erdmann–Marianne Kneuer (Hg.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Nomos, Baden-Baden, 147–168.
- Roberts, Andrew (2006): What Kind of Democracy is Emerging in Eastern Europe?, In: *Post-Soviet Affairs* 22/1, 37–64.

- Rokkan, Stein (1970a): *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Rokkan, Stein (1970b): Die vergleichende Analyse der Staaten- und Nationenbildung: Modelle und Methoden. In: Zapf, W. (Ed.): *Theorien des sozialen Wandels*. Kiepenhauser Witsch, Köln-Berlin.
- Rose, Richard–William Mishler–Christian Haerpfer (1998): *Democracy and Its Alternatives. Understanding Post-communist Societies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Rousseau, Jean-Jacques (1997, 1772): *A társadalmi szerződésről*. PannonKlett Kiadó, Budapest.
- Rödel, Ulrich–Günter Frankenberg–Helmut Dubiel (1989): *Die demokratische Frage. Ein Essay*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Rustow, Danwart A. (1970): Transitions to Democracy, In: *Comparative Politics* 2: 337–363.
- Rüb, Friedbert W. (1994): Schach dem Parlament! Über semi-präsidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften, In: *Leviathan* (22) 2: 260–292.
- Rüb, Friedbert W. (1996a): Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, In: Wolfgang Merkel (Hg.): *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Leske+Budrich, Opladen (2. Aufl.): 111–140.
- Rüb, Friedbert W. (1996b): Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung, In: Wolfgang Merkel–Eberhard Sandschneider–Dieter Segert (Hg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Leske+Budrich, Opladen, 37–72.
- Rüb, Friedbert W. (2000): Von der zivilen zur unzivilen Gesellschaft. Das Beispiel des ehemaligen Jugoslawien, In: Wolfgang Merkel (Hg.) *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*, Leske+Budrich, Opladen: 173–202.

- Rüb, Friedbert W. (2001): *Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*, Opladen, Wiesbaden.
- Rüb, Friedbert W. (2002): Hybride Regime. Politikwissenschaftliches Chameläon oder neuer Regimetypus? Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zum neuen Pessimismus in der Transistologie. In: Petra Bendel–Aurel Croissant–Friedbert W. Rüb (Hrsg.): *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischen Grauzonen*. Leske und Budrich, Opladen.
- Rüb, Friedbert W. (2008): Demokratieentwicklung in Mittel- und Osteuropa. Bipolare Exekutiven in postsozialistischen Verfassungen. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Vol. 1, 6, 147-152.
- Sandschneider, Eberhard (1995): *Stabilität und Transformation politischer Systeme*, Leske+Budrich, Opladen.
- Sartori, Giovanni (1976): *Party and Party Systems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sartori, Giovanni (1994a): *Comparatives Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, New York.
- Sartori, Giovanni (1994b): Neither Presidentialism nor Parliamentarism, In: Juan J. Linz–Arturo Valenzuela (Hg.): *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD: 106–118.
- Schimmerfennig, Frank–Guido Schwellnus (2011): Die supranationale Ebene: innenpolitische Konsequenzen des EU-Beitritts. In: Florian Grotz–Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): *Regierungssysteme in Mittel und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G. (2008): *Demokratientheorien*. 4. Auflage. VS Verlag, Wiesbaden.
- Schmitter, Philippe C. (1992): Interest Systems and the Consolidation of Democracies, In: Gary Marks–Larry Diamond (ed.): *Reexamining Democracy: Essays in Honour of Seymour Martin Lipset*, Thousand Oaks, CA/London: 156–181.

- Schmitter, Philippe C. (1995a): Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation, In: *Internationale Politik* (50) 6: 47–52.
- Schmitter, Philippe C.–Carsten Q. Schneider (2004): Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization, In: Aurel Croissant–Wolfgang Merkel (Hg.): *Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change, Special Issue of Democratization* (11) 5: 59–90.
- Schmitter, Philippe C., 1994: Dangers and Dilemmas of Democracy. In: *Journal of Democracy*. 5 (2): 57–74.
- Schmitter, Philippe C., (1995a): The Consolidation of Political Democracies. In: Geoffrey Pridham (Hrsg.): *Transitions to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*. Dartmouth S., Aldershot, 535–569.
- Schmitter, Philippe C., (1995b): Transitiology: The Science or the Art of Democratization? In: Joseph Tulchin–S. Joseph–Bernice Romero (eds.): *The Consolidation of Democracy in Latin America*. Lynne Rienner, Boulder and London, 11–41.
- Schmitter, Philippe C.–Terry Lynn Karl (1994): The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go? In: *Slavic Review* 53/1, 173–185.
- Schmitter, Philippe C.– Terry Lynn Karl (1991): What Democracy Is ... and Is not. In: *Journal of Democracy*. 2 (3): S. 75–88.
- Schmitter, Philippe C.– Terry Lynn Karl (1992): The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America. In: Volten, Peter M. E. (ed.): *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe*. Boulder Publishers, Boulder, 42–68.
- Schmitter, Philippe C.–Carsten Q. Schneider (2004): Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization. In: Aurel Croissant–Wolfgang Merkel (eds.): *Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change, Special Issue of Democratization* (11) 5: 59–90.

- Schneider, Eberhard (1997): Begriffe und theoretische Konzepte zur politischen Transformation, In: *Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung* Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hg.):, München, Wien, 17–24.
- Schöpflin, George (1992): From Communism to Democracy in Hungary. In: Bozóki András–Körösényi András–George Schöpflin (eds.): *Post-Communist Transition. Emerging Pluralism in Hungary*. Pinter, London, St. Martins Press, New York, 96–110.
- Shugart, Matthew Soberg–John M. Carey (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Schumpeter, Joseph A. (1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, A. Francke, Bern.
- Segert, Dieter (1996): Intitutionalisierung der Demokratie am balkanischen Rand Osteuropas, In: Wolfgang Merkel– Eberhard Sandscheinder–Dieter Segert (Hg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Leske+Budrich, Opladen: 113–142.
- Segert, Dieter (1997): Parteien und Parteiensysteme in der Konsolidierung, In: Wolfgang Merkel–Eberhard Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*, Leske+Budrich, Opladen: 57–100.
- Segert, Dieter (2002): *Die Grenzen Osteuropas*, CS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Sen, Amartya (1999): Democracy as a Universal Value, In: *Journal of Democracy* (10) 3: 3–17.
- Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (2006): Einleitung. In: KOnstanze Senge–Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.): *Einführung in den Neoinstitutionalism*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 7–34.
- Siemieniska, Renata (2006): Poland: Citizens and Democratic Politics, In: Hans-Dieter Klingemann–Dieter Fuchs–Jan Zielonka (eds.): *Democracy and political Culture in Estern Europe*, New York, Routledge, London and New York, 203–234.

- Simon János (1996): *A demokratikus átmenet Spanyolországban*. Villányi Úti Könyvek, Budapest.
- Simon János (2004): *A politikai kultúra színeképei*. Századvég, Budapest.
- Simon János (2009–2010): *Civilek a demokráciáért*. CÖF, 2009. Sisa Kiadó, Budapest.
- Simon János-Bruszt László (1990): *A lecsendesített többség*. Társadalomtudományi Intézet, Budapest.
- Simon János–Samuel Barnes (1998–1999)(eds.): *The Postcommunist Citizen*. Erasmus Foundation and IPSA of HAS. Budapest-Washington.
- Stark, David (1990): Privatization in Hungary: From Plan to Market or From plan to Clan? In: *East European Politics and Societies* (4) 3: 351–392.
- Steen, Anton (1997): The Baltic Elites after the Change of the Regime, In: Heinrich Best –Ulrike Becker (eds.): *Elites in Transition: Elite Research in Central and Europe*, Leske+Budrich, Opladen. 149–171.
- Stefes, Christoph H. (2006): *Understanding Post-Soviet Transitions. Corruption, Collusion and Clientelism*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Steinberger, Dolf/Vogel, Bernhard (1969): *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Europa*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Steiner, Helmut–Tamás Pál (eds.) (2005): *The Business Elites of East-Central Europe*, Trafo-Publikationen, Berlin.
- Stepan, Alfred– Cindy Skach (1993): Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parlamentarism versus Presidentialism, In: *World Politics* (46) 1: 1–22.
- Stöss, Richard–Dieter Segert (1997): Entsehung, Struktur und Entwicklung von Parteiensystemen in Osteuropa nach 1989 – Eine Bilanz, In: Dieter Segert– Richard Stöss–Oskar Niedermayer (Hg.): *Parteiensystemen in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas*, Leske+Budrich, Opladen, 379–428.
- Svolik, Milan (2008): Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation, In: *American Political Science Review* (102) 2: 153–168.

- Szabó, Máté (1993): Die politische Entwicklung, In: Georg Brunner (Hg.): *Ungarn auf dem Weg der Demokratie*, Bouviere Verlag, Bonn: 5–41.
- Szente Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005*. Osiris, Budapest.
- Szilágyi Imre (2001): Új nemzetállamok tranzíciós tapasztalatai a globalizálódó világban: Horvátország és Szlovénia esete. *Politikatudományi Szemle*, 2001/1–2.
- Thibaut, Bernhard (1996): *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*. Leske+Budrich, Opladen.
- Tiemann, Guido (2006): *Wahlssysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa*. VS Verlag, Wiesbaden.
- Tiemann, Guido (2011): Parteiensysteme: Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad. In: Florian Grotz–Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg: *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Tocqueville, Alexis de (1985 [1835]): *Über die Demokratie in Amerika*, J. P. Mayer, Stuttgart.
- Truman, David B. (1951): *The Governmental Process*. Knopf, New York.
- Tsebelis, George (1990): *Nested Games: Rational Choice in Comparative politics*, University of California Press, Berkeley, CA.
- Vanhanen, Tatu (1990): *Strategies of Democratization*. Crane Russak, Bristol.
- Vanhanen, Tatu (Hg.) (1992): *Strategies of Democratization*, Crane Russak, Washington, DC.
- Vanhanen, Tatu / Richard Kimber (1994): Predicting and Explaining Democratization in Eastern Europe, In: Geoffrey Pridham–Tatu Vanhanen (eds.): *Democratization in Eastern Europe*, Routledge, London and New York.
- Vatter, Adrian–Julian Bernauer (2009): The Missing Dimension of Democracy. Institutional Patterns in 25 EU Member States between 1997 and 2006, In: *European Union Politics* 10/3, 335–359.

- Wagschal, Uwe (2011): Geldpolitik, in: Nohlen, Dieter–Florian Grotz (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*. 5. Auflage. Beck, München, 196–201.
- Wagschal, Uwe (2011): Direkte Demokratie: rechtliche Grundlagen und politische Praxis. In: Florian Grotz–Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Soziawissenschaften, Wiesbaden.
- Wallerstein, Immanuel (1983): *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*. Gondolat, Budapest.
- Way, Lucan A. (2005): Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia and Ukraine, In: *World Politics* 57 (January): 231–261.
- Weaver, R. Kent–Bert A. Rockman (1993): When and How Do Institutions Matter? In: R. Kent Weaver–Bert A. Rockman (eds.): *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Brookings, Washington D. C., 445–461.
- Weßels, Bernhard (2003): Die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Mittel- und Osteuropa: Intermediäre Akteure, Vertrauen und Partizipation, In: Wolfgang van der Daele–Dieter Gosewinkel–Jürgen Kocka–Dieter Rucht (Hg.): *Zivilgesellschaft: Bedingungen, Pfade, Abwege* – WZB-Jahrbuch 2003, Berlin: 173–198.
- Weßels, Bernhard–Hans-Dieter Klingemann (1998): Transformation and the Prerequisites of Democratic Opposition in Central and Eastern Europe, In: Samuel H. Barnes–János Simon (eds.): *The Postcommunist Citizen*, Erasmus, Budapest and Washington, 1–34.
- Weßels, Bernhard–Hans-Dieter Klingemann (2006): Parties and Voters – Representative Consolidation in Central and Eastern Europe?, In: *International Journal of Sociology* Vol. 36, 2, 11–44.
- White, StephenJudy–Batt–Paul G. Lewis (eds.) (2007): *Developments in Central and East European Politics* 4, Duke University Press, Durham, NC.
- Whitehead, Laurence (1986): International Aspects of Democratization, In: Guillermo O'Donnell–Philippe C. Schmitter–Laurence Whitehead (eds.): *Transitions from*

Authoritarian Rule: Comparative Perspectives, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD: 3–46.

Whitehead, Laurence (2004): Democratization with the Benefit of Hindsight: The Changing International Components, In: Edward Newman–Ronald Rich (eds.): *The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*, UNU Press, Tokio, New York Paris: 135–165.

Wiesenthal, Helmut (1993): Die „Politische Ökonomie“ des fortgeschrittenen Transformationsprozesses und die potentiellen Funktionen intermediärer Akteure (I). Arbeitspapier der Max-Planck-Gesellschaft, AG *Transformationsprozesse* Nr. 1, Berlin.

Wiesenthal, Helmut (1998): Interessenverbände in Ostmitteleuropa – Startbedingungen und Entwicklungsprobleme, In: Wolfgang Merkel–Eberhard Sandschneider (Hg.): *Systemwechsel 4. Verbände im Transformationsprozeß*, Leske+Budrich, Opladen.

Wolinetz, Steven S.: (2006): Party Systems and Party System Types. In: William Crotty–Richard S. Katz (eds.): *Handbook of Party Politics*. Sage, London 51–62.

Youngs, Richard (ed.) (2008): *Is the European Union supporting democracy in its neighbourhood?* FRIDE, Madrid.

Zakaria, Fareed (1997): The Rise of Illiberal Democracy, In: *Foreign Affairs* (76) 6: 22–43.

Zakošek, Nenad (2008): Democratization, State-building and War: The Cases of Serbia and Croatia, In: Sonja Grimm–Wolfgang Merkel (eds.): *Special Issue of Democratization: War and Democratization: Legality, Legitimacy and Effectiveness*, (15) 3: 588–610.

Ziemer, Klaus (Hrsg.) (1986): *Sozialistische Systeme. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft* (Wörterbuch zur Politik Bd. 4. hrsg. Von D. Nohlen). Piper, München

¹ A demokratizáció harmadik hullámával kapcsolatban lásd bővebben Samuel Huntington (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman/London, és Wolfgang Merkel (2010): *Systemtransformation*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, című művét.

² V.ö.: Brunczel Balázs (2013): Új institucionalizmus a politikatudományban. Kézirat, 2–3., illetve Szabó Márton (2010): Intézmény és diskurzus a politikában. 57. szám.

³ V.ö.: Brunczel Balázs: id. mű, 3.

⁴ Merkel, W. (2011): *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. 489.

⁵ March, J. G.– J. P. Olsen (1989): *The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York, 14–15.

⁶ Senge, K. (2006): Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus. In: Shenge, K.–K.U. Hellmann (Hrsg.): *Einführung in den Neoinstitutionalismus*. Vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 39.

⁷ Senge, K.: Id. mű, 17.

⁸ Goodin, R. E. (2007): Institutions and Their Design. In: Peters B. G.–J. Pierre (eds.): *Institutionalism*. Vol. I. Sage, Los Angeles-London-etc. 281–293. Idézi: Brunczel Balázs: id. mű. 16.

⁹ Koelbe, Th. A. (1995): The New Institutionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics*, 27/2, 243. Idézi: Brunczel Balázs: id. mű 17.

¹⁰ Merkel, W.: Id. mű, 452–453.

¹¹ Merkel, W.: Id. mű, 88–89.

¹² Pickel, G. (2006): Vergleichende Analyse der Qualität der Demokratie. In: Pickel, G.–S. Pickel (Hrsg.): *Demokratisierung im internationalen Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 131.

¹³ V.ö.: Merkel, W. (2011): Systemtransformation: Konsolidierung und Qualität der Demokratien. In: Grotz, F.– F. Müller-Rommel (Hrsg.): *Regierungssysteme in Mittel und Osteuropa*. VS Verlag, Wiesbaden, 29–30. És S. Pickel.– G. Pickel: Die Einschätzung der Demokratie im internationalen Vergleich. In: Pickel, G.–S. Pickel: Id. mű. 289.

¹⁴ Magyarul: „A demokrácia akkor konszolidált, ha adott politikai és gazdasági feltételek mellett egy meghatározott intézményrendszer lesz az egyetlen játék a városban.” Preworski, Adam: *Democracy and the Market. Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. 26.

¹⁵ „Hogy a két faktorból melyik dominál, csak a konkrét eset kontextusában dönthető el.” Bos, Ellen: *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden, 2006. 67.

¹⁶ „Lengyelország túl szegény a kísérletezéshez. Ezért mi a működő modelleket fogjuk követni.” Idézi: Offe, Claus: *Designing Institutions in East Central Transitions*. In: Goodin, Robert E. (eds.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, 1996 199–226. 212.

¹⁷ „Mivel az intézmények hatása függ azok szociális és történeti kontextusaitól, ezért a politikai intézményeknek nincs olyan ideális hálózatuk, amelyek minden államban és minden történeti helyzetben alkalmazhatóak lennének." Bos, Ellen: id. mű, 43.

¹⁸ Wagschal, U.: Direkte Demokratie: rechtliche Grundlagen und politische Praxis. In: Grotz, F.–F. Müller-Rommel (Hrsg.): Id. mű, 237.

¹⁹ „Habár az elitek fragmentációját és a politikai kultúra polarizációját nem a parlament és az elnöki végrehajtás közötti nem világos elhatárolódás, illetve nem a választási rendszer erős arányossága okozta, azonban mégis felerősítette és elmélyítette." Merkel, Wolfgang: Systemtransformation. 119.o.

²⁰ Tiemann, G. Parteiensysteme: Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad. In: Grotz, F.– F. Müller-Rommel: Id. mű, 129.

²¹ Tiemann, G. Parteiensysteme: Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad. In: Grotz, F.– F. Müller-Rommel: Id. mű, 134–135.

²² „Állam nélkül nem létezik állampolgárság, s állampolgárság nélkül nem létezik állam." Linz, J.– A. Stepan (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. John Hopkins University Press, Baltimore, 28.

²³ V.ö.: Müller-Rommel, F.–F. Grotz: Die Regierungssysteme der neuen EU-Staaten: institutionelle Konfigurationen und Entwicklungspfade. In: Grotz, F.–F. Müller-Rommel: Id. mű, 309.

²⁴ Uo. 310.

²⁵ Grotz, F.–F. Müller-Rommel: Die Regierungssysteme der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten als Gegenstand der Vergleichenden Demokratieforschung. In: Grotz, F.–F. Müller-Rommel: Id. mű, 13–14.

²⁶ Vö.: Id. mű, 16–17.

²⁷ Id. mű, 18.

²⁸ Lásd ehhez: Müller-Rommel, F.–M. Grotz: Die Regierungssysteme der neuen EU-Staaten: institutionelle Konfigurationen und entwicklungspfade. In: Id. mű, 310.

²⁹ „A régi rendszer nómenklatúrája éppenséggel semmilyen veszélyt nem jelentett a demokráciára Lengyelországban és Magyarországon." Merkel, W: Systemtransformation, 420.

³⁰ „Ez morális szempontból nem igazolható, ám funkcionálisan a régi rezsim elitjének privilegizált értelmezése támogatólag hatott a két fiatal demokrácia (Lengyelország és Magyarország – F.T.) konszolidációjára. " Merkel: Id. mű, 420–421.

³¹ Offe, C. (1996): Designing Institutions in East European Transitions. In: Goodin, R. E. (Ed.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press, Cambridge, 215.

³² Bogdanor, V. (1991): The Constitution and the Transition to Democracy. In: Butler, W. E. (Ed.): *Perestroika and the Rule of Law*. Tauris, London, 171–185.

³³ Putman, R. D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, 182.

³⁴ Colomer, J. M. (1995): Strategies and Outcomes in Eastern Europe. In: *Journal of Democracy*, No. 6. 74–85, és Arato, A. (1995): Bruch oder Kontinuität? Verfassungsdebatten in den neuen Demokratien. In: *Transit*, Herbst 9, 6–23.

³⁵ V.ö. Bos, E. (2004): *Vergassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 71.

³⁶ V. ö.: Senge, K.: Id. mű, 44.

³⁷ Id. mű, 42–43.

³⁸ Az innen következő kifejtés alapvetően egy korábbi tanulmányomra alapul: Fricz, F. (2005): Demokrácia-tipológia. *Politikatudományi Szemle*, 2005/4.

³⁹ V.ö.: Lipset, S. M. (1981): *The Political Man. The Social Basis of Politics*. MD, Baltimore. Magyarul: Lipset, S. M. (1995): *Homo Politicus*. Osiris, Budapest.