

Kende Péter

## DEMOKRÁCIA, JOGÁLLAM ÉS NEMZETKÖZI KOOPERÁCIÓ KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPÁBAN

---

Alkalmasint túlzott ambíciónak tűnhet, amit magam elé tűztem: rövid lélegzetű összefoglalóban ugyanis kísérletet teszek arra, hogy

1. felvázoljam a demokráciának abban az átalakulási folyamatban való helyzetét, amelybe Közép- és Kelet-Európa országai belevágtak,

2. válaszoljak arra a kérdésre, vajon úgy-ahogy „jogállamnak” tekinthetőek-e ezek az országok,

3. megbecsüljem a megvalósult vagy folyamatban lévő változások lehetséges következményeit a nemzetközi együttműködés jövőjére.

Egy ilyen tág témát meghatározva, e sorok írója nem tesz mást, mint válaszol a kollokvium szervezőitől kapott precíz kérdésekre. Alább kifejtett téziseim a posztkommunista társadalmakkal foglalkozó kutatócsoport vezetőjeként végzett munka eredményei, amelynek egyes részeit másutt már publikáltam.<sup>1</sup>

### *I. A demokrácia helyzete*

Egy politikai rendszer elemzése magától értetődően nem szorítkozhat vezetőinek vagy működtetőinek eszmecseréjére, bár ez a diszkusszió is (tehát a rendszer hivatkozott elvei) része a rendszer „természetének”. Természetesen e rendszer nem szükségképpen demokratikus attól, hogy vezető elitjének tagjai demokratikus eszméket hangoztatnak, hiszen nincs demokrácia demokratikus akarat nélkül. A demokrácia intézményének feltétele, hogy nemzeti szintű vezetői (és talán még inkább azok, akik a döntési hierarchia alsóbb szintjein állnak) magukénak vallják a demokratikus értékeket, és vállalják ezek legfontosabb gyakorlati konzekvenciáit, mint például a sajtó szabadságát vagy a pluralista demokráciát.

Ebből a nézőpontból szemlélve Közép- és Kelet-Európa csatlakozni látszik a demokrácia útjára lépett államok többségéhez. Ez az általános megállapítás bizonyára ellenvetéseket vált ki. Hiszen igaz, hogy a régió országainak jelentős részében – Románia, Ukrajna, a volt Szovjetunió közép-ázsiai köztársaságai – létrejött rendszerek inkább köszönhetik

létezésüket a népesség inerciájának, mint szabadon kialakított választásnak. Kétségek ébredhetnek egyik vagy másik hatalmon lévő politikai csoport demokratikus meggyőződésének hitelességét illetően is. Mindezek ellenére is hangsúlyoznunk kell a demokratikus eszmék elvitathatatlan uralkodó pozícióját. A térség egyetlen politikai vezetője sem merne 1992-ben antidemokratikus nézetekkel előhozakodni vagy nyilvánvalóan demokráciaellenes eljárásokat indítványozni. A demokrácia győzelme tehát a meghirdetett szándékok tekintetében teljes. A történelmi előzmények ismeretében ez korántsem lebecsülendő eredmény Európának ezen a felén.

Ám az elvek győzelmétől az intézmények megszilárdulásáig felettebb rögsz út vezet. Még a politikailag legfejlettebb országokban is – Lengyelország, Magyarország, Csehszlovákia, Szlovénia – ingadozó-habozó a demokratikus gyakorlat, a politika szereplői nehezen azonosulnak szerepükkel, az intézmények (amelyeket a demokrácia működtetésére hoztak létre) bizonytalanok. Ez tehát a helyzet még azokban az országokban is, amelyek szakítása a kommunizmussal mind intézményi vonatkozásban, mind az irányító politikai vezetők személyét illetően véglegesnek tekinthető.

Mit gondoljunk hát akkor azokról az országokról – s ezek vannak többen! –, amelyek, politikailag és ideológiailag elvetvén a régi rendszert, több-kevesebb folytonossággal, de egészében mégis a régi politikai elit irányítása alatt állnak. Gondolunk itt elsősorban Szerbiára, Albániára, továbbá, kevés kivétellel, a volt Szovjetunió köztársaságaira. Azt tartjuk, hogy a demokrácia ezekben az országokban jobbra csak teoretikus valóság. A sajtószabadság kétségtelenül megvan, a sajtó mégsem tekinthető egy pluralista társadalom szilárd bázisának. A volt Jugoszlávia két háborúskodó államában (Szerbiában és Horvátországban) az ellenzéki erőknem könnyű a hangjukat hallatniuk. Az ellenzék „akciórádiusza” korlátozott Romániában is, ahol az 1990-es választások egy, az előző rendszer örököseiből verbuválódott politikai csoportnak, a Nemzeti Megmentési Frontnak az elsöprő győzelmét hozták. Választások voltak a Szovjetunió valamennyi ex-köztársaságában is, de ez sem fedheti el azt a tényt, hogy a demokráciához még hiányzik a valódi politikai pártokból összeálló autentikus politikai tér. Egy elnök közvetlen megválasztása önmagában nem zárja ki sem a tömegek manipulációját, sem az autoriter hatalomgyakorlást.

A volt kommunista országokban – legyen szó akár a legfejlettebbekről – kialakult demokráciák törékenysége különböző okokkal magyarázható: a kommunizmus majdnem fél évszázada Közép-Európában, s több mint hetven éve a Szovjetunióban jelentősen elvékonyította a társadalom szöveteit. A hazug választások és a kvázi parlamentek, amelyekre az elvárásaiktól tökéletesen idegen politikai szférát erőltettek rá, ezekben az években diszkreditálták a politikának mint olyannak az eszméjét, s ezáltal bármilyen politikai eszmeceserét, lerombolva ezzel a társadalmi önszer-

veződés mechanizmusait. A Hatalom a homo sovieticus szemében csak hazudni és manipulálni képes. Innen a politikai társadalom helyreállításának nehézsége – a volt Szovjetunióban ez még sokkal inkább fennáll, mint Közép-Európában –, továbbá ez magyarázza azokat a kísérleteket is, hogy törzsi jelleget adjanak a politizálásnak (erről lásd később). A közélet minden szintjén hiányoznak azok a „vállalkozók”, akik képesek és hajlandók is politikai funkciókat betölteni. Azok a ritka tehetségek, akiket vonz a politika, a körülményeknél fogva tapasztalatlanok, s nem is mindig eltökéltek a tartós közéleti tevékenységre, hacsak nem az előző rendszertől örökölt szakemberekről van szó. A kommunizmus megtörte azt a folyamatosságot is, amelynek révén egy kisebb vagy nagyobb közösség egyik nemzedékről a másikra örökíti hagyományait. Következésképp a politikai gyakorlatban (de a gazdasági vagy a helyi, települési közigazgatás vonatkozásában is) mindent vagy újra kell felfedezni, vagy másoktól megtanulni.

2. Ezt az újrakezdést nehezíti az a jól ismert tény, hogy e tágas térségben az új rendszert mindenütt sebezhetővé teszik a gazdasági átmenet „nehézségei” (hogy finoman szóljunk). A visszatérés a piacgazdasághoz a vártnál is kínosabb és tartósabb folyamat. Közép-Európában nem a demokráciát okolják a gazdasági helyzet romlásáért, a közvélemény többsége elfogadja elkerülhetetlenségét. (Nem biztos ugyanakkor, hogy hasonló felfogás többségre jutna a volt Szovjetunió lakosságánál.) Ám a kommunizmus elvetését még Közép-Európában is elsősorban a Nyugat fogalmával összekapcsolt gazdasági rendszer előnyei motiválták. Ezek a várakozások mindeddig a régió egyetlen országában sem teljesültek (eltekintve a volt NDK tartományaitól). A remények és a valóság elszakadása lassan megkérdőjelezi a rendszerváltás helyességét, és még inkább azoknak a vezetőknek (vagy politikai csoportoknak) a képességeit, akik az átmenetet saját hasznukra kisajátították. Ha hinni lehet a közvéleménykutatásoknak, a lakosság többsége mindenütt elégedetlen legutóbbi választásával. Ezt az elégedetlenséget legfeljebb a kommunista korszak mindenki által ismert károkozása enyhítheti, de ez kivált egyfajta tehetetlenségérzetet is. Mégis, ha az alternatíva hiánya magyarázhatja is a lakosság viszonylagos nyugalalmát, aligha kedvez a civil aktivitásnak. (A posztkommunista átmenet gazdasági problémáinak szakszerűbb elemzése meghaladná jelen írás kereteit.)

3. A kommunizmus attól kezdve, hogy (a fent jelzett értelemben) depolitizálta az általa kormányzott társadalmat, előkészítette az etnikai és nyelvi nacionalizmusokat is, amelyek körülményei között mindenki egyfajta politika előtti törzsi identitásra apellál. A politikai gyakorlatban ez olyan „nemzeti front” típusú egységes mozgalmak vagy etnikai pártok sikerében nyilvánul meg, melyek a közösség egészének a képviselőit tartanak igényt, a vélemény-pártok ellenében. Ez utóbbiak kiváltképpen a soknemzetiségű, azaz etnikailag megosztott államokra jellemzők. A kis Bosznia-Hercegovina esete példázza, hogy ez a megosztottság meddig

vezethet. Ám az etnonacionális szenvedélyek álma aktualizálta a határok és a nemzetek közötti együttélés hosszú ideig lappangó problémáit, s az új kormányzatoknak nem nagyon fűlt a foguk ahhoz, hogy a demokratikus normák tiszteletben tartásával tevékenykedjenek. A kisebbségek igazsága többnyire a többségi etnikum államának érdekeibe ütközik. Utóbbi, irritálva attól a gondolattól, hogy fel kell áldoznia szuverenitásának mégoly kicsiny részét, szemben áll a regionális autonómiára irányuló bármely javaslattal, a politikai multikulturalizmus valamennyi formájával (ez magában foglalná például a kisebbségi nyelv használatának elfogadását az adminisztratív, közigazgatási, igazságügyi és akár a törvényhozói szférában). Természetesen hasonló a nemzetállam viszonya az önrendelkezés összes változataihoz, annál inkább, mivel ezek az államhatárok felülvizsgálatának kockázatával járhatnak. Ennek következtében sokszor jelentős számban rekednek kívül kompakt etnikai csoportok a politikai nemzeten, s a legjobb úton vannak ahhoz, hogy civil érzelmeiktől elidegenítve hallgatásba vagy dühbe merevedjenek. A fegyveres lázadás ennek az elidegenülésnek a szélsőséges kifejeződése.

4. Az új közép-kelet-európai rendszerek törékenységének további okai inkább „technikai” jellegűek, s az intézmények működéséhez köthetők. A demokrácia többnyire elkapkodva bevezetett intézményei – kivéve a fokozatosabb fejlődésen átment Lengyelországi és Magyarországi – egyelőre nem kerültek egyensúlyi állapotba, még nincsenek túl a „bejártási időn”. Ezt a kérdést érdemes lenne részletesebben tárgyalni, de a problémák a különböző országokban olyannyira eltérőek, hogy csak néhány példaértékű esetről szólhatunk. Általános értelemben elmondható, hogy a térségben minden kezdetleges, elnagyolt állapotban van. A törvényhozás intézményei, melyeknek úgyszólván mindent meg kellene reformálniuk, rendkívül túlterheltek. A kormányok örlődnek az erőszakoltan elnyújtott és túlbonyolított törvényhozási procedúra tiszteletben tartása és a megoldásra váró problémák sürgőssége között. A sajtó ugyancsak nehezen találja helyét az önmagát eltartani képes vállalkozói státusa és a demokratikus kontroll funkciója között. A közigazgatás, a települést is beleértve, küszködik az anyagi források szűkösségével, de nem kevésbé a kompetens és lojális hivatalnokai elöteremtésének nehézségével. Az országok többségében még nem ért véget az alkotmány módosítása, ami éppen elég gondot okoz a „törvényt képviselő” bírák számára, vagy egyik-másik intézkedés alkotmányjogi felülvizsgálatánál. A hatásköri konfliktusok, illetékességi viták, melyek megoldása távolról sem mindig egyértelmű, érinthetik az elnök és a kormány, a kormány és a parlament, az állam központi és helyi szervei, a polgári és a katonai hatalom stb. ... viszonyát. És akkor még nem szóltunk olyan, ugyancsak sajátos problémákról, mint a szlovák autonomizmus, a rubel és az Ukrajna által igényelt monetáris kompetencia konfliktusa, a balti államok és a többi egykori szovjet köztársaság viszonya, a szerb–horvát háborút követő dél-kelet-európai destabilizálódás stb.

E problémák természetesen nagyon eltérő jelentőségűek. Észrevételeink nem azzal a szándékkal fogalmazódtak meg, hogy részletesen számot adjunk valamennyi konkrét esetről, legfeljebb a közös tendenciák kiemelésére szorítkozhatunk. Amit feltétlenül érdemes rögzíteni mindebből, az az új kelet- és közép-európai rendszerek bizonytalansága. Míg a nemzetközi környezet egészében és Európa külön is kedvező közeg a demokrácia meghonosításához, a destabilizáló tényezők olyan kiterjedésűek és változékonyak, hogy úgyszólván mindenütt veszélyeztetik az új rendszerek konszolidálódását.

## *II. A jogállam: a forma és az alapok*

Engedjék meg, hogy ezt a fejezetet egy történelmi jellegű észrevétellel kezdjem, ha szabad így fogalmaznom, egyfajta anomália rögzítésével. A „jogállam” az európai civilizáció egyik nagy vívmánya. Ám a volt kommunista Európa, e vívmány normális kialakulásának folyamatát tekintve, különleges helyzetben van. Történelmileg ugyanis a jogállam úgyszólván mindenütt (talán csak Franciaország az egyetlen számottevő kivétel) megelőzte a képviselői és liberális demokráciát. Sőt, maga a jogállam fogalma (Rechtstaat) is egy germán Közép-Európában született, amelytől még hosszú út vezet a demokratikussá válásig.

A „szovjet rendszerrel” éppen csak szakított országokban viszont magának a demokráciának kell megteremtenie a jogállamot, párhuzamosan saját intézményesülésével. S amikor „megteremtéséről” szólunk, akkor valójában egy mesterséges konstrukciót értünk e kifejezésen, hiszen inkább kölcsönzött minta átvételéről van szó, mintsem saját tradíció föllelevenítéséről. Sokak szerint a jogállam szabályait ex nihilo vették elő, s való igaz, hogy a régió számos országában, mondjuk, Oroszországgal kezdve, soha nem létezett ilyen típusú viszony az állam és a társadalom között. Közép-Európa országait, de legalább egy részüket illetően nem beszélhetünk a jogállam hagyományához való visszatérésről, ám ha akad ellenkező példa, annak esetében is mindenekelőtt a demokrácia győzelmére volt szükség.

Amennyiben a jogállam a demokrácia procedurális alapja – s ez eléggé széles körben elfogadott állítás –, úgy van valami paradox az ex-kommunista országok helyzetében. Ezekben az országokban ugyanis jelenleg éppen a politikai szuperstruktúra kísérli meg lerakni az alapokat. Amikor erre a különlegességre felhívjuk a figyelmet, nem annyira a paradoxon szelleme, mint inkább e szokatlan szituációból eredő gyakorlati nehézségek érdekelnek bennünket. A jog kényes területén – talán még inkább, mint a politikai intézmények szférájában, ahol mindig jut hely némi voluntarizmusnak – nem elegendő pusztán kihirdetni a jogszabályokat ahhoz, hogy a tények és a törvények összhangba kerüljenek. A valóság és a jog előírásainak harmonizálásához legalább annyira szükség van egy

kompetens és éber igazságügyi szakapparátusra, mint arra a társadalmi konszenzusra, amely minden körülmények között előírja a törvények megtartását. Még azokban az országokban is messze vagyunk ettől, ahol a jogszerűség tiszteletben tartása még a kommunizmus alatt (Lengyelország) vagy közvetlenül a demokratikus átmenet előtt kezdett kifejlődni (Magyarország), s már elért egy bizonyos szintet.

Íme egy rövid áttekintés arról, milyen tényezők hátráltatták leginkább a jogállam hatékony kiépítését a volt kommunista világban:

1. Az igazságügyi (bírói, ügyészi) szakapparátus hiánya. A régió országainak többségében nincs elegendő jogvégeztes ember, képzett bírói kar, hogy betöltse a jog uralmával megnyílt teret. Az igazságügyi intézmények – az ügyészségek felől nézve – nem pusztán mennyiségi vagy szakképzettségi kérdést vetnek fel. Az igazi probléma az öröklött szakapparátus szakmai ethosza. Mit jelent a „bírói függetlenség” ma, ismerve a kommunista rendszerek bíróságainak szellemiségét vagy az ítélkezési gyakorlatban rögzült szokásaikat? A bírák múltja kétségtelenül kompromitált, még azoké is, akiket jószerecsékük megóvott a politikai perekétől: ezekhez ugyanis gyakran olyan ügyek vezettek, amelyekkel ma aligha dicsekednének. E megállapítások fokozott mértékben érvényesek a rendőrtisztekre (akik bírói hatalmat is gyakoroltak, olykor fontosabbat, mint maguk a bírák). Szakemberek hiányában gyakran éppen ezek az emberek, a kommunista törvény szolgái, a bevallhatatlan múlt bírúi felügyelik a jogállam makulátlanságát!

2. A fenti nehézséghez társul egy másik, ti. az állampolgár gyakorlatlansága a „törvényhez fordulásban”. A helyzet az, hogy egy kommunista állam törvényeit megtapasztaló állampolgár szemében a törvény valami egészen távoli dolog, inkább a politika, mint a polgár eszköze; a hatalom támogatására szolgál a társadalommal szemben, nem pedig az egyén vagy a közösség eszköze az államhoz való viszonyában. Az újonnan emancipált kelet-európai világ polgára a törvény segítségéről hallván még ma is inkább megvásárolva vagy becsapva érzi magát, mint hogy a dolgot „reális” jelentésében fogja fel. Eszébe sem jut perre menni, vagy polgári mozgalmat, pártot szervezni, ha konstatálja, hogy egy köz- vagy magán-szervezet a sérelmére van, netán a jogait vagy környezetét fenyegető lépésre készül. (Természetesen egy feltételezett polgárról van szó, s nem valamely ügy képviselőiről, akik már kezdik megtanulni, hogyan lehet saját céljaik érdekében alkalmazni ezeket az eszközöket, beleértve a bírósághoz fordulást is.) E gyanakvás és passzivitás súlyos következményei okozzák, hogy a jogállam, azaz működtetése nemcsak a kínálat, de a kereslet oldaláról is nagy hátránnyal indul!

3. Tovább súlyosbítja a problémát, hogy a politikai vezetők hajlamosak visszatérni a problémák rövidre zárásához, olykor mellőzve az elfogadott eljárási szabályokat. Felesleges említeni, hogy országonként mennyire eltérőek a szokások e téren. Általában elmondható, hogy a procedurális szabályok betartására jobban ügyelnek a régió nyugati felében, azaz

Közép-Európában, mint Keleten. Ám még egy olyan nyugodt és megnyugtató országban is, mint Magyarország, az 1990-es választásokon hatalomra került kormány a lehető legtöbb közvetlen beavatkozási kompetenciával ruházta fel önmagát. Híveit a közélet kulcspozícióiba helyezi, s nemcsak a végrehajtó hatalom különböző szintjein, de olyan intézményekben is, amelyek függetlenségét törvény garantálja (rádió, televízió, központi jegybank), vagy éppen az olyan állami vállalatok élére, amelyekben az állam többségi tulajdonnal bír. A kommunista rendszerben, azt mondhatjuk, teljes volt a keveredés köz-(állami) szolgálat és a hatalmon lévő párt szolgálat között. Félő, hogy a többségi hatalom torz értelmezése az állami közszolgálat kárára reprodukálja ezt a tisztázatlanságot. A magyar esetet csak a példa kedvéért idéztük fel, szó sincs arról, hogy ez jelentené a fentebb mondott elvek legsúlyosabb fenyegetettségét!

4. Mindazonáltal, ha igazságosak akarunk lenni az elmúlt évek demokratikus változásai nyomán hatalomra került kormányok iránt, be kell látnunk, hogy a legalitás szigorú tiszteletben tartása nem mindig egyeztethető össze egy forradalmi helyzet követelményeivel. Mélyreható változások időszakában nem éppen arról van-e szó, hogy a legalitás egyik típusát felcseréljük egy másikkal, netán arról, hogy (megengedem, olykor jogi voluntarizmussal) véget kell vetnünk a jogi vákuumnak? Végül és legfőképpen, el kell törölni a törvénytelenések okozóinak határozatait, függetlenül törvényes jellegüktől. Minden jel szerint nehéz a korábbi legalitás (vagy inkább törvénytelenység) alapjaihoz hozzáférni anélkül, hogy valamilyen mértékben ne lépnénk túl a jogszerű cselekvés határain. Minden intézmény tevékenységének van egy diszkrecionális szférája, még akkor is, ha lehetetlen elválasztani egy közeli vagy távolabbi múlt igazságtalanságait és bűneit anélkül, hogy kikezdenénk azokat a törvényeket, amelyek lehetővé tették őket. Szankcionálhatók-e egy bűnös múlt felelősei anélkül, hogy bizonyos fokig felül ne emelkednénk a törvény visszaható hatályának tilalmas elvén? Netán bele kell nyugodnunk abba, hogy büntetlenül maradnak mindenki által elítélt bűnök elkövetői, s a tegnapi fosztogatók megőrizhetik így szerzett javaikat? Ezek az igazán elemzésre váró súlyos dilemmák, amelyek elől, így vagy úgy, a posztkommunista országok egyike sem térhet ki. Ami a jog uralmát illeti, a törvény stabilitásának szemszögéből vizsgálva, ez csak akkor mondható a szó igazi értelmében biztosítottnak, ha pont kerül a forradalmi jellegű változások végére.

Egy utolsó, meglehet, kissé optimista észrevétel, mielőtt lezárnánk ezt a fejezetet. A jogállam előtt álló akadályok, láthattuk, igen nagyok. De nem kevésbé erőteljesek azok a kényszerek és vonzások, amelyek a javára működnek. Mindezek a felől a Nyugat felől érkeznek, mely az európai történelem következő fordulatáig a kommunizmussal szakító államok megkerülhetetlen modelljévé lett. Nyugati oldalról ennek az a következménye, hogy a jelenlegi időszak viselkedési szabályait a kelet-nyugati

együttműködés legfontosabb elemének tekinthetjük (ld. alább a 3A pontot).

A Kelet új demokráciáinak a Nyugatról kölcsönzött értékei közül külön is érdemes szólni az alkotmánybíróaságról. A végrehajtó hatalom alkotmányos kontrollját gyakorló bírói intézmény, amelynek döntései ugyanúgy vonatkoznak a kormányra, mint a parlamentre, jelentős újítást hoz az érintett államok intézményi gyakorlatában (többségükben már van alkotmánybíróaság), mind a jogállam, mind a hatalommegosztás szempontjából. Amilyen mértékben tiszteletben tartja a politikai környezet e bíróságokat (függetlenségük és kompetenciájuk csorbíthatatlansága értelmében), véleményüket és ítéleteiket elfogadja bármiféle törvényhozási vagy kormányzati trükk nélkül, nos, ennek mértékében sikerül meghonosítani az egyébként a többségi logikának engedelmessé politikai mezőben az egyensúly elemét. Ez felfedheti egyes politikai erőnek az állami kompetenciák teljes birtoklására irányuló ambícióiban rejlő frivolitást.

### *3. A nemzetközi együttműködés*

#### *A. Kapcsolat a 12-ek Európájával és a nyugati világgal*

Vessünk egy futó pillantást arra a szinte mindenki által elfogadott nézetre, mely szerint a kommunizmus eltűnése tökéletesen átformálta azokat a kapcsolatokat, amelyeket a kontinens keleti felének országai fenntartanak vagy fenntartani kívánnak a Nyugattal. „Az orosz hadsereg rakétái már nem irányulnak Amerikára”, deklarálta a közelmúltban Jelcin. Keletről nézve az együttműködés a 12-ek Európájával csakúgy, mint az Egyesült Államokkal és Japánnal, természetesen mindenekelőtt segítséget jelent a tőke és a technológia behozatala, a kereskedelmi könnyítések, a gazdasági, a pénzügyi, marketing know-how eredményei és minden egyéb területen. Az újrakezdés és az átalakulás idején nem lehet kérdés a régi reciprocitás és az egyenlőség (ezek e pillanatban egyszerűen nem is értelmezhetők). Amit az exkommunista országok saját kívánságuként megneveznek, az inkább egyenlőtlen csere, közelebbről, pozitív diszkrimináció, amellyel kompenzálhatónak vélik nyomasztó hendikepjüket.

Ez az egyenlőtlen csere (értsd kedvezmények) nem működik ellenszolgáltatás nélkül. A nyugati országok, pontosabban szólva, a demokratikus államok közössége, abban a helyzetben van, hogy megnövekedett, sőt, döntő befolyást gyakorolhat a hozzá segélyért folyamodó országokra. Arra van szükség, hogy a hatás a jó irányba, a demokrácia és az emberi jogok felé terelje a dolgokat. Ez az egész világ érdeke, függetlenül attól, hogy a volt vasfüggöny melyik oldalán található. E beavatkozás, amelynek persze önkorlátozóan ki kell jelölnie saját határait, a kelet-európai népek ama egyöntetű akaratnyilvánításában leli fel alapját, amellyel a Nagy Európához csatlakozásuk mellett voksoltak, hogy a régebbi demokráciákhoz



hasonlóan szerves és respektált tagjai lehessenek. Európa történetében még soha nem működött ilyen erős kényszer a demokrácia érdekében, s jó lenne, ha ebből minden érdekelt a lehető legtöbbet profitálhatná. Ezúttal a Nyugatnak sincs vesztenivalója, nyugodtan követelhet. Azt is óhajtánánk, hogy ne engedjen demokratikus éberségéből azokban a döntő pillanatokban, amelyeket most élünk, amikor a kommunizmussal szakító népek sorsa formálódik. Hiszen ez a pillanat, amelynek eljövételét a 89-es áttörés előtt csak néhány hónappal még nem is reméltük, nagyon is behatárolt az időben.

## B. A régió államainak együttműködése

Amint fentebb jeleztük, a szovjet uralom eltűnése aktualizált bizonyos korábban lappangó szomszédi, határ- és együttélési problémákat. A posztkommunizmus ebben az értelemben ahelyett, hogy csökkentette volna a nemzetközi konfliktusok valószínűségét, még Európában is felnyitotta a zsilipeket. Igaz, e konfliktusok helyi jellegűek, s az egymással szembekerülő nemzetek gyakran ugyanazon a területen élő közösségek.

A nemzetközi közösség (és kiváltképpen a demokratikus államok) bizonyos értelemben csapdába került ezeknek a több esetben már drámába fordult viszályoknak a következtében. S nem pusztán azért, mert ezek a konfliktusok (a közeli Balkántól a távoli Transzkaukázusig) tovább komplikálják a kommunizmus felszámolásának önmagában is nehéz feladványát. Azért is, mert egy európai vagy nemzetközi döntőbíráskodási rendszer létrehozását igénylik, amire a demokratikus közösség mindaddig képtelennek bizonyult. Végül, nem akármilyen gondot okoz, hogy az említett konfliktusok „a népek szabad önrendelkezésének joga” körül alakultak ki, egy olyan elv körül, melyet in principio mindenki elfogad, ám senki nem kíván reaktiválni a saját határainak stabilitását fenyegető mértékben.

Pedig egy Európán belüli döntőbíráskodási rendszer megteremtése, akár az EBEÉ, akár más keretek között, immár szükséges. Valamennyi európai államnak, amely bármelyik szomszédjával kisebb-nagyobb konfliktusba kerülhet (2), szüksége van egy olyan fórumra, amelynek a döntései lehetővé teszik a jelenlegihez hasonló összeütközések megoldását vagy még inkább a megelőzését. Nyilvánvaló, hogy ez a kényszer jelenleg elsősorban kelet-európai, mégsem zárható ki, hogy a jövőben egy ilyen intézmény hasznos lehet Nyugat-Európában is.

S bizony szembe kell néznünk azzal az önrendelkezésről és határainról szóló 1918 óta oly sokszor elnapolt vitával is. Ez túl összetett kérdés ahhoz, hogy elemzésébe itt belefogjunk, de egy dolog bizonyos: nem lehet tartós politikai konszolidáció Közép- és Kelet-Európában mindaddig, amíg ma egész közösségeknek nincs módjuk arra, hogy a saját életüket éljék. Némelyik ilyen közösség (meghatározásuk ehelyütt kevésbé fontos, „kisebbség”, „nemzet”, „nemzetiség”) akarata ellenére a vele szemben ellenséges nemzetállamhoz került, amelynek kontúrjai mindennek mondhatók, csak nem magától értetődőnek. E körben annyira különböző

problémák jelennek meg, mint az örményeké Hegyi Karabahban, az albánoké Kosovóban, a magyaroké Erdélyben vagy Szerbiában.

Végül a határok... A helyzet új eleme ebben a vonatkozásban, hogy a Szovjetunió és Jugoszlávia szétesése következtében, számos olyan új államhatár elismerésének az igénye merült fel, amelyek korábban csak közigazgatási egységek határainak legitimitásával rendelkeztek, ráadásul éppen az általuk elhagyni kívánt államok keretein belül. Ez a helyzet nevezetesen az immár Oroszországot és Ukrajnát elválasztó határ esetében (bár ez csak egyetlen példa a sok közül, ennél kényesebb ügy, hogy pl. a balti államok jelenlegi határai sem azonosak az 1940 előttiekkel). Ezek az adminisztratív, közigazgatási határok valóban érinthetetlenek-e, jobban mondva, úgy kell-e tekintenünk őket, mint amelyek kialakításakor a béke vezérelte a döntéshozókat? A sérthetlenség, azaz a határok egyoldalú vagy erőszakos megváltoztatásának tilalma tudniillik nem jelenti ezek ad aeternitatem érinthetlenségét, sem azt, hogy nem lehetnek témái tárgyalásos vagy a nemzetközi jogra alapozódó döntőbíráskodási folyamatnak. Ez a problémakör szintén túl összetett ahhoz, hogy itt kielégítő módon elemezhetnénk. Egyetlen további észrevétel elegendő lesz a téma időszerűségének igazolására (s ezzel zárjuk is egyben előadásunkat). Íme:

Néhány kivételtől eltekintve, majdnem minden régi vagy új határ, amely 1992-ben elválasztja vagy összeköti Közép-Kelet-Európa volt kommunista államait, valamely nagyhatalom által előírt, megállapított határ. A határkijelölésnek ezt az eljárását a régió valamennyi országa immár illegitimnek tekinti. A Szovjetunió e területen vagy a katonai erejére támaszkodva, vagy diplomáciai eszközök alkalmazásával (esetleg saját szuverenitásának köszönhetően, mint a balti államok esetében), de valóban érvényesítette akaratát. A volt Jugoszlávia esetében nem ez a helyzet, ott a status quo legitimitását kommunista eredete teszi kétségessé. (A jelenlegi felosztást még Tito és társai döntötték el.) Ez olyan lélektani adalék a helyzet megértéséhez, amely szükségképpen konzekvenciákkal terhes a jövőre nézve. Ha igaz is, hogy legalább az 1990 előtti, nemzetközileg elismert határok esetében a Szovjetunió soha nem egymaga cselekedett, hiszen voltak szövetségesei vagy partnerei (előbb Hitler, utóbb a nyugatiak), s ha akaratát nemzetközi szerződésekben rögzítette is, ma Kelet-Európában a szovjet múlt elvetése annyira határozott és totális, hogy ez óhatatlanul érinti a szovjet korszak termékeinek tekintett határok legitimitását is.

#### *Jegyzetek*

*1. Lásd közelebről: A nagy összeomlás. Kelet-Európa 1989–90. A szövetségválogatás Kende P. és A. Szolar munkája (Les Presses du CNRS, Paris, 1990.)*

*L'heure du nationalisme, in 'Postcommunisme'. A szövegeket válogatta G. Mink és J. C. Szurek. La Sécouverte et Les Presses du CNRS, Paris, 1992.)*

*Ou en est politiquement l'Europe centrale? in 'L integration européenne et la revolution des pays de l'Est. (Institut Universitaire Internationale, Luxembourg, 1992.)*

2. *Íme egy kisebb horderejű konfliktus, amely évek óta szembeállítja Magyarországot és Szlovákiát. 1977-ben a két ország (kommunista) kormányai úgy döntöttek, hogy közös gátat építenek a Dunán, Pozsony és Budapest között. A terv részleteit szerződésben szabályozták. A budapesti kormány a szakértők és a gát ökológiai következményeitől tartó közvélemény nyugtalanságának engedve 1989-ben felmondta a szerződésben rácső kötelezettségek teljesítését. Csehszlovákia ekkor már sokat fektett az építkezésbe, s nem tagadva, hogy a gát veszélyt jelenthet a környezetre, mégis jelezte, hogy a pacta sunt servanda elv talaján áll, s ezt várja el a magyaroktól is. Magyarország a maga részéről a kommunista illetékesek felelősségét hangsúlyozza, és azt szeretné, ha a vita végére nemzetközi döntőbírósgát tenne pontot.*

Jobbágy József fordítása

### Rezime

## Demokratija, pravna država i međunarodna kooperacija u Centralnoj i Istočnoj Evropi

Autor u ovoj studiji čini pokušaj da: 1. skicira položaj demokratije u procesu transformacije koja se odigrava u Centralnoj i Istočnoj Evropi, 2. odgovori na pitanje, da li se dotične države, bar koliko-toliko, mogu smatrati pravnim državama, 3. oceni moguće posledice već ostvarenih ili postojećih promena s obzirom na međunarodnu saradnju. Očigledno je, da niko od političkih vođa u regionu više ne može otvoreno propagirati ili sprovoditi nedemokratske postupke, što je s obzirom na tradiciju ovog podneblja, rezultat. Ali put do deklariranih principa do institucionalizacije je veoma dug. Komunizam je oslabio demokratske potencijale društva, politika, zato, veoma često je plemenskog karaktera u ovim državama. Povratak tržišnim principima je duži proces no što se mislilo, i nije bez važnosti, da je izvor razočarenja poslekomunističkim tendencijama u tome, da se odbacivanje komunizma 1989 vezivalo za mišljenje o ekonomskim prednostima zapadnih ekonomija naspram birokratsko reguliranih ekonomija. Komunizam je depolitizovao društvo i time je inspirisao etničke i jezičke nacionalizme u kojem svi poseduju pre-političku jednakost. U pogledu važenja pravne države problemi se iscrpljuju u nedostatku stručnog pravosudnog aparata, u neiskustvu građanina u pogledu osnaženja njegovih prava i tome što vlade još uvek imaju prevelike neposredne kompetencije. U pogledu spomenute treće tačke, autor posvećuje posebnu pažnju odnosu između Zapada i Centralne i Istočne Evrope i posebno tretira mogućnosti saradnje između bivših komunističkih zemalja (problem granica, etničke manjine itd).

## *Summary*

### **Democracy, Constitutional State and International Cooperation in Central and Eastern Europe**

The author of this study attempts 1. to sketch the place of democracy in the process of the transformations taking place in Central and Eastern Europe, 2. to give an answer to the question whether the states referred to can be taken – at least to a certain extent – as constitutional states and 3. to estimate the possible consequences of the existing or accomplished changes in view of international cooperation. It has become obvious that none of the political leaders in the region can openly propagate or carry out non-democratic actions, which can be considered as a positive result if we take into account the tradition of this region. But there is a long distance to be covered between the declaration of principles and their institutionalization. Communism weakened the democratic potentials of society and politics has therefore taken on tribal characteristics in these countries. Going back to market-economy principles has proved to be a longer process than was thought and we cannot overlook the fact that the source of the disappointment in the post-communist tendencies is to be found in the fact that the overthrow of communism in 1989 happened because it was believed that western economies have great advantages over bureaucratically operated economies. Communism depoliticized society, and in doing so, inspired ethnic and language nationalisms in which everybody has pre-political equality. In regard to the functioning of the constitutional state, problems are emerging from the lack of a competent juridical apparatus, the inexperience of the citizens in terms of the enforcement of their rights, and the fact that the governments still have too much direct influence. Concerning the third question, the author pays special attention to the relations between Central and Eastern Europe and tackles the possibilities of cooperation between the former communist states (the problems of borders, ethnic minorities, etc.).