

A demokratikus konszolidáció eredményei és korlátai a rendszerváltó Horvátországban

Bevezetés – Az 1990-es évek versengő tekintélyelvű rendszere

Az 1990-es években Horvátország számára a legfőbb feladat az állami szuverenitás megteremtése, illetve megvédése és ezzel egyidejűleg az állam- és nemzetépítés megvalósítása volt. Nem véletlen, hogy a hosszú titói diktatúra után, a nem organikus fejlődés során kiépített állam politikai berendezkedésében számos autoriter elem állandósult az ezredfordulóig tartó időszakban. Ezt a periódust egy párt, a Horvát Demokratikus Közösség (Hrvatska Demokratska Zajednica – HDZ) egyeduralma jellemezte. Ez a párt a többi tömörüléshez képest abszolút fölénybe került, oly mértékben, hogy közel tíz éven keresztül meg tudta őrizni hatalmát, sőt a háborús időszakot leszámítva képes volt az egyedüli kormányzásra. Horvátország egyike volt azon kevés rendszerváltó országnak, ahol a kommunista egypártrendszert egy antikommunista egypárti uralom váltotta.

Az új horvát parlament 1990. május 30-án ült össze, s első ülésén a 338 szavazatból 281 igennel köztársasági elnökké választotta Franjo Tuđmant, a HDZ elnökét, aki 1999-ig, egészen haláláig betöltötte ezt a pozíciót. Horvátországban félelnöki kormányforma alakult ki, amely a francia gyakorlathoz hasonló prezidenciális rendszert hozott létre. Ebben a végrehajtó hatalom dualizmusa jött létre, és az elnöknek a kormányfő mellett nemcsak jelentős hatalmat biztosított, hanem az államfői hatalom dominanciája is megvalósult. Mindezt erősítette a Tuđman elnök által képviselt újnacionalizmus, a kormányzó párt nacionalista és populista politikája, a plurális demokrácia kiépítésének felülről irányított folyamatként történő megvalósulása, és ebben a politikai elit – jelentős része a régi pártállami vezetők közül kerül ki – meghatározó szerepet játszott, és ún. nomenklatura-nacionalizmust eredményezett. Az államfő által tudatosan kialakított politikai rendszer, a franjoizmus időszakában a demokratikus berendezkedés és a szabad választások látszólagos megvalósulása alatt valójában konzerválódtak az erőteljes autoriter vonások.¹ A pártviszonyokat rendkívüli sokszínűség jellemezte, ennek ellenére ténylegesen a versengő többpárti struktúra nem tudott létrejönni a HDZ egyeduralma, vagyis a hegemon pártrendszer következtében.²

¹ Lőrinczné Bencze Edit: *Horvátország a függetlenség kikiáltásától az uniós csatlakozásig*. Budapest, Aposztróf, 2015. 28–29.

² Nenad Zakošek: *Political Parties and Party System in Croatia*. In Ivan Šiber (szerk.): *The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia. Analyses, Documents and Data*. Berlin, Sigma, 2000. 34–49.

Az 1990-es években a választások tisztasága megkérdőjelezhető volt, egyrészt azért, hogy a választási szabályokat minden megmérettetés előtt megváltoztatták, másrészt a manipuláció sem volt idegen a rendszertől, elavult választói nyilvántartásokat használtak, a szavazóhelyeken a megfélemlítéstől sem riadtak vissza, a választási bizottságokat kormányzati ellenőrzés alá vonták.³ A polgári szabadságjogok is csorbultak, nem volt ritka a média, a civil szervezetek és az ellenzék zaklatása. Sokféleképpen korlátozták a sajtószabadságot, többek között az Újjáépítési és Fejlesztési Ügynökség egyik feladata volt a még túlzottan baloldali média megtisztítása, a műsorszórási engedélyeket a Távközlési Bizottság osztotta ki, a sajtó nyomtatását két, állami monopóliumban lévő cég végezte, amelyek kedvezőtlenebb feltételeket teremtettek az ellenzéki sajtó számára. A szabad információáramlást a kormányzat által létrehozott és hírmonopóliummal rendelkező horvát hírügynökség, a HINA korlátozta.⁴ Ami a civil szervezeteket illeti, az 1997-ben elfogadott társulási törvény felügyeleti és büntetőjogi hatáskörrel ruházta fel a kormányzatot a civil szervezetek esetében, és megnövelte a számukra nyújtott pénzügyi hozzájárulások adóját.⁵

A politikai ellenfeleket megfélemlítéssel, titkosszolgálati módszerekkel és erőszakos cselekedetekkel lehetetlenítették el, ezt jól példázza az 1997. évi elnökválasztáson induló Vlado Gotovac esete. A választási kampányok során a közmédia csak jelentéktelen teret biztosított az ellenzéknek. Az 1990-es évek első felében rendszeressé vált a köztisztviselők tömeges elbocsátása, és a hivatalokat a rendszerhez hű emberekkel töltötték fel. Ugyanez megismétlődött a bírói testületnél is, ahonnan mintegy 1300, a szocialista korszakból örökölt bírót menesztettek, s a helyükre tapasztalatlan, ám lojális tisztviselőket neveztek ki. A Legfelsőbb Bíróság erősen átpolitizált lett, s míg tagjainak kinevezése elméletileg a parlament jogkörébe tartozott, valójában 1994-ben közülük tizenhárom főt egy, a Tuđman elnök által létrehozott informális bizottság nevezett meg.⁶

A hatalmon lévők a tuđmani rendszer megerősítésére az alkotmány módosításától sem riadtak vissza, erre 1997-ben került sor. A módosító javaslat 20 cikkelyt tartalmazott, célja a különféle témák dokumentumba beemelése mellett a nacionalizmus megerősítése volt, többek között az 1990-es évek harcainak honvédő háborúként említése és a köztársaság helyett a Horvát Állam kifejezés használata. A reformcsomagot maga az elnök kezdeményezte, és a szavazás eredménye – a 127 képviselő közül 115 jóváhagyta, egy képviselő ellene szavazott, ketten pedig tartózkodtak – jól tükrözi a hatalom koncentrációját.⁷ Ezt támasztják alá azok a Tuđman által létrehozott intézményközi bizottságok is, amelyek a parlament és a végrehajtó hatalom megkerülésére adtak lehetőséget. Ezért hiányzott

³ Goran Čular: Political Development in Croatia 1990–2000: Fast Transition Postponed Consolidation. *Croatian Political Science Review*, 37. (2000), 5. 30–46.

⁴ Ivana Nizich – Željka Markić – Jeri Laber: *Civil and Political Rights in Croatia*. Human Rights Watch, 2000.

⁵ Vesna Pusić: Croatia at the Crossroads. *Journal of Democracy*, 9. (2000), 1. 111–124.

⁶ Antonio Castaldo – Alessandra Pinna: After Competitive Authoritarianism Hybrid Regime Legacies and the Quality of Democracy in Croatia. *Journal of Contemporary European Studies*, 27. (2019), 4. 486–512.

⁷ Ustav Republike Hrvatske: *Narodne Novine*, 56/90, 135/97.

az intézmények elszámoltathatósága, a politikai hatalmat formálissá és személyre szabottá tették, a legfőbb döntéseket informálisan az elnökhöz közel állók hozták meg.⁸

A demokratikus átalakulás alapjait megeremtő jogi háttér, az alkotmány még a függetlenség kikiáltása előtt megjelent, ugyanis az 1990. évi tavaszi választások során hatalomra került új vezetés néhány hónapig tartó tárgyalás után 1990. december 22-én elfogadta azt. Az alaptörvény életbelépése utáni két és fél év során maradéktalanul létrejöttek a demokratikus intézmények, de ezek több hiányossággal működtek.⁹ A gyors átalakulás ellenére a demokráciaépítés megmaradt a kezdeti szinten, egyrészt a kialakult polgárháború, másrészt az ezzel együtt erősödő nacionalista tendenciák miatt. Ennek következtében a Horvátországban létrejövő kevert politikai struktúra egyesítette a demokrácia alapvető elemeit – alkotmány, választások, demokratikus intézmények, pártok, hadsereg, diplomácia –, de mindezt autoriter és totalitárius elemekkel vegyítve, és virtuálisan a hatalom Franjo Tuđman kezében koncentrálódott.¹⁰ Mindezek alapján megállapítható, hogy Horvátországra az 1990-es években a demokrácia stagnálása volt a jellemző, s annak ellenére, hogy a rendszerváltás és a demokratikus viszonyok alapelemeinek kialakítása viszonylag gyorsan megtörtént, e viszonyok konszolidációja elmaradt, az a 2000 utáni időszakban valósult meg.¹¹

Mindezek alapján a demokráciakutatásokkal foglalkozó szerzők (Larry Diamond, Andrea Cassani, Juan Linz) az 1990-es évek Horvátországát – nem az egyedüli poszt-szocialista orszákként a régióban – hibrid (*hybrid*) rezsimként, s ezen belül is „versengő tekintélyelvű” rendszerként (*competitive authoritarianism*) aposztrofálják. Horvátország megtestesítette a Levitsky és Way nevéhez fűződő fogalom minden aspektusát, így formálisan fennálltak a demokratikus intézmények, létezett a plurális pártrendszer, és az ellenzéki pártok a demokratikus intézményeken keresztül próbáltak versengeni a hatalomért – ezért versengő a rendszer –, de sikertelenül. A hatalmon lévők ugyanis mind az államot, mind a kezükbe kaparintott médiát hatalmuk koncentrációjára és erőfölényes helyzet létrehozására használták, ezzel „egyenlőtlen játékeret” és valódi, de nem tisztességes versengést teremtve. Működésének időtartamát tekintve a rendszer közepesen hosszúnak mondható, és bár létrehozott új és releváns intézményeket, normákat, mindezt olyan politikai gyakorlatban valósította meg, amelyben a szerzőpáros által megnevezett négy indikátor közül kettőben, a választások és a szabadságjogok tekintetében alapvető hiányosságokat eredményezett, és nem biztosította a versengés egyenlő feltételeit.¹²

⁸ Mirjana Kasapović: Semi-Presidentialism in Croatia. In Robert Elgie – Sophie Moestrup (szerk.): *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester, Manchester University Press, 2008. 51–64.

⁹ Lőrinczné Bencze Edit: Horvátország politikai rendszere. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Délkelet-Európa politikai rendszerei 1990–2017*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 118.

¹⁰ Damir Grubisa: *The Political Development*. In Staničić Malden (szerk.): *Croatia on Its Way Towards the EU*. Baden-Baden, Nomos, 2002. 33–45. 36.

¹¹ Goran Čular – Nenad Zakošek: Croatia. In Sten Berglund et al. (szerk.): *The Handbook of Political Change in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, 2004. 451–492.

¹² Steven Levitsky – Lucan A. Way: Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13. (2002), 2. 51–65; Steven Levitsky – Lucan A. Way: *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010. 369.

Az elhalasztott demokratikus konszolidáció

2000-ben a Tuđman halálát követő parlamenti és elnökválasztások lehetővé tették a politikai őrségváltást, és ezzel egyidejűleg az alkotmány módosításai utat nyitottak a demokratikus viszonyok megszilárdulásának és konszolidációjának, az ország liberális demokrácia iránti elköteleződésének és nem utolsósorban az Európai Unióhoz való csatlakozásnak. Nem véletlen, hogy a horvát politikai elemzők második rendszerváltásról és átmenetről beszélnek.¹³

A 2000. évi januári parlamenti választásokat teljesen új – az 1999. október 29-én elfogadott – választási törvényi szabályozás szerint tartották meg, amikor is a korábbi megmérettetéseken érvényben lévő vegyes választási rendszer helyett bevezették az azóta is érvényben lévő arányos választási rendszert, amelyben zárt pártlistákra voksolhatnak az állampolgárok. A korábbi 29-ről tízre csökkentették az egyéni választókerületek számát, s mindegyikben 14 mandátum megszerzésére volt lehetőségük az 5%-os választói küszöböt elért jelölteknek. Az új választási törvény az országban élő kisebbségek számára, beleértve a szerbeket is, öt mandátumot biztosított a saborban.¹⁴

A változásokat az alkotmány módosítása is rögzítette. Az ellenzék nem volt elég erős ahhoz, hogy teljesen új alaptörvény szülessen, de a módosítások a demokratikus politikai viszonyok zálogát képezték. Az elmúlt harminc év alatt hat alkalommal történt alkotmánymódosítás – 1997, 1999, 2000, 2001, 2010, 2013 –, továbbá kétszer, 2011-ben és 2013-ban reformlépéseket tettek a változtatásra, sikertelenül. Mindazonáltal ezek az alkotmánymódosítások jelölik a posztoszocialista Horvátország politikai fejlődésének és demokratikus átalakulásának sarokköveit. Míg az 1977. évi módosítás csak megerősítette a nacionalizmust és az elnöki hatalmat, addig az 1999., a 2000. és a 2001. évi reformcsomagok a demokratikus viszonyok fejlődésének és megszilárdulásának jelei, amelynek során a korábbi kétkamarás parlament átadta helyét a történelmi egykamarás törvényhozó hatalomnak, és jelentős mértékben csökkentette a köztársasági elnök jogkörét. Újabb áttörést jelent a politikai viszonyokban a 2013. évi alkotmánymódosítás, mert míg korábban az alkotmányozás hagyományosan a politikai elit érdekeit szolgálta, addig 2013-ban a rajtuk kívüli politikai csoportok társadalmi és politikai céljainak megvalósítási eszközévé vált.¹⁵

Az új választójogi törvény és az alkotmány módosítása lehetővé tette a plurális demokrácia tényleges kiépítését, amelyet a 2000. évi parlamenti választások indítottak el azzal, hogy az ekkorra már jelentősen fragmentálódott és meggyengült HDZ-t sikeresen leváltotta a Horvát Szociáldemokrata Párt által vezetett balliberális koalíció. A koalíciós kormányzat jelentős lépéseket tett a demokratikus működés irányába, de a reformok sebességéről nézetkülönbségek alakultak ki a koalíciót alkotó pártok között,

¹³ Marina Ottaway – Gideon Maltz: Croatia's Second Transition and the International Community. *Current History*, 100. (2001), 649. 375–380.

¹⁴ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. *Narodne Novine*. 116/1999.

¹⁵ Eszter Seha: Croatia. In Anna Fruhstorfer – Michael Hein (szerk.): *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*. Wiesbaden, Springer, 2016. 222.

és ez annyira meggyengítette magát a koalíciót is, hogy a következő, 2003. november 23-ai választásokat elvesztette. Ismét a HDZ került hatalomra, és a győzelmét 2007-ben is meg tudta ismételni.¹⁶ Ebben meghatározó szerepet játszott, hogy a párt sikeres konszolidációt hajtott végre, s míg az 1990-es évek alatt nacionalista jobboldali pártként határozta meg önmagát, addig napjainkban egy modern kereszténydemokrata és konzervatív értékeket valló tömörülésként tevékenykedik. A pluralizmus és a politikai váltógazdaság működését jelzi, hogy a 2011. december 4-én tartott választások eredményeképpen a HDZ ellenzékbe kényszerült, és az addigi legnagyobb ellenzéki párt, a Horvát Szociáldemokrata Párt és választási koalíciója, a Kukurikú-koalíció alakíthatott kormányt.¹⁷ A 2015. november 8-ai választások ismét a HDZ vezette jobbközép Hazafias Koalíció győzelmét hozták, de az elért 59 mandátum nem volt elegendő a kormányalakításra, azt a főként vidéki politikusokból és függetlenekből szerveződő, neoliberális programmal fellépő Hiddal együttműködve tudta megtenni.¹⁸ Az így létrejött koalíciós kormányzás olyan törekénynek bizonyult, hogy 2016. szeptember 11-én előrehozott választásokat kellett tartani, s a győztes HDZ ismét a Híd Függetlenek Listájával (Híd) lépett koalícióra. A jelenlegi, Andrej Plenković vezetésével létrejött konzervatív-liberális koalíciós kormánynak 2017 júniusában szavazott bizalmat a horvát parlament, miután a HDZ megszakította az együttműködést a Hiddal, és koalícióra lépett a Horvát Néppárttal (HNS).¹⁹ A kormány mandátuma 2020. október 14-én járt volna le, a 151 fős nemzetgyűlés azonban 105 szavazattal, 9 ellenében, 4 tartózkodás mellett 2020. május 18-án feloszlatta önmagát, arra hivatkozva, hogy a koronavírus-járvány miatt kialakult helyzet kedvez a választások megtartásának, öszre pedig sokkal nagyobb kihívásokkal kell szembenéznie az országnak. A július 5-ére kiírt előrehozott választások lehetőséget adhatnak egy új és bizalmon alapuló parlamenti többség kialakítására, és ezzel meg tudják erősíteni a belpolitikai stabilitást.²⁰

A 2000 óta történtek alapján egyértelmű, hogy az átlátható választási rendszer és a pluralizmus – amelyek az 1990-es években részlegesen voltak jelen – az ezredforduló utáni politikai rendszer alapvetéseivé váltak. A pártrendszer eközben jelentősen átalakult, továbbra is sok apró párt létezik, de alapvetően két nagy párt, a HDZ, az SDP és koalícióik politikai váltógazdasága határozza meg a rendszert. A 2015-ös választások azonban új helyzetet teremtettek azzal, hogy erősödött a régi tömörülésekkel szembeni bizalmatlanság, és ez lehetővé tette új pártok megjelenését, amelyek beleszóltak a hatalmi viszonyokba (Élőlánc, Híd).

¹⁶ Državno Izorno Povjerenstvo Republike Hrvatske: *Rezultati izbora za Zastupnički Dom Hrvatskoga državnog sabora, 2003*; Državno Izorno Povjerenstvo Republike Hrvatske: *Rezultati izbora za Zastupnički Dom Hrvatskoga državnog sabora, 2007*.

¹⁷ Državno Izorno Povjerenstvo Republike Hrvatske: *Rezultati izbora za Zastupnički Dom Hrvatskoga državnog sabora 2011*.

¹⁸ Lőrinczné Bencze Edit: Democratic Transition in Croatia – from the First Parliamentary Election in 1990 to the Last One in 2015. *Central European Political Science Review*, 17. (2016), 63. 149–174.

¹⁹ Državno Izorno Povjerenstvo Republike Hrvatske: *Rezultati izbora za Zastupnički Dom Hrvatskoga državnog sabora 2016*.

²⁰ HINA: [President Calls Parliamentary Election for July 5](https://hina.hr/en/news/President-Calls-Parliamentary-Election-for-July-5). *Hina.hr*, 2020. május 20.

A 2000-ben kezdődő második rendszerváltással látszólag a demokratikus működés intézményei megszilárdultak, Horvátország ténylegesen működő parlamentáris köztársaság lett, ahol érvényesül a hatalommegosztás elve, amely szerint a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltatási hatalom szétválik,²¹ s ez kiegészül a központi, továbbá a helyi és regionális szintek közötti feladatmegosztással.²² Azonban nem történt meg a politikai elit, a tisztségviselők, a bírói kar őrsekváltása, és ez lassította a konszolidációs folyamatokat. Ha a HDZ-t vizsgáljuk, akkor elég csak Ivo Sanader (2003 és 2009 között volt kormányfő) és Jadranka Kosor (2009–2011) miniszterelnökök politikai pályafutására tekinteni. Előbbi 1992-től tagja volt a parlamentnek, 1993-tól 2000-ig külügyminiszter-helyettesként tevékenykedett. Jadranka Kosor 1995-től képviselő, 1995–2000 között a sabor alelnöke, és alelnöki feladatokat látott el a HDZ-ben is az 1995–2000 és 2002–2009 közötti időszakban. 2000 után is komoly problémát jelentett a köztisztviselői kar professzionalizmusának hiánya, hiszen a Tuđman által 1992–1993-ban végrehajtott tisztogatások következtében politikai és nepotista szempontok alapján válogatták ki a közigazgatás munkatársait. Ennek megoldására az ezredforduló után több intézkedést is hoztak, többek között 2001-ben elfogadták a köztisztviselőkről és közalkalmazottakról szóló törvényt, 2008–2011 közötti államigazgatási reformstratégiát nyújtottak be. Ezek jelentős előrelépést eredményeztek az ágazatban, de a reformok lassú és részleges végrehajtása, az átpolitizáltság, az alacsony fokú decentralizáció, a nem megfelelő korrupcióellenes intézkedések és a meritokrácia gyengítették a rendszert.

A média vonatkozásában, bár történtek előrelépések, számos negatív maradvánnyal is találkozunk. 2001-ben elfogadták a horvát rádióról és televíziózásról (HRT)²³ szóló törvényt, és módosították a távközlési törvényt, a médiahatóság vezetőit lecserélték, sokkal több újság, televízió és rádióadó működését tették lehetővé, de továbbra is számos jogi, politikai és gazdasági akadálya volt a szabad műsorszolgáltatásnak. Ennek kirívó eseteivel 2003–2004-ben találkozhattunk, amikor a hírszerzés, hasonlóan az 1990-es évek gyakorlatához, megsértette az újságírói szabadságot. A probléma orvoslására 2006-ban a Médiahatóság átszervezése során a korporatív modellt vezették be, vagyis az ellenőrzést a parlament és a civil szervezetek kezébe tették, ami előrelépésnek tekinthető, de teljes megoldást nem jelentett a médiaszabadság politikai okokból történő megsértése ellen. A Médiahatóság tagjainak kinevezésében a politikai hovatartozás még mindig erősen meghatározó, és ezért az átláthatóság csorbát szenved, sok kis műsorszolgáltató a helyi önkormányzatok tulajdonában van. Ráadásul a sabor által 2010-ben elfogadott új HRT-törvény pénzügyi és programszórásai ellenőrzési szigorításokat vezetett be, ami a média függetlenségét negatívan befolyásolja. Atrocitások mind a mai napig előfordulnak. Nagy port kavart például 2018-ban a Hrvoje Bajlo megfenyegetése, majd az ellene

²¹ Ustav Republike Hrvatske: *Narodne Novine*, 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014. No. član 1., 4.

²² Rácz Szilárd: *Regional Development in Croatia from the Turn of Millennium to the EU Accession. Regional Statistics*, 4. (2014), 2. 87–105.

²³ Croatian Parliament Law on Croatian Radio-Television. *Official Gazette*, 25. (2001), 3.

végrehajtott erőszakos támadás. Az újságíró leleplező cikkeket írt, amelyben a HDZ-t és annak korábbi tengerészeti és közlekedésügyi miniszterét csempészetten vádolta meg.²⁴

Az igazságszolgáltatás átszervezése bizonyult az egyik legnehezebb feladatnak. Az 1990-es évekből örökölt igazságszolgáltatás feletti politikai befolyásnak, a bíróságok nem hatékony működésének, az ügyek jelentős elmaradásának felszámolása olyan feladatot jelentett, amely hiába szerepelt a 2000-ben hatalomra kerülő kormányzat reformprogramjában, csak vontatottan haladt előre. Nem véletlen, hogy az uniós tárgyalások során is az utolsó lezárt fejezetek egyike az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódott, amelynek során megvalósult a jogállamiság megerősítése, a bírói szervezet megerősítése és hatékonyabbá tétele, az állampolgárok számára nagyobb jogbiztonság létrehozása és hatékonyabb fellépés a szervezett bűnözés és a korrupció ellen. Az uniós csatlakozásig megtörtént a hatalmi ágak teljes szétválasztása, és az igazságszolgáltatást a Horvát Köztársaságban a független bíróságok gyakorolják. A bírákat az Állami Bírói Tanács nevezi ki, 70 éves korukig maradhatnak hivatalban, és az összeférhetlenségi elv alapján a bíráskodás mellett más közfeladatot nem láthatnak el.²⁵ A bírói szervezet működéséről szóló törvény háromtáblás bírói szervezetet hozott létre, élén a Legfelsőbb Bírósággal, s ezt követi az igazságszolgáltatás két szubnacionális szintje a 21 megyei és 67 helyi önkormányzati bírósággal. Emellett szakosított bíróságok is működnek, továbbá meghatározó a szerepe a Korrupció és a Szervezett Bűnözés Elleni Hivatalnak, amely szakosított ügyészségként funkcionál.²⁶

A demokratikus viszonyok 2000 utáni konszolidációjának egyik legszembetűnőbb jele Horvátország gyors integrálódása a nemzetközi közösséghez. Az állam már 1996 óta tagja volt az OSCE-nek és az Európa Tanácsnak, a Quadrilaterale csoporthoz tartozva együttműködött Olaszországgal, Magyarországgal és Szlovéniával, 1999 óta pedig részese volt a Stabilitási Paktumnak. 2000-ben csatlakozott a NATO Partnerség a Békéért programjához és a Kereskedelmi Világszervezethez. Előbbi 2008-ban elhozta Zágráb számára a NATO-tagságot. 2003-ban tagja lett a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Egyezménynek, de talán a legfontosabb változás, hogy elkezdtek kialakulni a kapcsolatai az Európai Unióval. 2001-ben aláírták a Stabilitási és Társulási Egyezményt, 2005-ben elindultak az uniós csatlakozási tárgyalások, a tárgyalásokat hat év után, 2011. június 30-án sikeresen lezárták, és így 2013. július 1-je óta Horvátország az Európai Unió teljes jogú tagja.

A fenti elemzés felvillantotta, hogy bár jelentős előrelépés történt a demokratikus működés irányába, az egykori Jugoszlávia, valamint az 1990-es évek örökségének felszámolása csak vontatottan haladt előre, így a konszolidáció részlegesen valósult meg. Mindennek alapján a nemzetközi mutatók Horvátországot a félig konszolidált demokráciák közé sorolják, amit a következő fejezetben mutatunk be.

²⁴ Zrinjka Peruško *Assessment of Media Development in Croatia*. Based on UNESCO's Media Development Indicators. 2011. 3–18.

²⁵ Ustav Republike Hrvatske: *Narodne Novine*, 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010. 85/2010. 5/2014. No. član 118–124.

²⁶ Zakon o područjima i sjedištima sudova. *Narodne Novine*, 128/214. 2014. 01. 24.

A horvát demokrácia nemzetközi mutatói

A Horvát Köztársaságban a függetlenné válás és az önálló államiság megteremtésének kényszere alatt a demokratikus intézményrendszer kialakítása rendkívül gyorsan megtörtént, ugyanakkor annak konszolidációja az 1990-es években elmaradt, és utána is csak részlegesen ment végbe. A rendszerváltó pártok, a politikai elit és az ország lakossága nem tudott megegyezni és közös platformot kialakítani a demokrácia és a politikai intézményrendszer működésének kérdésében, s ez mind a mai napig érzékelhető a demokrácia megítélésében, amelyet mind a nemzetközi, mind a hazai felmérések igazolnak.

A World Justice Project (WJP) 102 országra kiterjedő nyitott kormányzás indexe (Open Government Index) legutolsó felmérésében Horvátországot a 33. helyre sorolta 0,58%-os nyitottsággal (az 1. a legjobb). A WJP másik, a jogállamiságra vonatkozó és 128 államot lefedő 2020-ban végzett felmérésében (Rule of Law Index) Horvátországot a 39. helyre tette 0,61%-os nyitottsággal. A felmérés érdekessége, hogy az előző évben ugyanennyi pontszám a 42. helyre volt elég. Regionális megmértetésben (EU, EFTA és Észak-Amerika) Horvátország a 24 érintett állam között meglehetősen hátul, a 21. helyen végzett. A nyitott kormányzás indexén belül nyolc faktort vizsgáltak. Ezek közül a legjobb értéket 0,85 ponttal, ami a 21. helyre rangsorolta az országok között, a rend és biztonság helyzete tekintetében érte el, míg a legrosszabb helyezést, 0,58 ponttal a kormányzati hatalom korlátozása dimenzióban kapta (53. hely az országok rangsorában).²⁷

A Nation in Transit (NIT-index) 29 államot vesz górcső alá Közép-Európából és Közép-Ázsiából. Hét indikátort megvizsgálva 1-től 7 pontig terjedő skálán osztályozza az államokat, és a magasabb értékek jelzik az erősebb demokráciát. Az indikátorokra kapott pontszámok átlaga alapján a Freedom House öt kategóriába sorolja az érintett országokat. A 2020-ban megjelent legutolsó, 2019. évi eseményeket tükröző felmérés alapján Horvátország 4,25 ponttal a félig konszolidált demokráciák közé tartozik, hozzátéve, hogy 2012 és 2013 óta, amikor is 4,39 pontot ért el, minden évben kicsivel rosszabb lett az állam demokráciaindexe. Ezzel ugyan megelőz minden államot a Nyugat-Balkán térségében, de a közép-európai országok zöme pozitívabb értéket mutatva előrébb végzett a rangsorban.²⁸ Az alábbi táblázat hosszú idősoros mutatói is azt tükrözik, hogy a 2000-ben történő jelentős változások óta lényeges átalakulás nem történt, Horvátország demokráciaindexe 4,25 és 4,39 pont között mozgott, ezzel mindvégig a félig szilárd (4,01–5,00 pont között) államok számát gyarapítva (1. táblázat).

1. táblázat: Horvátország demokráciaindexének változásai 2010–2019-ben a Nation in Transit éves felmérései alapján

Év	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Demokráciaindex	4,29	4,36	4,39	4,39	4,32	4,32	4,33	4,29	4,25	4,25

Forrás: a Freedom House éves jelentései alapján saját szerkesztés

²⁷ World Justice Project: *Rule of Law Index 2020*.

²⁸ Freedom House: *Nation in Transit*. 2020.

Hosszú távon és a legutolsó felmérés alapján a legpozitívabb mutatók a civil szektor állapotára (2019-ben 5,25) és a választások mikéntjére (5,00) vonatkoznak, míg a legrosszabbul teljesítő összetevők az igazságszolgáltatás működése és függetlensége (3,5), a független média (3,75) és a korrupció (3,75), az 1990-es évek versengő tekintélyelvű rendszerének hagyatékai. Ezek a komponensek a vizsgált időszakban mindig 4 pont alatti értéket kaptak, amely már nem a félig konszolidált rendszerre, hanem az átmeneti, hibrid rezsimekre jellemző. Az átmenet lassú és elhúzódó folyamatban valósult meg, s ezért tudtak az 1990-es évek negatív elemei konzerválódni. Ebben szerepet játszott az is, hogy az 1999. évi új választási törvényt a HDZ mint kormányzó párt dolgozta ki, a funkcionális elitet 2000 után sem váltották le, így ők lassítani tudták a demokratikus viszonyok konszolidációját. Ráadásul sikerült megakadályozniuk, hogy új alkotmányt szövegezzenek meg. A reformfolyamatok így a kibontakozás után lelassultak, ezt a 2000–2003 közötti kormányzó balliberális koalíción belüli ellentétek is erősítették, s utána pedig 2003 és 2011 között, és 2016 után ismét a korábbi uralkodó párt került hatalomra. A Bertelsmann Transzformációs index²⁹ (Bertelsmann Transformation Index, BTI) 2020. évi felmérése alapján Horvátország a tízes skálán 7,91 ponttal a vizsgált 137 országból a 15. helyet érte el. A három fő indikátor vonatkozásában a politikai átalakulás 8,15-os értékkel a 16. helyre, a gazdasági átalakulás 7,68 ponttal a 17.-re, míg a 6,04 pontot szerzett kormányzati index a 25. helyre predesztinálta.³⁰

A fenntartható kormányzás indikátorok (Sustainable Governance Indicators, SGI) 41 uniós és OECD-tagállam körében végzett felmérés eredményei. A vizsgálat három pillérré épül, s ezek közül Horvátország a politikai teljesítmény terén a 34., a demokrácia vonatkozásában a 35. és a kormányzatot illetően a 37. helyet foglalja el, vagyis a felmérésben részt vevő államok rangsorának meglehetősen a végén helyezkedik el. 2019-ben az Economist Intelligence Unit 167 országot felölelő demokráciaindex (DI) hatvan indikátor alapján Horvátországot az 59. helyre sorolta 6,57 ponttal.³¹ Ezzel az eredménnyel az állam a hiányos demokráciák kategóriájába került, ott a középmezőnyben végzett. Ugyanakkor nem ad meglegedésre okot, hogy a 27 uniós tagállam közül egyedül Románia áll mögötte. Az öt szempont alapján Horvátország kiválóan teljesít a választási rendszer és a pluralizmus területén 9,17 ponttal (ez teljes mértékben összeeseng az NIT-mutatóval), a polgári szabadságjogok kategória áll a második helyen 7,06 ponttal, a kormányzat működését csak 6,07-ra értékelték, és meglehetősen alacsony eredményt ért el a politikai részvétel (5,56) és a politikai kultúra (5,0) vonatkozásában.³² Egy 2006-ban útjára indított felmérés alapján Horvátország hosszú idősoros mutatói lassú, de fokozatos csökkenést mutatnak a demokratikus működés vonatkozásában.

A fentiekben bemutatott demokráciaindexek paralel viszonyokat tükröznek. Minden nemzetközi felmérés a demokrácia minőségében és stabilitásában nagyon minimális vál-

²⁹ Az egyes konkrét indikátorokat az 1-től 10-ig terjedő skálán osztályozzák.

³⁰ *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2020.*

³¹ 0-tól 10 pontig terjedő skálán értékeli az országokat, s ennek alapján a 8 és 10 pont közötti országokat a teljes demokrácia kategóriába, a 6–8 pontot elérőket a hiányos demokrácia, a 4–6 esetében a hibrid és a 0–4 pont közötti pontszámot elérő államokat az autoriter csoportba sorolja.

³² Economist Intelligence Unit: *Democracy Index*. 2019.

tozásokat tükröz – azok is inkább enyhe negatív irányba történő elmozdulások. Az utóbbi néhány év kiegyensúlyozottabb, de stagnáló demokratikus értékrendet eredményezett.

Összegzés

A tanulmány a függetlenségét közel harminc éve kikiáltó és rendszerváltó Horvátország nehézségeit vette számba a plurális demokratikus viszonyok, a többpártrendszer, a demokratikus intézményrendszer, a fékek és ellensúlyok vizsgálatán keresztül.³³ A munkában a pozitívumok mellett bemutattuk a még mindig fennálló problémákat is, ami mit sem von le azon heroikus küzdelem eredményeiből, amelyet az állam elért. Korlátokkal ugyan, de immáron harminc éve az állam demokratikus berendezkedésű, a demokratikus intézmények működnek, érvényesül a politikai hatalommegosztás elve. Mindezt olyan előzmények ellenére sikerült kialakítani, mint az első világháború után létrejövő délszláv állam, amikor nem létezett az önálló államiság, a második Jugoszlávia korszaka, ahol megszűnt a demokrácia és a piacgazdaság, majd a jugoszláv állam felbomlása és az önállóság kivívásának hosszú, négy évig tartó polgárháborús időszaka. S e háború idején kellett újjáépíteni az államiságot, megteremteni a plurális demokráciát, ami nem organikus fejlődés eredménye volt. A megszakított történelmi fejlődés, hosszú diktatúra után nyugati demokráciaelemek alkalmazásával újjászülető demokrácia működése során kódolni lehetett, hogy deficitessé lesz, s a múlt negatív örökségének felszámolása, a demokratikus viszonyok konszolidációja napjainkban is tartó folyamat.

Felhasznált irodalom

- Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2020. Online: www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_HRV.pdf
- Castaldo, Antonino – Alessandra Pinna: After Competitive Authoritarianism Hybrid Regime Legacies and the Quality of Democracy in Croatia. *Journal of Contemporary European Studies*, 27. (2019), 4. 486–512.
- Croatian Parliament Law on Croatian Radio-Television. *Official Gazette*, 25. (2001), 3.
- Čular, Goran: Political Development in Croatia 1990–2000. Fast Transition Postponed Consolidation. *Croatian Political Science Review*, 37. (2000), 5. 30–46.
- Čular, Goran – Nenad Zakošek: Croatia. In Sten Berglund – Joakim Ekman – Kevin Deegan-Krause – Terje Knutsen (szerk.): *The Handbook of Political Change in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar, 2004. 451–492.
- Državno Izorno Povjerenstvo Republike Hrvatske (2003, 2007, 2011, 2016): *Rezultati izbora za Zastupnički Dom Hrvatskoga državnog sabora*.
- Economist Intelligence Unit: *Democracy Index*. 2019. Online: www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019

³³ A kérdéskörrel lásd Ördögh Tibor: *Szerbia, Horvátország és Szlovénia politikai rendszerének összehasonlítása 1990 és 2016 között*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Freedom House: *Nation in Transit*. 2020.

Grubisa, Damir: The Political Development. In Staničić Malden (szerk.): *Croatia on Its Way Towards the EU*. Baden-Baden, Nomos, 2002. 33–45.

HINA: President Calls Parliamentary Election for July 5. *Hina.hr*, 2020. május 20. Online: www.hina.hr/vijest/10371863

Kasapović, Mirjana: Semi-Presidentialism in Croatia. In Robert Elgie – Sophie Moestrup (szerk.): *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester, Manchester University Press, 2008.

Levitsky, Steven – Lucan A. Way: Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13. (2002), 2. 51–65.

Levitsky, Steven – Lucan A. Way: *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Lőrinczné Bencze Edit: *Horvátország a függetlenség kikiáltásától az uniós csatlakozásig*. Budapest, Aposztróf, 2015.

Lőrinczné Bencze Edit: Democratic Transition in Croatia – from the First Parliamentary Election in 1990 to the Last One in 2015. *Central European Political Science Review*, 17. (2016), 63. 149–174.

Lőrinczné Bencze Edit: Horvátország politikai rendszere. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Délkelet-Európa politikai rendszerei. 1990–2017*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 115–138.

Nizich, Ivana – Željka Markić – Jeri Laber: Civil and Political Rights in Croatia. *Human Rights Watch*, 2000. Online: www.hrw.org/legacy/reports/1995/Croatia.htm

Ottaway, Marina – Gideon Maltz: Croatia's Second Transition and the International Community. *Current History*, 100. (2001), 649. 375–380.

Ördögh Tibor: *Szerbia, Horvátország és Szlovénia politikai rendszerének összehasonlítása 1990 és 2016 között*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Peruško, Zrinjka: *Assessment of Media Development in Croatia*. Based on UNESCO's Media Development Indicators. 2011. 3–18.

Pusić, Vesna: Croatia at the Crossroads. *Journal of Democracy*, 9. (2000), 1. 111–124.

Rác Szilárd: [Regional Development in Croatia from the Turn of Millennium to the EU Accession](#). *Regional Statistics*, 4. (2014), 2. 87–105.

Seha, Eszter: Croatia. In Anna Fruhstorfer – Michael Hein (szerk.): *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*. Wiesbaden, Springer, 2016. 221–242.

Ustav Republike Hrvatske: *Narodne Novine*, 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014. Online: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/232289.html>

World Justice Project: *Rule of Law Index 2020*.

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. *Narodne Novine*. 116/1999. Zakon o područjima i sjedištima sudova. *Narodne Novine*. 128/214. 2014. január 24.

Zakošek, Nenad: Political Parties and Party System in Croatia. In Ivan Šiber (szerk.): *The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia. Analyses, Documents and Data*. Berlin, Sigma, 2000.