



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Wyzwania dla demokracji środkowoeuropejskich w drugiej dekadzie XXI wieku

**Author:** Rafał Glajcar

**Citation style:** Glajcar Rafał. (2018). Wyzwania dla demokracji środkowoeuropejskich w drugiej dekadzie XXI wieku. W: A. Czyż, S. Kubas (red.), "Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych : księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Markowi Barańskiemu" (S. 172-186). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

RAFAŁ GLAJCAR

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Wyzwania dla demokracji środkowoeuropejskich w drugiej dekadzie XXI wieku

### Demokracja w Europie Środkowej

Pod względem kulturowym Europa podzielona jest na dwie części, określane mianem Wschodu i Zachodu. Pierwsza wyrasta z tradycji bizantyńskiej, druga – łacińskiej. Po II wojnie światowej struktura ta uległa rekonfiguracji, a pojęcie Europa Wschodnia zyskało zupełnie nowe znaczenie. W czasie trwania zimnej wojny odnosiło się ono do wszystkich państw znajdujących się w radzieckiej strefie wpływów – oznacza to, że zyskało wyraźnie polityczne znaczenie, a aspekty geograficzny i, zwłaszcza, kulturowy zostały zmarginalizowane. W nowej, zimnowojennej rzeczywistości trzy państwa należące do bloku komunistycznego: Czechosłowacja, Polska i Węgry znalazły się w zupełnie wyjątkowej sytuacji. W wymiarze instytucjonalnym ich systemy polityczne wpisywały się w specyfikę Europy Wschodniej, zaś w wymiarze tożsamości kulturowej państwa te stanowiły część Zachodu<sup>1</sup>. Specyfikę tego regionu najlepiej wyraża więc określenie Europa Środkowa, podkreślające jego wyjątkowo złożoną sytuację społeczno-polityczno-kulturową.

Zmiana systemowa, która na przełomie lat 80. i 90. XX wieku objęła m.in. tę część Europy, w istotny sposób wpłynęła na losy leżących w tym regio-

---

<sup>1</sup> M. KUNDERA: *The Tragedy of Central Europe*. "The New York Reviews of Books" 1984, Vol. 31, s. 37. Szerzej także zob.: D. DZIERŻEK, W. PARUCH: *Europa Środkowa – idee i koncepcje*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 21–37.

nie państw i zamieszkujących je narodów. Oznaczała ona nie tylko zerwanie z jarzmem komunizmu, ale także otwierała perspektywę powrotu do Zachodu, czego egzemplifikacją było m.in. wdrażanie instytucji, mechanizmów i procedur demokratycznych. Mając świadomość złożoności problemu, jakim jest zdefiniowanie demokracji, Polskę, Węgry i Czechosłowację można było na początku lat 90. ubiegłego wieku bez wątplenia zaliczyć do grona liderów procesów demokratyzacyjnych wśród państw dawnego bloku radzieckiego. Mimo „zimnej wojny domowej”<sup>2</sup> w Czechosłowacji, w wyniku której powstały 1 stycznia 1993 roku dwa odrębne państwa: Republika Czeska i Republika Słowacka, rozpoczęte procesy demokratyzacyjne zakończyły się – uwzględniając różne zawirowania (dotyczące zwłaszcza Słowacji) – sukcesem. W konsekwencji wszystkie cztery państwa na początku XXI wieku zostały członkami Unii Europejskiej, a różnego rodzaju indeksy demokracji najczęściej wskazywały, że w pierwszej dekadzie nowego milenium były one zaliczane do grupy pełnych, dojrzałych, skonsolidowanych, czy też wysokiej jakości demokracji, m.in. *democracy score* w ramach raportów Nations in Transit, *democracy status* Fundacji Bertelsmanna, czy *democracy ranking* wiedeńskiego ośrodka badawczego Democracy Ranking Association – Förderung von Demokratiequalität. Z kolei *democracy index* opracowany przez the Economist Intelligence Unit nie wszystkie państwa regionu zaliczał wprawdzie do grupy pełnych demokracji (określając je – za wyjątkiem Czech – mianem wadliwych), ale ukazywał raczej pozytywny trend ich rozwoju. Nie przeceniając, ze względu na agregatywny charakter, znaczenia tych indeksów, warto jednak odnotować daleko idącą ich zbieżność co do oceny zaawansowania procesów demokratyzacyjnych w wymienionych państwach Europy Środkowej.

W dalszej części niniejszego opracowania uwzględnione zostaną szczegółowe dane przedstawiane w ramach publikowanych przez organizację Freedom House raportów Nations in Transit. Wybór właśnie tego indeksu – *democracy score* – nie jest przypadkowy. Po pierwsze, raporty Nations in Transit publikowane są co roku. Po drugie, spośród przywołanych indeksów *democracy score* charakteryzuje się najdłuższą tradycją badań (od 1995 roku). Po trzecie w końcu, obejmuje on wyłącznie europejskie i azjatyckie państwa dawnego bloku komunistycznego.

*Democracy score*, podobnie jak inne, wspomniane tego typu indeksy, ma z pewnością ograniczoną wartość ekplanacyjną. Sięgnięcie w tym momencie po to narzędzie wydaje się jednak uzasadnione. Pozwala ono uchwycić określone tendencje rozwoju lub regresu demokracji w poszczególnych pań-

---

<sup>2</sup> Określenia tego używają: R. ZENDEROWSKI, J. PIEŃKOWSKI: *Kwestie narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej*. T. 3: *Jesień Narodów i jej konsekwencje*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2016, s. 7.

stwach regionu. Szczegółowe dane mogą być traktowane jako punkt wyjścia do pogłębionych analiz jakościowych. Ostatecznie zaś przebieg demokratyzacji w ramach empirycznych systemów politycznych w najlepszy sposób można uchwycić poprzez jej opis<sup>3</sup>. Prowadzić on powinien do stworzenia odpowiedniej bazy faktograficznej niezbędnej dla dokonywania interpretacji i uchwycenia odrębności determinowanych miejscem, czasem i warunkami, w których przebiega demokratyzacja.

Przedstawione w tabeli 1. dane odzwierciedlają jakość demokracji w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech w latach 2000–2016<sup>4</sup>. Zgodnie z metodologią przyjętą przez Freedom House na ostateczne wyniki (zamieszczone w tabeli) składają się oceny cząstkowe dotyczące siedmiu kategorii: procesu wyborczego, społeczeństwa obywatelskiego, niezależności mediów, demokratyczności rządu na poziomie krajowym, demokratyczności rządu na poziomie lokalnym<sup>5</sup>, struktury i niezależności sądownictwa oraz korupcji. Oceny dokonywane są w oparciu o przyjętą siedmiopunktową skalę (od 1 do 7), gdzie 1 oznacza najwyższy, a 7 najniższy poziom demokratycznego rozwoju. Na podstawie dokonanych ocen reżim polityczny każdego z poddanych analizie państw zaliczany jest do jednej z następujących grup: skonsolidowane demokracje (od 1 do 2,99), częściowo skonsolidowane demokracje (od 3 do 3,99), reżimy w fazie tranzycji i reżimy hybrydowe (od 4 do 4,99), częściowo skonsolidowane autorytaryzmy (od 5 do 5,99) i skonsolidowane autorytaryzmy (od 6 do 7).

Dane w tabeli 1. wskazują, że Czechy, Polska, Słowacja i Węgry osiągnęły w pierwszej dekadzie nowego milenium poziom rozwoju pozwalający zaliczyć je do grupy skonsolidowanych demokracji. Jednocześnie należy podkreślić, że proces ten nie miał charakteru liniowego, co odzwierciedlone zostało na wykresie 1. W przypadku każdego z analizowanych państw zidentyfikować można zarówno okresy poprawy jakości, jak i pogarszania się stanu demokracji, choć nie odnotowywano jakichś zasadniczych zmian pozytywnych czy negatywnych. Można to traktować jako argument na rzecz tezy, że konsolidacja demokracji wymaga czasu. Nie jest ona aktem jednorazowym, ale, charakteryzując się wielowątkowością, oprócz procesów instytucjonalizacji reguł formalnych wymaga przede wszystkim zmian na poziomie kognitywnym.

---

3 R. GLAJCAR, S. KUBAS: *Democratisation in Poland in the Light of Quantitative Analysis Based on Selected Indices of the years 2006–2016*. W: *Democratisation Processes in Poland and Slovenia. Comparative Study*. Eds. A. TURSKA-KAWA, M. HAČEK. Maribor, Lex Localis, 2016, s. 9.

4 Coroczne raporty dotyczą sytuacji w roku poprzednim (np. raport z 2017 roku dotyczy okresu od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 roku).

5 Do 2004 roku kategorie: „demokratyczność rządu na poziomie krajowym” i „demokratyczność rządu na poziomie lokalnym” nie były traktowane oddzielnie, ale stanowiły jedną kategorię: „rządzenie”.

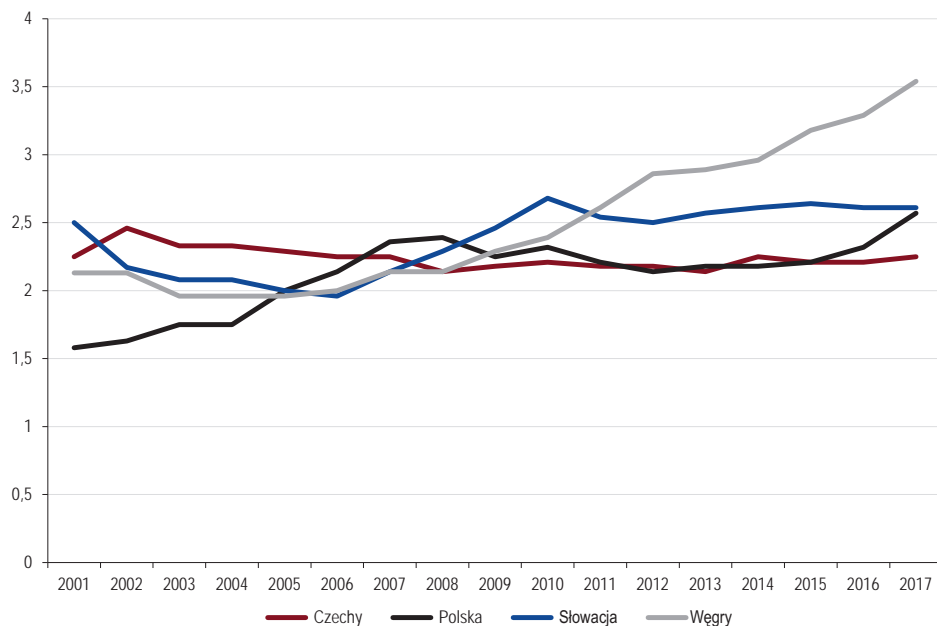
TABELA 1. Jakość demokracji w państwach Europy Środkowej według Freedom House

Rok	Wartość indeksu			
	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry
2001	2,25	1,58	2,50	2,13
2002	2,46	1,63	2,17	2,13
2003	2,33	1,75	2,08	1,96
2004	2,33	1,75	2,08	1,96
2005	2,29	2,00	2,00	1,96
2006	2,25	2,14	1,96	2,00
2007	2,25	2,36	2,14	2,14
2008	2,14	2,39	2,29	2,14
2009	2,18	2,25	2,46	2,29
2010	2,21	2,32	2,68	2,39
2011	2,18	2,21	2,54	2,61
2012	2,18	2,14	2,50	2,86
2013	2,14	2,18	2,57	2,89
2014	2,25	2,18	2,61	2,96
2015	2,21	2,21	2,64	3,18
2016	2,21	2,32	2,61	3,29
2017	2,25	2,57	2,61	3,54

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie: coroczne raporty Nations in Transit.

Początek drugiej dekady XXI wieku przynosi istotną zmianę sytuacji w państwach Europy Środkowej. Oceny jakości demokracji ulegają pogorszeniu. Najbardziej widoczne jest to w przypadku Węgier, które od 2015 roku nie spełniają już, zgodnie z przyjętą przez Freedom House typologią reżimów politycznych, kryteriów demokracji skonsolidowanej i przesunięte zostały do grupy demokracji częściowo skonsolidowanych. Niekorzystny trend odnotowano także w przypadku Słowacji, a raport z 2017 roku wskazuje, że również polski reżim polityczny uzyskał najgorszy w XXI wieku wynik. Niekorzystne tendencje zaznaczyły się w 2016 roku także w Czechach. Zamieszczone na wykresie 1 trendy liniowe obrazują sytuację w czterech państwach Europy Środkowej. O ile w przypadku Polski, Słowacji i Węgier mają one mniej bądź bardziej jednoznaczny charakter regresywny, to w przypadku

Czech odnotowano w ciągu ostatnich 17 lat nieznaczny wprawdzie, ale jednak, trend rozwojowy. Analizując jednak ostatni raport (z 2017 roku), a także przyglądając się sytuacji w tym państwie, można antycypować w mniej bądź bardziej odległej przyszłości zmianę w tym zakresie.



WYKRES 1. Trendy rozwoju/regresu demokracji w państwach Europy Środkowej według Freedom House w latach 2000–2017

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie: coroczne raporty Nations in Transit.

Analiza zaprezentowanego wykresu nie pozostawia wątpliwości, że w państwach Europy Środkowej zaznacza się coraz wyraźniej tendencja w kierunku osłabiania tempa demokratycznego rozwoju. Obserwacja stanu demokracji środkowoeuropejskich w drugiej dekadzie XXI wieku potwierdza, że konsolidacja demokracji nie jest linearnym procesem, który zawsze kończy się sukcesem. O ile w tej materii istnieje zgoda, to warto badać przyczyny procesów obserwowanych w państwach Europy Środkowej. Istotne jest także to, czy ów trend jest krótkookresowy, czy jest to początek jakiejś głębszej rekonfiguracji demokratycznego porządku.

## Przyszłość demokracji środkowoeuropejskich – cztery hipotezy

W kontekście zidentyfikowanych tendencji warto zastanowić się nad tym, jaka jest przyszłość demokracji środkowoeuropejskich. Dlatego właściwe wydaje się sformułowanie czterech hipotez czy też scenariuszy rozwoju sytuacji w analizowanych państwach.

Pierwsza hipoteza zakłada, że młode demokracje środkowoeuropejskie przeżywają „chwilowy” kryzys, który nie jest niczym nadzwyczajnym (H<sub>1</sub>). Z tej perspektywy patrząc, krótkotrwałe tendencje negatywne odzwierciedlają jedynie dynamiczny charakter procesów konsolidacyjnych przebiegających nie w warunkach laboratoryjnych, ale w określonej rzeczywistości społeczno-kulturowej i polityczno-gospodarczej. Analizując dane z tabeli 1., a także przyglądając się wykresowi 1., można dostrzec, że każde z analizowanych państw dotknięte zostało w minionym siedemnastoleciu jakimś kryzysem, który odbił się pogorszeniem wskaźników jakości demokracji. Po takim swoistym załamaniu następował progres, potwierdzający z jednej strony względnie dobrą jakość demokracji środkowoeuropejskich, a z drugiej wskazywał na meandryczny przebieg procesów konsolidacyjnych.

Dane, których dostarcza *democracy score*, zwłaszcza odnoszące się do Węgier, ale także Słowacji i Polski, nakazują daleko posuniętą ostrożność w takim przedstawianiu stanu demokracji w Europie Środkowej. W przypadku Słowacji od kilku lat nie zaznacza się wyraźny trend progresywny. W Polsce nastąpiło zaś wyraźne pogorszenie jakości demokracji w 2016 roku. Natomiast na Węgrzech od prawie dekady odnotowywany jest spadek wartości indeksu, co dowodzi w sposób nie budzący wątpliwości, że regres węgierskiej demokracji nie ma charakteru „chwilowego”. Nie można jednak na tym etapie w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na pytanie, czy przypadek węgierski jest przejawem kryzysu demokracji w jednym państwie<sup>6</sup>, czy też stanowi „zapowiedź” tego, co stanie się, a może już się dzieje, w pozostałych państwach regionu.

Zgodnie z drugą hipotezą w Europie Środkowej zaznacza się trend w zakresie dekonsolidacji demokracji (H<sub>2</sub>). Jej weryfikacja musi być poprzedzona zdefiniowaniem samego pojęcia dekonsolidacji demokracji. Jest ono, co oczywiste, antonimem konsolidacji demokracji. Temu ostatniemu poświęcono wiele miejsca w literaturze politologicznej. Jest to „w najszerszym znaczeniu proces stabilizowania i utrwalania reżimu demokratycz-

---

6 A. Bozóki: *Broken Democracy, Predatory State and Nationalist Populism*. „Athenaeum. Polish Political Science Studies” 2015, Vol. 48, s. 247–262.

nego”<sup>7</sup>. Demokracja ma charakter skonsolidowany, jeśli istniejący układ instytucjonalny jest „the only game in town”, a żaden z uczestników tej gry nie wyobraża sobie działania poza demokratycznymi instytucjami<sup>8</sup>. Geoffrey Pridham wskazuje przy tym na dwa subprocesy w ramach konsolidacji. Pierwszy określa mianem konsolidacji negatywnej. Jest on chronologicznie wcześniejszy i kończy się w momencie, gdy polityczny wpływ podmiotów antysystemowych jest zminimalizowany i są one nieznaczące. Drugi, zwany konsolidacją pozytywną wiąże się z internalizacją demokratycznych wartości przez elity i społeczeństwo oraz wynikających z tego zmian w kierunku ukształtowania demokratycznej kultury politycznej<sup>9</sup>. W nawiązaniu do koncepcji konsolidacji pozytywnej Wolfgang Merkel zaproponował wyodrębnienie czterech poziomów analitycznych, na których ów proces przebiega: 1) konstytucyjny (instytucji formalnych); 2) reprezentacji interesów; 3) zachowań; 4) kultury politycznej (socjo-kulturowego podłoża demokracji). Wskazuje on jednocześnie, że dopiero pomyślny przebieg konsolidacji na wszystkich czterech poziomach czyni reżim demokratyczny odpornym na przejściowe kryzysy. Nie oznacza to, że w pełni skonsolidowana demokracja jest stanem nieodwracalnym, ale posiada ona znaczne rezerwy wytrzymałości na ewentualne destabilizujące ją wstrząsy<sup>10</sup>.

Nawiązując do propozycji Merkla, dekonsolidację demokracji należy postrzegać jako proces, w ramach którego na czterech wyodrębnionych poziomach dochodzi do zmian osłabiających stabilność demokratycznego porządku. Na poziomie konstytucyjnym może się to przejawiać zmianami w obszarze reguł formalnych, skutkującymi m.in. podważaniem i/lub osłabianiem instytucji i mechanizmów wertykalnej i horyzontalnej odpowiedzialności rządzących. Na drugim z wymienionych poziomów może się to wiązać ze zjawiskiem kryzysu reprezentacji, dotyczącym tradycyjne ugrupowania polityczne. Jest on z jednej strony konsekwencją rozluźnienia powiązań pomiędzy partiami a społeczeństwem, z drugiej zaś coraz wyraźniejszej dominacji koncepcji polityki „bez ideologii”<sup>11</sup> i opcji marketingowej w poli-

---

7 Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji*. W: *Leksykon politologii wraz z Aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław, Atlas, 2004, s. 181.

8 A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991, s. 26.

9 G. PRIDHAM: *The Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*. New York, Continuum, 2000, s. 20.

10 W. MERKEL: *Plausible Theory, Unexpected Results. The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe*. „Internationale Politik und Gesellschaft” 2008, No. 2, s. 13–15.

11 T. BODIO: *Polityka jako sztuka bycia wybranym*. W: *Studia politologiczne*. T. 6: *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*. Red. E. PIETRZYK-ZIENIEWICZ. Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA, 2002, s. 47–55.



tyce<sup>12</sup>. To z kolei sprzyja pojawianiu i wzmacnianiu się ugrupowań antyestablishmentowych i antysystemowych. Na poziomie trzecim dekonsolidacja może przejawiać się przede wszystkim w tym, że aktorzy polityczni zaczynają realizować swoje interesy, podważając jednocześnie formalne instytucje i reguły demokratyczne. Do czwartego poziomu analizy należy w przypadku państw Europy Środkowej podchodzić z największą ostrożnością. Otóż w tamtejszych, młodych demokracjach często jeszcze nie nastąpiła zmiana w wymiarze kultury politycznej, odzwierciedlająca się przyjęciem prodemokratycznych postaw oraz orientacji względem systemu politycznego. Konsolidacja na poziomie socjo-kulturowym wymaga bowiem czasu i zmian pokoleniowych. Z tego względu dekonsolidacja demokracji na poziomie czwartym dotyczy najczęściej obszaru najslabiej pod względem demokratycznym rozwiniętego. Jej przejawami mogą być marginalizowanie znaczenia demokratycznych wartości, norm, postaw z jednoczesnym faktycznym gloryfikowaniem alternatywnych wobec demokratycznych form i sposobów sprawowania władzy. Analizując funkcjonowanie środkowoeuropejskich reżimów politycznych można zidentyfikować co najmniej nieprawidłowości na każdym z czterech wymienionych poziomów. Czy jest to jednak dowód na to, że tamtejsze demokracje weszły lub wchodzi w fazę dekonsolidacji?

Trzecia hipoteza jest jeszcze dalej idąca i zakłada, że następujące w drugiej dekadzie XXI wieku w państwach Europy Środkowej procesy są przejawem odwrotu od demokracji (H<sub>3</sub>). Nawiązując do terminologii, którą posługuje się Charles Tilly, procesy te należałoby określić jako de-demokratyzację<sup>13</sup>. Charakteryzuje je zmiana dotychczasowej trajektorii rozwoju politycznego. O ile procesy demokratyzacyjne charakteryzują się długotrwałością, o tyle procesy de-demokratyzacji przebiegają szybciej. Inaczej jednak niż w przypadku znanych z przeszłości fal odwrotu od demokracji, obecne procesy de-demokratyzacyjne w Europie Środkowej – jeśli ta hipoteza okazałaby się prawdziwa – nie mają tak bardzo gwałtownego przebiegu. Oznaczałoby to, że przyszłość reżimów politycznych w państwach regionu niekoniecznie musi się wiązać z jakąś formą autorytaryzmu. Procesy de-demokratyzacyjne mogą jednak zepchnąć je do grupy reżimów hybrydowych, charaktery-

---

12 B. MICHALAK: *The Anti-Systemness of the Protest Parties*. "Polish Political Science Yearbook" 2011, Vol. 40, s. 112.

13 Dla Charlesa Tilly'ego „system jest demokratyczny w takim stopniu, w jakim zależności polityczne między państwem i jego obywatelami są odbiciem szerokiej, równej, chronionej i wzajemnie zobowiązującej konsultacji”. O ile „demokratyzacja oznacza ruch w stronę konsultacji szerszej, bardziej równej, lepiej chronionej i silniej wzajemnie zobowiązującej”, o tyle de-demokratyzacja oznacza „ruch w stronę konsultacji węższej, mniej równej, gorzej chronionej i słabiej wzajemnie zobowiązującej”. Cyt. za: Ch. TILLY: *Demokracja*. Przeł. M. SZCZUBIAŁKA. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008, s. 26.

zujących się eklektycznością reguł i praktyk znanych z demokracji i autorytaryzmu. W konsekwencji mogą występować znaczne trudności w zakresie ich opisu. W tym kontekście przydatne może okazać się określenie Larry'ego Diamonda, piszącego o „reżimach niejednoznacznych” (*ambiguous regimes*), które umiejscowione są gdzieś pomiędzy demokracjami wyborczymi i rywalizacyjnymi autorytaryzmami, a niezależni obserwatorzy nie są zgodni, jak należy je zaklasyfikować<sup>14</sup>.

Za przejawy tendencji de-demokratyzacyjnych należałoby uznać wszelkie działania rządzących mające na celu zablokowanie możliwości niekontrolowanej alternacji władzy, co oznaczałoby podważenie jednego z fundamentów reżimów demokratycznych, którym jest instytucjonalizacja niepewności<sup>15</sup>. Najdalej idącym przejawem takich działań byłyby fałszerstwa wyborcze czy też przeprowadzenie przez rządzących udanych operacji sukcesyjnych (stanowiska obejmują ludzie zaufani), opierających się na nowowprowadzonych zasadach dotyczących liczby lub długości kadencji<sup>16</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że antydemokratyczne konsekwencje mogą być także pokłosiem różnego rodzaju manipulacji politycznych, w tym zwłaszcza wyborczych<sup>17</sup>. Jednocześnie tendencji de-demokratyzacyjnych nie można ograniczać wyłącznie do problematyki elekcyjnej. Równie istotne jest istnienie systemowych zabezpieczeń przed nadmierną kumulacją organizacyjnych i materialnych zasobów w rękach jednego aktora politycznego. W demokracji rolę owych „bezpieczników” pełnią m.in. zasada podziału władzy, sądy konstytucyjne, niezależne media. Tymczasem w państwach Europy Środkowej można – zwłaszcza na Węgrzech i w Polsce – wskazać działania rządzących skutkujące naruszeniem, dotychczas wydawało się niepodważalnych, instytucjonalnych zabezpieczeń demokracji<sup>18</sup>. Charakterystyczne jest to, że często tłumaczą oni swoje działania chęcią obrony demokracji, sięgając przy tym po argumenty rzeczywistego oddania władzy w ręce suwerena (narodu, ludu, obywateli

---

<sup>14</sup> L. DIAMOND: *Thinking about Hybrid Regimes*. „Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, No. 2, s. 26; por. PH.C. SCHMITTER: *Dangers and Dilemmas of Democracy*. W: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, s. 77.

<sup>15</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 12–13.

<sup>16</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie pokomunistycznym*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 15–16.

<sup>17</sup> Waldemar Wojtasik wskazuje dziewięć wymiarów instytucjonalnych manipulacji wyborczych: temporalny, partycypacyjny, materialny, komunikacyjny, deputacyjny, faktoracyjny, obligatywny, systemowy, alternacyjny. Zob. szerzej: W. WOJTASIK: *Instytucjonalne manipulacje wyborcze: legalne formy oddziaływania na wynik wyborów*. W: *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 294–301.

<sup>18</sup> R.S. FOA, Y. MOUNK: *The Democratic Disconnect*. „Journal of Democracy” 2016, Vol. 27, No. 3, s. 16.

li). Jeśli to, co dzieje się w państwach Europy Środkowej, należałoby określić jako de-demokratyzację, to następuje ona w bardzo specyficznych okolicznościach – nie dlatego, że poparcie zyskują inne niż demokratyczny modele reżimów politycznych, ale ze względu na samoprzekształcanie się demokracji w *quasi*-autorytaryzm. W tej sytuacji należałoby uznać, że przeciwnikami demokracji są ci, którzy na swoich sztandarach niosą hasła jej obrony.

Weryfikacja hipotezy zakładającej, że w państwach Europy Środkowej zaznaczają się procesy odwrotu od demokracji, wymaga oczywiście pogłębionych analiz. Niemniej warto zwrócić uwagę, że mniej więcej od połowy pierwszej dekady XXI wieku odnotowuje się niewielki spadek liczby demokracji w świecie albo przynajmniej zahamowanie widocznego do tamtej pory trendu wzrostowego w tym zakresie<sup>19</sup>. Czy, biorąc to pod uwagę, można zaobserwowane w Europie Środkowej tendencje interpretować jako przejaw globalnego kryzysu demokracji<sup>20</sup>?

W końcu czwarta hipoteza (H<sub>4</sub>) zakłada, że, w warunkach adaptacji do dynamicznie zmieniającego się otoczenia, demokracja – ten wydawałoby się najdogłębniej zbadany i w związku z tym najlepiej znany z reżimów politycznych – po prostu ulega korekcie, a dotychczas dominujące wyobrażenia o jej najbardziej pożądanym odstonach są na gruncie empirycznym podważane. Jej prawdziwość oznaczałaby, że procesy zachodzące w państwach Europy Środkowej ćwierć wieku od rozpoczęcia demokratyzacji są przejawem zakwestionowania dotychczasowego modelu rozwoju politycznego. W ramach szeroko rozumianego modelu demokratycznego zaczyna być realizowana jego nowa koncepcja, którą w porównaniu do dotychczas urzeczywistnianej

---

19 Sytuację taką można oczywiście tłumaczyć w dwójnasób: albo jako potwierdzenie tezy o początku fali odwrotu od demokracji, albo jako efekt zakreślenia przez demokrację już tak szerokich kręgów i objęcie nią tak wielu krajów, że uznać to należy za osiągnięcie szczytu możliwości jej terytorialnego rozwoju. Zob. L. DIAMOND: *Facing Up to the Democratic Recession*. "Journal of Democracy" 2015, Vol. 26, No. 1, s. 142.

20 Z poglądem tym polemizują (odwołując się do danych Freedom House, Polity IV, Economist Intelligence Unit i Bertelsmann Index) Steven Levitsky i Lucan Way. Uważają oni, że wskazywanie na pojawienie się rzekomego demokratycznego regresu ma swoje źródło w wadliwej interpretacji wydarzeń z lat 90. XX wieku, wpisujących się w Huntingtonowską trzecią falę demokratyzacji. Ówczesny optymizm i woluntaryzm względem procesów zmian systemowych, najczęściej interpretowanych jako demokratyzacja, zrodziły nierealistyczne oczekiwania. Ich nierealizacja generuje zaś przesadny pesymizm w odniesieniu do obecnej sytuacji i ponure perspektywy. Uważają oni, że, nawet jeśli niektóre państwa doświadczają demokratycznego regresu, to nie ma empirycznych podstaw do sugerowania ogólnoświatowego spowolnienia demokratycznego. Konkludując, formułują oni wniosek, że zwolennicy tezy o globalnym regresie demokracji mniej koncentrują się na rzekomych procesach odwrotu od niej, a bardziej na braku przejawów demokratycznego progresu. Zob.: S. LEVITSKY, L. WAY: *The Myth of Democratic Recession*. "Journal of Democracy" 2015, Vol. 26, No. 1, s. 45-46, 48, 53.

formuły można określić jako demokrację nieliberalną. Bojan Bugarič i Tom Ginsburg wskazują, że reżim taki charakteryzuje się swoistą agresywnością partii politycznych czy szerzej aktorów politycznych, dążących do realizacji własnych korzyści ideologicznych i ekonomicznych poprzez demontaż instytucji państwa prawa. Trzeba zaznaczyć, że w minimalistycznym znaczeniu demokracja w takich państwach istnieje, ponieważ cyklicznie odbywają się wybory, jednakże stopniowo likwidowane są instytucjonalne zabezpieczenia przed nadużywaniem władzy. Jednocześnie rządzący, powołując się na demokratyczną legitymację, stawiają się w roli jedynych reprezentantów suwerena, walczących ze skorumpowanymi elitami<sup>21</sup>. Takie ujęcie roli rządzących powoduje, że ograniczana jest rola instytucji kontrolnych. Sądy konstytucyjne są przedstawiane jako instytucje nie tyle zabezpieczające przed tyranią większości, ile przede wszystkim jako aktorzy procesu politycznego podważający wolę demokratycznie wybranych parlamentów, a przez to wolę suwerena<sup>22</sup>. Naciskowi ze strony rządzących poddawane są krytyczne wobec ich działalności media. Jednocześnie podejmują oni mniej bądź bardziej skuteczne próby kolonizacji mediów publicznych, które stają się w konsekwencji propagandową tubą rządzących, nie realizując w rzeczywistości funkcji kontrolnej<sup>23</sup>. Innym przejawem podważania fundamentów demokracji liberalnej jest faktyczne upolitycznianie służby cywilnej.

Warto zwrócić uwagę, że opisywane praktyki znajdują coraz częściej społeczne uznanie. Zgodnie z danymi World Values Surveys coraz więcej ludzi bowiem, zwłaszcza młodych i zamożnych<sup>24</sup>, akceptuje autorytarne mechanizmy sprawowania władzy, jednocześnie deklarując mniejsze przywiązanie do wartości demokracji liberalnej<sup>25</sup>. To sprawia, że w sferze społecznej istnieje przyzwolenie dla wdrażania form sprawowania władzy niemieszczających się w modelu demokracji liberalnej. Jest to efekt utożsamiania nieskuteczności rządów w realizacji polityk publicznych z urzeczywistnieniem przez nie modelem demokracji liberalnej. W konsekwencji ludzie, pozostając wiernymi abstrakcyjnie pojmowanej demokracji, odrzucają jed-

---

21 B. BUGARIČ, T. GINSBURG: *The Assault on Postcommunist Courts*. "Journal of Democracy" 2016, Vol. 27, No. 3, s. 69–70.

22 C. SKACH: *The Countermajoritarian Opportunity? Courts, Rights, and the Accommodation of Difference*. "Harvard International Law Journal" 2013, Vol. 55, s. 23–25. [http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2013/12/Skach\\_to\\_Publish.pdf](http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2013/12/Skach_to_Publish.pdf) [data dostępu: 19.03.2017].

23 POR. J. RUPNIK, J. ZIELONKA: *Introduction: The State of Democracy 20 Years on. Domestic and External Factors*. "East European Politics and Societies and Cultures" 2013, Vol. 27, No. 1, s. 14–16.

24 R.S. FOA, Y. MOUNK: *The Democratic Disconnect...*, s. 7–13.

25 R.S. FOA, Y. MOUNK: *The Signs of Deconsolidation*. "Journal of Democracy" 2017, Vol. 28, No. 1, s. 11–12.

nocześnie wiele kluczowych reguł i instytucji uznawanych za niezbędne składniki demokratycznego rządzenia. W ten sposób powstaje przestrzeń dla implementacji rozwiązań niemieszczących się w koncepcji demokracji liberalnej.

## Konkluzje

Cztery przedstawione hipotezy (scenariusze) dotyczące przyszłości demokracji w Europie Środkowej są próbą zwrócenia uwagi na zidentyfikowany trend charakteryzujący się spadkiem dynamiki demokratycznego rozwoju w regionie uchodzącym przez minione ćwierćwiecze za jeden z obszarów odnoszących największe sukcesy pod względem budowania demokracji. Trzy pierwsze hipotezy zakładają falowość czy też meandryczność rozwoju politycznego, a w każdym razie jego nielinearność. Oznacza to, że po okresie „chwilowego kryzysu” (H1), dekonsolidacji demokracji (H2), czy odwrotu od demokracji (H3) możliwy jest powrót na ścieżkę demokratycznego rozwoju. Patrząc z tej perspektywy, prawdziwość którejkolwiek z tych hipotez oznaczałaby przynajmniej w części realizację scenariusza znanego z przeszłości i odnoszącego się do wielu systemów politycznych. Trzeba również podkreślić, że trzy zidentyfikowane scenariusze mogą być z sobą mocno powiązane, dlatego nie powinno się bagatelizować żadnego z nich. Po „chwilowym kryzysie” niekoniecznie musi nastąpić szybki powrót na „właściwe tory”. Taki kryzys może być preludium procesu dekonsolidacji demokracji. Tę ostatnią zaś powinno się postrzegać przede wszystkim jako „system wczesnego ostrzegania”<sup>26</sup> przed ewentualną de-demokratyzacją.

Z kolei, gdyby pozytywnie została zweryfikowana ostatnia ze sformułowanych hipotez (H4), oznaczałoby to, że w Europie Środkowej następuje zmiana dotycząca fundamentów myślenia o demokracji... Wprawdzie dotychczas objawia się to przede wszystkim w warstwie proceduralnej, ale być może jest to preludium do jej zmiany w wymiarze, który Marcin Król określa mianem substancjalnego<sup>27</sup>.

W kontekście przedstawionych hipotez (scenariuszy) należy stwierdzić, że demokracje środkowoeuropejskie stoją przed wyzwaniami, które nie dotyczą konkretnych kwestii z zakresu polityk publicznych. Tym razem problem dotyczy samej demokracji. Zasadniczym elementem politycznej rywalizacji w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech jest przyszłość demokracji.

---

<sup>26</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>27</sup> M. KRÓL: *Pora na demokrację*. Kraków, Wydawnictwo Znak, 2015.

## Bibliografia

### Opracowania zwarte

- ANTOSZEWSKI A.: *Konsolidacja demokracji*. W: *Leksykon politologii wraz z Anekssem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław, Atlas, 2004.
- BODIO T.: *Polityka jako sztuka bycia wybranym*. W: *Studia politologiczne*. T. 6: *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*. Red. E. PIETRZYK-ZIENIEWICZ. Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA, 2002.
- DZIERŻEK D., PARUCH W.: *Europa Środkowa – idee i koncepcje*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2010.
- GLAJCAR R., KUBAS S.: *Democratisation in Poland in the Light of Quantitative Analysis Based on Selected Indices of the years 2006–2016*. W: *Democratisation Processes in Poland and Slovenia. Comparative Study*. Eds. A. TURSKA-KAWA, M. HAČEK. Maribor, Lex Localis, 2016.
- KRÓL M.: *Pora na demokrację*. Kraków, Wydawnictwo Znak, 2015.
- PRIDHAM G.: *The Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*. New York, Continuum, 2000.
- PRZEWORSKI A.: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- SCHMITTER PH.C.: *Dangers and Dilemmas of Democracy*. W: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- ZENDEROWSKI R., PIENKOWSKI J.: *Kwestie narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej*. Tom 3: *Jesień Narodów i jej konsekwencje*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2016.
- WOJTASIK W.: *Instytucjonalne manipulacje wyborcze: legalne formy oddziaływania na wynik wyborów*. W: *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- TILLY Ch.: *Demokracja*. Przeł. M. SZCZUBIAŁKA. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008.

### Czasopiśmiennictwo

- ANTOSZEWSKI A.: *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie pokomunistycznym*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16.
- BOZÓKI A.: *Broken Democracy, Predatory State and Nationalist Populism*. „Athenaeum. Polish Political Science Studies” 2015, Vol. 48.
- BUGARIČ B., GINSBURG T.: *The Assault on Postcommunist Courts*. „Journal of Democracy” 2016, Vol. 27, No. 3.
- DIAMOND L.: *Facing Up to the Democratic Recession*. „Journal of Democracy” 2015, Vol. 26, No. 1.

- DIAMOND L.: *Thinking about Hybrid Regimes*. "Journal of Democracy" 2002, Vol. 13, No. 2.
- FOA R.S., MOUNK Y.: *The Democratic Disconnect*. "Journal of Democracy" 2016, Vol. 27, No 3.
- FOA R.S., MOUNK Y.: *The Signs of Deconsolidation*. "Journal of Democracy" 2017, Vol. 28, No. 1.
- KUNDERA M.: *The Tragedy of Central Europe*. "The New York Reviews of Books" 1984, Vol. 31.
- LEVITSKY S., WAY L.: *The Myth of Democratic Recession*. "Journal of Democracy" 2015, Vol. 26, No. 1.
- MERKEL W.: *Plausible Theory, Unexpected Results. The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe*. "Internationale Politik und Gesellschaft" 2008, No. 2.
- MICHALAK B.: *The Anti-Systemness of the Protest Parties*. "Polish Political Science Yearbook" 2011, Vol. 40.
- RUPNIK J., ZIELONKA J.: *Introduction: The State of Democracy 20 Years on. Domestic and External Factors*. "East European Politics and Societies and Cultures" 2013, Vol. 27, No. 1.
- SKACH C.: *The Countermajoritarian Opportunity? Courts, Rights, and the Accommodation of Difference*. "Harvard International Law Journal" 2013, Vol. 55. [http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2013/12/Skach\\_to\\_Publish.pdf](http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2013/12/Skach_to_Publish.pdf) [data dostępu: 19.03.2017].



RAFAŁ GLAJCAR

## Challenges for Democracies of Central Europe in the Second Decade of the 21st Century

ABSTRACT: The countries of Central Europe (Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary) relatively quickly have reached a level of development that allowed them to be classified as one of the consolidated democracies. This has been confirmed by the evaluations carried out by the best-known indices for measuring the quality of democracy. It is known, however, that the consolidation of democracy is a long-term process, taking place not only in the institutional dimension, but above all at the behavioural level, reflecting the state of public awareness. Consolidation is a meandering process and does not always end in success. What is happening in the countries of Central Europe at the end of the first decade and in the second decade of the 21st century is a sufficient reason to ask a question about the future of their democracies. Referring to the Nations in Transit index, one can notice an increasingly clear trend of weakening democratic development in the region. With this in mind, the article outlines four hypothetical scenarios concerning the future of Central European de-

mocracies. They are not necessarily inseparable, but merely show the potential consequences of the phenomena and processes observed. The article is primarily of expository and prognostic character.

**KEY WORDS:** deconsolidation of democracy, de-democratization, deliberalization of democracy