

Eseji

Izvorni znanstveni članak
321.7.01Novi ustavi i modeli demokracije: problem većine¹

KENNETH JANDA*

Sažetak

Autor predstavlja dvije alternativne koncepcije demokracije: proceduralnu, koja vrednuje poretke s obzirom na procedure koje neka vlast rabi u svom vladanju, te koncepciju supstancijalne demokracije koja inzistira na sadržaju političkih odluka, kao kriteriju demokracije. Dok zagovornici većinskog modela shvaćanja teoretičari demokracije konstruirali su tri različita modela demokracije (većinski, pluralistički i konsenzualni), od kojih prva dva slijede proceduralnu, a treći supstancijalnu teoriju demokracije. Dok zagovornici većinskog modela smatraju da je vlast najprije odgovorna javnom mnijenju, tj. većini građana, pluralisti demokraciju shvaćaju kao vlast više interesnih grupa, od kojih nijedna nije dovoljno moćna da bi nametnula samo svoj interes. Konsenzualni model naglašava potrebu da upravo vlast svojim odlukama bude jamac ljudskih i građanskih prava, kao i potrebu zaštite nacionalnih manjina mehanizmima koji omogućuju njihovu participaciju u vlasti. Autor zaključuje da društvima srednje i istočne Europe najbolje odgovara posljednji model, jer ona, zbog svojih historijskih, socijalnih i kulturnih uvjeta, nisu u poziciji da razvijaju zapadne modele temeljene na proceduralnom shvaćanju demokracije.

Ustavom se uspostavlja temeljna struktura državne vlasti neke nacije. Radikalno novi oblici vladavine zahtijevaju pisanje potpuno novih ustava ili bitnu izmjenu već postojećih. Slom komunizma 1989. potaknuo je pisanje novih ustavnih dokumenata u svim zemljama srednje i istočne Europe, budući da su njihovi politički vođe tražili zamjenu jednostranačke načelima demokratske vladavine.² No, za različite ljude "demokracija" ima i različita značenja. David Held, stručnjak za pitanja demokratske vladavine, kaže kako "danas gotovo svi govore da su demokrati, bez obzira na to jesu li

* *Kenneth Janda*, profesor političke znanosti na Northwestern University, Evanston, SAD.

¹Ovaj tekst izložen je kao referat na IV. bratslavskom simpoziju "Konstitucionalizam i politika", održanom 11.—14. studenoga 1993. Pojedini njegovi dijelovi prerađeni su dijelovi drugog poglavlja iz knjige Kenneth Janda, Jeffrey Berry, and Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy: Government in America*, Houghton Mifflin, Boston, 1993.

²A. E. Dick Howard, *Constitution Making in Eastern Europe*, Woodrow Wilson Press, Washington D.C., 1993., str. 2.

na pozicijama ljevice, centra ili desnice”.³ Čak i pobornici iste ideologije mogu imati konkurirajuće koncepcije demokracije. Held je definirao devet različitih modela demokracije, ne računajući sve njihove varijante. Moramo znati koji model demokracije ustavotvorci imaju na umu, ako želimo vrednovati demokratsku prirodu njihovih nastojanja.

U ovom tekstu razlikujemo tri modela demokratske vladavine. Dva od ta tri modela odgovaraju “proceduralnom” razumijevanju demokratske teorije — gledištu da se demokracija odnosi najprije na procedure po kojima se neka vlast ravna, a ne na prirodu njezine politike. Treći model odražava “supstancijalno” shvaćanje demokracije — gledište da se neka vlast smatra demokratskom uglavnom na osnovi sadržaja njezine politike, a ne na osnovi procedura koje rabi.⁴ Premda se anglo-američki znanstvenici razlikuju prema tome kojem pojedinom modelu više naginju, većina njih vrednuje sustave vladavine, imajući na umu proceduralnu koncepciju demokracije. Za razliku od njih, kako tvrdi Agh, “europski pristup sadrži supstancijalnu definiciju demokracije i određuje veliki broj socijalnih i političkih prava koja građanima olakšavaju prakticanje demokracije”.⁵ Nadam se da će ovim tekstom, pojašnjavajući koji su temeljni model demokracije prigrlili ustavotvorci u zemljama srednje i istočne Europe, unaprijediti razumijevanje poredaka koje su oblikovali.

Dva modela proceduralne demokracije

Ako nacije žele demokraciju, moraju je ostvariti kroz neki oblik predstavničke vladavine, izabirući one koji će donositi političke odluke. No, to još uvijek ne jamči demokratsku vladavinu. Vlast mora imati sredstva kojima će odrediti što narod želi, jednako kao i sredstva pomoću kojih će te želje prevesti u političke odluke. Drugim riječima, demokratska vlast zahtijeva institucionalne mehanizme — utvrđene procedure i organizacije — za prevođenje javnog mišljenja u vlastitu politiku. Izbori, političke stranke, zakonodavna tijela, interesne grupe — primjeri su takvih institucionalnih mehanizama u politici.

Neki teoretičari demokracije zagovaraju institucije koje odluke vlasti blisko vežu uz želje većine građana. Ako najveći dio građana želi zakon protiv prodaje pornografije, vlast bi je trebala staviti izvan zakona. Ako građani traže da se više novca troši za obranu, a manje za socijalnu politiku (ili obrnuto), vlast bi trebala u skladu s tim i djelovati. Za te teoretičare bit demokratske vladavine jest vladavina većine. U predstavničkom obliku vladavine, vladavina većine interpretira se kao vlast

³David Held, *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1987., str. xiii.

⁴Ova je razlika izložena u: Austin Ranney and Willmoore Kendall, *Democracy and the American Party System*, Harcourt Brace, New York, 1965., str. 5

⁵Attila Agh, “Transition to Democracy in East-Central Europe: a Comparative View”, u Gyorgy Szoboszlai (ur.), *Democracy and Political Transformation: Theories and East-Central Realities*, Hungarian Political Science Association, Budapest, 1991., str. 110.

odgovorna većinskom mnijenju. Drugi teoretičari pridaju manju važnost nacelima većinske vladavine ili odgovornosti većini. Oni ne vjeruju u preveliko oslanjanje na masovno mnijenje; umjesto toga, oni zastupaju institucije koje grupama građana omogućavaju da štite svoje interese prilikom donošenja političkih odluka.

Gornje teorijske pozicije možemo svesti na dva alternativna modela demokracije. Kao model, svaki od njih je hipotetski, shematski plan za ostvarenje demokratske vladavine kroz institucionalne mehanizme. Većinski model vrednuje participaciju s pozicije naroda u cjelini; pluralistički model vrednuje participaciju s pozicije organiziranih grupa građana. Ilustrirat ćemo oba modela s posebnim osvrtom na američku politiku.

Većinski model demokracije

Većinski se model demokracije oslanja na klasičnu, udžbeničku teoriju demokracije. On tumači vlast naroda kao vlast većine.⁶ Taj se model, unutar ograničenja predstavničke vladavine, nastoji približiti neposrednoj ulozi naroda u demokraciji. Kako bi potaknuo vlast na odgovornost prema javnom mnijenju, većinski model mora voditi računa o nekoliko mehanizama koji će narodu omogućiti neposredno sudjelovanje u političkom procesu. Opći narodni izbori političkih dužnosnika osnovni su mehanizam demokratske vladavine kod većinskog modela. Od građana se očekuje da ponajprije mudrim izabiranjem nekog političara, a zatim i, zavisno od učinka, njegovim ponovnim izborom ili neizborom, nadziru ponašanje svojih predstavnika. Mogućnost reizbora, ali i poraza na biralištima, trebala bi motivirati predstavnike na odgovornost prema javnom mnijenju i tako ozbiljiti vlast većine.

Izbori ispunjavaju tri glavna načela proceduralne teorije demokracije: opću participaciju, političku jednakost i vladavinu većine. Tako izbori omogućuju praktički svim odraslim građanima da, glasujući, utječu na vlast (opća participacija); doprinos svakoga pojedinog građanina računa se jednako (politička jednakost); javni dužnosnici biraju se u skladu s narodnim preferencijama (vladavina većine). Ova posljednja rečenica zaslužuje posebno pojašnjenje. Naime, neki izborni sustavi striktno primjenjuju interpretaciju većinske vladavine, tražeći da kandidat dobije apsolutnu većinu izbornog tijela, dok drugi isti koncept primjenjuju dosta slobodnije, priznajući kandidatu pobjedu ako ovaj dobije običnu većinu (ali ne nužno i 50% plus jedan). Obje interpretacije većinske vladavine potpadaju pod isto većinsko načelo.

Ljudi obično izbore smatraju samo mehanizmima biranja između kandidata za obnašanje javne službe. Teoretičari većinskog modela u njima,

⁶Ovo su gledište izložila dva sudionika plenarne sjednice IV. bratslavskog simpozija 1993. g. Spencer Zifcak je 13. studenoga rekao: "Demokracija je, po definiciji, vladavina većinske volje.", iako je primijetio da pojedinci također imaju prava koja su iznad zakona. Kasnije, istoga dana, Peter Zajac je kazao kako je demokracija "vladavina većine", ali se i on osvrnuo na prava pojedinaca i manjina koja stoje iznad te većine. Ovaj sukob između većinske vladavine i manjinskih prava središte je supstancijalne koncepcije teorije demokracije.

pak, vide i sredstvo putem kojeg se odlučuje o državnoj politici. Glasovanje građana o nekom političkom pitanju naziva se referendum. Kad građani, svojim peticijama i prikupljanjem traženog minimuma potpisa, dovedu do toga da se neko političko pitanje stavi na glasovanje, tada govorimo o inicijativi. Dvadeset i jedna država SAD-a dozvoljava svojim zakonodavnim tijelima da postave referendumsko pitanje pred glasače, a građanima daju pravo na poduzimanje referendumske inicijative. Drugih pet država ima odredbu o mogućnosti upotrebe jednog ili drugog mehanizma.⁷ Referendumi na razini pojedinih država iskorišteni su u odlučivanju o širokoj lepezi važnih pitanja, od kojih mnoga imaju implikacije na nacionalnoj razini.

U Sjedinjenim Državama, doduše, ne postoji zakonska odredba o referendumu na nacionalnoj razini, ali mnoge druge zemlje poznaju mogućnost izlaženja s političkim pitanjima pred javnost. U Italiji, toj izrazito katoličkoj zemlji, nacionalni referendum se koristio za legaliziranje razvoda i pobačaja. Na izborima 1990. g. birači su referendumom odlučivali o zabrani lova. Premda ih je većina glasovala u korist zabrane, ona nije uvedena budući da je na referendumu sudjelovalo manje od 50% svih građana, koliko za pravovaljanost referenduma traži talijanski zakon.⁸ Slično tome, građani Rusije su 1993. g. imali dvije prilike za referendumsko odlučivanje; o državnom vodstvu i o novom ustavu. U Čehoslovačkoj, pak, ni Česi, ni Slovaci nisu imali priliku da na referendumu odlučuju o raspadu zemlje, iako su razna istraživanja pokazala da raspad nije bio podržan niti u jednoj republici.⁹

Amerikanci su snažno za sustav nacionalnih referenduma. Nedavno istraživanje pokazalo je da 76% javnosti smatra kako bi se glasači morali izjašnjavati o određenim nacionalnim pitanjima. Samo 18% smatra da bi donošenje svih političkih odluka trebalo prepustiti izabranim predstavnicima.¹⁰ Najvatreniji zagovornici većinske demokracije željeli bi iskoristiti suvremenu tehnologiju radi maksimaliziranja odgovornosti vlasti prema većini. Tako su jedni predlagali uvrštavanje istraživanja javnog mnijenja, čije je redovito korištenje započelo u 1930-im, u proces donošenja političkih odluka. Drugi su, nedavno, ukazali na mogućnost korištenja kompjutora pri referendumskom odlučivanju. Građani bi, na primjer, mogli glasovati o nekom pitanju umećući plastične identifikacijske

⁷Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, Harvard University Press, Cambridge, 1989., str. 47.

⁸Clyde Haberman, "Greens Alliance Set Back in Italy", *New York Times*, 6. svibnja 1990., str. A7.

⁹Obavljena su razna istraživanja s različitim rezultatima, premda neka od njih vrlo sumnjive kvalitete. Većina ih navodi da su češki građani podržavali raspad jače nego slovački, ali čak ni kod njih često nije bila postignuta većina. Istraživanje koje je, potkraj listopada, provela AISA propitivalo je intezitet stavova i raspad je bio "u potpunosti podržan" od strane 22% ispitanika u Češkoj, odnosno 19% u Slovačkoj, dok je "u potpunosti protiv" bilo 29, odnosno 27% ispitanika. Vidi u izvještaju od 4. prosinca 1992. g., "Students E-Mail News from Czechoslovakia", Charles University in Prague.

¹⁰Cronin, *Direct Democracy*, str. 80

kartice u kompjutorske terminale koji bi bili instalirani u njihovim domovima.¹¹ Premda je to tehnički izvedivo, a i logično proširenje stroge većinske vladavine, ne postoji slaganje oko ocjene učinkovitosti takvog "video-glasovanja".

Zagovornici većinskog modela tvrde da građani mogu (i da bi trebali) nadzirati svoju vlast ako posjeduju mehanizme prikladne za masovnu participaciju. To također pretpostavlja dobru obaviještenost građana o političkim pitanjima, njihovu želju da sudjeluju u političkom procesu i donošenje racionalnih odluka prilikom glasovanja na izborima. Ako su svi ovi faktori uistinu potrebni za funkcioniranje većinske demokracije, tada je većinski model u Sjedinjenim Državama u nevolji. Samo je 22% nacionalnog uzorka birača izjavilo da "prati što se događa" u politici "većinom vremena". Puno više (40%) reklo je da prati politiku "kako kada" ili "gotovo nikada".¹² Nadalje, učešće birača u predsjedničkim izborima palo je na samo polovicu biračkog tijela, a i oni koji glasuju često biraju kandidate više zbog njihovih osobnih karakteristika nego zbog njihovih političkih gledišta.

Alternativni model: pluralistička demokracija

Amerikanci vole navoditi Lincolnovu karakterizaciju demokracije kao "vlasti naroda, od naroda i za narod". Godinama su politolozi u Sjedinjenim Državama vodili herojsku borbu, kako bi pomirili većinski model demokracije i istraživanja javnog mnijenja koja su pokazivala rasprostranjeno nepoznavanje politike među američkim narodom. Ako već većina birača ne posjeduje dovoljno znanja za donošenje racionalnih političkih prosudbi, zašto se uopće pretvarati da su oni ti koji bi trebali vladati? Ukratko, zašto pledirati za demokraciju?

U pedesetim godinama ovog stoljeća, prilagodeno ograničenom znanju i participaciji stvarnog, a ne idealnog, izbornog tijela u SAD-u, razvilo se alternativno tumačenje demokracije. Bilo je zasnovano na konceptu pluralizma po kojem se moderna društva sastoje od nebrojeno mnogo skupina ljudi koji međusobno dijele ekonomske, religijske, etničke ili kulturne interese. Ljudi s tako sličnim interesima često organiziraju formalne grupe: Future Farmers of America (Budući farmeri Amerike), Junior Chamber of Commerce (Mlada trgovačka komora), Council of Churches (Vijeće crkava), američki su primjeri. Mnoge od ovih društvenih grupa imaju malo dodira s vlašću, premda s vremenom na vrijeme mogu podupirati vladinu politiku ili joj se, pak, suprotstavljati. Kad neka organizirana grupa ima za cilj utjecati na državnu politiku, nazivamo je interesnom grupom. Brojne interesne grupe u tim pokušajima redovito

¹¹Richard S. Hollander, *Video Democracy: The Vote-from-Home Revolution*, Lomand, Mt. Airy, 1985.; F. Christopher Arterton, *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*, Sage, Newbury Park, Calif., 1987. i Jeffrey B. Abramson, F. Christopher Arterton, and Garry R. Orren, *The Electronic Commonwealth*, Basic Books, New York, 1988.

¹²M. Margaret Conway, *Political Participation in the United States* (2nd ed.), Congressional Quarterly, Washington D.C., 1991., str. 44.

troše dobar dio vremena i novca. Među najmoćnijim interesnim grupama u Sjedinjenim Državama su AFL-CIO (nacionalna organizacija radničkih sindikata), American Hospital Association (Američko bolničko udruženje), Associated Milk Producers (Udruženi proizvođači mlijeka), National Education Association (Nacionalno udruženje za obrazovanje), National Association of Manufacturers (Nacionalno udruženje industrijalaca), National Organization for Women (Nacionalna organizacija za žene) i National Rifle Association — NRA (Nacionalno udruženje za vatreno oružje). Sve ove grupe rade za vlastite interese, često i protivno javnom mnijenju, a NRA je čak svojedobno uspješno ograničila vladine pokušaje da kontrolira prodaju i upotrebu revolvera — unatoč tome što se javnost jasno očitovala u korist kontrole oružja.

Vladanje u skladu s većinskim mnijenjem nije središnja točka interesa za pluralistički model demokracije. Pluralistički model poima vladavinu naroda kao vladavinu građana koji djeluju kroz konkurentne interesne grupe. Prema tom modelu, demokracija postoji onda kad mnogo (plural) organizacija djeluje odvojeno od vlasti, vrši pritisak na vlast suočavajući je s vlastitim interesima i izaziva njezinu reakciju.¹³ U usporedbi s većinskim modelom, pluralistička teorija premješta fokus demokratske vladavine s masovnog biračkog tijela na organizirane grupe. To mijenja i same kriterije za vrednovanje demokratske vladavine, od odgovornosti prema masovnom javnom mnijenju na odgovornost prema organiziranim grupama građana.

Dva glavna institucionalna mehanizma za uspješno funkcioniranje demokratske vladavine su postojanje široke lepeze interesnih grupa i decentralizirana struktura vlasti koja omogućuje siguran pristup javnim službenicima, struktura dovoljno otvorena za argumente i za i protiv državne politike. Unutar centralizirane strukture odluke se donose na jednom mjestu, u samom vrhu hijerarhije. Nekoliko čelnika na vrhu previše je zauzeto da bi, prilikom donošenja odluka, čulo ili uzelo u obzir zahtjeve interesnih grupa. Nasuprot tome, decentralizirana struktura vlasti pruža pristupačnost i otvorenost, nužno potrebne za pluralističku demokraciju. Idealni sustav je onaj koji raspodjeljuje državni autoritet na niz institucija čije se ovlasti međusobno isprepliću. Unutar takvog sustava, konkurentne interesne grupe imaju na raspolaganju dodatne mogućnosti za iznošenje i obrazlaganje svojih zahtjeva.

Ustav SAD-a približava se tom pluralističkom idealu na način da raspodjeljuje vlast između pojedinih njezinih grana. Kad Nacionalno udruženje za unapređenje obojenih rasa (National Association for the Advancement of Colored People — NAACP) nije uspjelo natjerati Kongres da postojanje odvojenih škola za bijelce i crnce na jugu države stavi izvan zakona, ta se organizacija obratila federalnom sudstvu koje je napravilo ono što Kongres nije htio. Prema pluralističkom demokratskom idealu, ako je svim suprotstavljenim interesima omogućeno da se organiziraju i ako se sustav može održati tako otvorenim da svi bitni zahtjevi imaju priliku izaći na svjetlo dana, tada će odlučivanje o nekom pitanju ujedno značiti i zadovoljenje raznovrsnih potreba pluralnog društva.

¹³Vidi: Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven, 1982., str. 5.

Iako su mnogi znanstvenici pridonijeli ovom modelu, pluralistička se demokracija, ipak, najviše poistovjećuje s politologom Robertom Dahlom. Temeljni je aksiom pluralističke demokracije, po Dahlu, da "umjesto jednog centra suverene moći mora postojati više centara moći, od kojih niti jedan nije ili ne može biti potpuno suveren."¹⁴ Stoga su neki od ključnih pojmova pluralističke demokracije podjela vlasti, decentralizacija i slobodni pristup institucijama.

Većinski model nasuprot pluralističkom

U većinskoj demokraciji najšira javnost — a ne interesne grupe — kontrolira akcije vlasti. Građani moraju biti politički dobro obaviješteni i voljni da sudjeluju u izbornom procesu. Većinska demokracija počiva na izbornim mehanizmima koji u pogon stavljaju moć većine da donosi političke odluke. Izbori, kao sredstvo konačne odluke, i centralizirana struktura vlasti, upravo su ti mehanizmi koji pomažu vladavini većine. Pluralizam općenito ne zahtijeva od građana dobro poznavanje politike. On traži specijalizirano znanje samo od pojedinih grupa građana, i to posebno od njihovih vođa. Za razliku od većinske demokracije, pluralistička demokracija nastoji ograničiti djelovanje većine kako bi interesne grupe mogle doći do izražaja. Ona se zasniva na jakim interesnim grupama i decentraliziranoj strukturi vlasti — mehanizmima koji remete vladavinu većine i na taj način štite manjinske interese. Mogli bismo čak reći da pluralizam dopušta manjinama da vladaju.

Ako pluralistička demokracija, uistinu, omogućuje manjinama da vladaju, kako je onda razlikovati od teorije elite — gledišta po kojem mala skupina ljudi (manjina) donosi najvažnije državne odluke. Prema teoriji elite, važne političke odluke donosi prepoznatljiva i stabilna manjina čiji članovi dijele određene karakteristike, a to su obično golemo bogatstvo i poslovne veze.¹⁵ Teoretičari elite tvrde kako tih nekoliko pojedinaca posjeduju moć u Americi, budući da kontroliraju njene ključne financijske, komunikacijske, industrijske i političke institucije. Njihova moć proizlazi iz golemog bogatstva najvećih američkih korporacija i važnosti njihova stalnog uspjeha za ekonomski rast zemlje. Taj prisni krug, sastavljen od vrhovnih korporacijskih vođa, ne samo da se brine za djelotvorno zastupanje pojedinih tvrtki i interesa kapitalizma općenito već osigurava i ljude za

¹⁴Dahl, *Pluralist Democracy in the United States*, Rand McNally, Chicago, 1967., str. 24.

¹⁵Klasična knjiga o teoriji elite u američkoj politici je C. Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, 1956. Zapravo, teorija elite dokazuje da je elitistička vladavina neizbježna u svakom političkom sustavu, dapače u svakoj velikoj organizaciji. Vidi Thomas R. Dye, *Who's Running America? The Bush Era* (5th ed.), Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1990., posebno str. 2–6, kao sažetak o teoriji elite.

visoke političke pozicije — s kojih, opet, mogu vršiti daljnju promociju svojih interesa.¹⁶

Ključna razlika između elitističke i pluralističke teorije leži u interpretaciji trajnosti vladajuće manjine. Za razliku od teorije elite, pluralistička teorija ne definira sukob oko vlasti u terminima manjine i većine, već ga shvaća u smislu međusobnog natjecanja manjina u različitim područjima politike. U upravljanju američkim državnim šumama na nacionalnoj razini, na primjer, mnoge interesne grupe — tvrtke za sječu drveta, rekreativci i kamperi, zaštitari čovjekove okoline — našli su se u političkoj konkurenciji. Svi oni, potaknuti različitim interesima, vrše pritisak na vladu preko svojih predstavnika koji su izuzetno dobro informirani o pitanjima što se tiču članstva. Prema teoriji elite, finansijski resursi velikih kompanija za sječu drveta trebali bi pobijediti nad argumentima kampera i zaštitara, ali to nije uvijek tako. Recimo, u izrazito šumovitim sjeverozapadnim državama Oregonu i Washingtonu, kamen smutnje je sudbina sjeverne pjegaste sove, ptice kojoj prijeti izumiranje zbog sječe drveta. Kako sada stvari stoje, federalni su sudovi stali na stranu onih koji žele zaštititi tu ptičju vrstu i ograničiti sječu drveta na milijunima šumskih posjeda. Takva je odluka vodila zatvaranju mnogih kompanija za sječu drveta i gašenju tisuća radnih mjesta.

Pluralistički model drži kako ovakav tip natjecanja među manjinskim interesima postoji također i u ostalim političkim arenama, kao što su promet, poljoprivreda, komunalne usluge, stanovanje. Premda grupe s "boljim vezama" u vlasti mogu češće pobijediti u pojedinim arenama, nikad ne postoji samo jedna elita koja stalno dobiva kod svih političkih pitanja. Pluralistički model, tako, odbija prvu implikaciju teorije elite: da postoji jedna jedinstvena grupa koja dominira državnom politikom.¹⁷ Zapravo, unutar pluralističke demokracije, borba konkurentskih manjinskih interesa uzima se kao vrlina. Zato je potrebna vlast koja će tom konfliktu dati prostora, a njegove rezultate ugraditi kao dio vlastitih odluka. Prema tome, javni će interes biti najbolje zadovoljen ako postoji dostupna

¹⁶Michael Useem, *The Inner Circle*, Oxford University Press, New York, 1984. U širem obliku, vidi Charles E. Lindblom, *Politics and Markets*, Basic Books, New York, 1977.

¹⁷Ipak, činjenica je da su pojedine elite dugotrajnije (i, naravno, utjecajnije) u nekim područjima Sjedinjenih Država, osobito u pojedinim državama. Tako je automobilska industrija, sa svojim glavnim štabom u Detroitu, godinama bila neosporno dominantna ekonomska i politička snaga u Michiganu. U Texasu i Oklahomi politički moćna bila je (i još je uvijek) naftna industrija. Čak je moguće i povezati dugotrajnu političku moć u određenim državama s pojedinim kompanijama — kao što su Anaconda Cooper Company u Montani, the DuPont kemijska industrija u Delawareu, pa i Walt Disney, Inc. u Floridi. Vjerojatnost održanja elitističke vladavine veća je u pojedinim državama nego na nacionalnoj razini jer se radi o manjim jedinicama, gdje su slabiji izgledi za pojavu suprotstavljenih ekonomskih i političkih moći. Ali, čak i u državama u kojima dominira samo jedna industrija mogu se pojaviti suprotstavljene moći. Tako je automobilska industrija u Michiganu često, i oko mnogih pitanja, bila suočena s pozicijom sindikata United Auto Workers.

struktura vlasti koja različitim grupama omogućuje da, u međusobnoj konkurenciji, iznesu svoje zahtjeve.

Moramo znati da pluralistička demokracija ne ustrajava na stavu da sve grupe trebaju imati jednak utjecaj na političke odluke. U političkoj borbi, financijski moćne i dobro organizirane grupe imaju prednost nad onima siromašnijim i nedovoljno organiziranim. Tako problemi neorganiziranih segmenata stanovništva ne moraju čak ni dospjeti na dnevni red vladinih odluka, a to opet znači da ono o čemu vlast ne raspravlja (njezine neodluke) može biti isto tako znakovito kao i ono o čemu se raspravlja i odlučuje. Ovo je mjesto temeljna slabost pluralizma i njegovi ga kritičari neumorno napadaju zbog činjenice da opravdava goleme razlike u razinama političke organiziranosti različitih segmenata društva i njima dostupnim resursima. Odgovor je pluralista da se tako dugo dok sve grupe imaju mogućnost sudjelovanja u procesu donošenja političkih odluka, proces smatra demokratskim.

Prava manjine i problem većine u proceduralnoj teoriji

Kako je glavna kritika na račun pluralističkog modela demokracije da miriše na elitizam, zagovornici tog modela nikad ne govore u korist "manjinskih prava". Štoviše, oni se moraju braniti pred optužbama da se zalažu za "vladavinu manjine". Kao što smo vidjeli, standardna obrana pluralističke demokracije naglašava da upravo "manjine vladaju"; da "vladajuća" manjina nije stalna, već da se mijenja od pitanja do pitanja. U ocjeni ovog argumenta moramo se vratiti na samo značenje pluralizma u kontekstu pluralističke teorije. Dahl ukazuje na to da se teorija pluralističke demokracije odnosi na "organizirani pluralizam, tj. na postojanje pluralnosti ili relativno autonomnih (nezavisnih) organizacija (podsustava) unutar državne domene".¹⁸ Napomenimo još jednom, ova se teorija u prvom redu odnosi na organizirane grupe, a ne na manjine u društvu. Stoga, manjinska prava ne predstavljaju posebno pitanje za pluralističku teoriju.

Suprotno od toga, manjinska se prava pojavljuju kao glavni problem za većinski model demokracije. Prema njemu, načelo odgovornosti je apsolutno. Vlast bi trebala činiti ono što traži većina, neovisno o čemu se radi, i manjine ne uživaju posebna prava. Naravno, teoretičari demokracije priznaju probleme vezane uz strogu primjenu većinske vladavine. Na primjer, u slučaju religije. Sadašnji ustav SAD-a zabranjuje zakonsko utemeljene religije. Kršćani, pak, čine više od 90% stanovništva Sjedinjenih Država. Pretpostavimo da kršćanska većina podupre ustavni amandman kojim se traži čitanje Biblije u državnim školama, da amandman prođe Kongres i da ga ratificiraju države-članice. Ta bi akcija, gledano u strogo proceduralnom smislu, bila i demokratska i ustavna. Ali, što je tada s religijskim slobodama? Što s pravima manjina? Da bi ograničili odgovornost vlasti prema javnom mnijenju, moramo iskoraciti iz proceduralne prema supstancijalnoj teoriji demokracije.

¹⁸Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven, 1982., str. 5.

Model supstancijalne demokracije

Teorija supstancijalne demokracije usmjerena je na srž političkog djelovanja vlasti, a ne na procedure koje ona pri tome slijedi. Po toj teoriji, politika neke vlasti mora biti utjelovljenje određenih načela, ako se radi o demokratskoj vladavini. U određivanju načela na kojima počiva demokratska vladavina — i politika vlasti — najveći broj teoretičara supstancijalne demokracije slaže se oko jednog temeljnog kriterija: vlast bi trebala biti garant građanskih sloboda (npr., slobode izražavanja) i građanskih prava (npr., zaštita od diskriminacije u zapošljavanju i u stambenoj politici). Uvažavajući ovaj standard, svaka tvrdnja o nekoj zemlji kao demokratskoj ovisi o mjeri u kojoj ona osigurava slobode i prava za sve svoje građane.

Teoretičari ovog modela ne moraju se uvijek slagati oko toga što sve ulazi u paket građanskih sloboda. Najveći broj njih odbio bi zakon koji propisuje čitanje Biblije u školama jer bi to povrijedilo religijsku slobodu, koju oni, u svojoj definiciji "demokratske" politike, smatraju osnovnom građanskom slobodom. Neke druge zemlje (npr., Izrael i Poljska) ne zahtijevaju tako strogo odjeljivanje crkve i države i njihovi teoretičari ne moraju cijeniti religijsku slobodu onako visoko kako to čine teoretičari u SAD-u. Suglasnost među teoretičarima supstancijalne demokracije lomi se, nadalje, onda kad diskusija skreće s temeljnih građanskih prava na socijalna prava (primjerena zdravstvena zaštita, kvalitetno obrazovanje, pristojni uvjeti stanovanja) i ekonomska prava (privatno vlasništvo, sigurno zaposlenje). Njihovo je neslaganje najoštrije oko pitanja mora li vladavina, da bi bila demokracija, promicati načela socijalne jednakosti. Na primjer, mora li država jamčiti povlastice za nezaposlene i javne stanove za socijalno ugrožene, ako se želi nazivati demokratskom. Neki inzistiraju na tome da je upravo politika koja unapređuje socijalnu jednakost bit demokratske vladavine.¹⁹ Ovo gledište češće susrećemo u Zapadnoj Europi nego u Sjedinjenim Državama, a posebno prevladava u zemljama srednje i istočne Europe.

Ono što je posebno u slučaju zemalja srednje i istočne Europe, veza je između supstancijalne demokracije i zaštite manjinskih prava. Kiss o ovom slučaju govori najjezrovitije: "Očigledno da je pitanje nacionalnih manjina vrlo blisko povezano s demokracijom, s implementacijom pravne države; priznanje posebnih manjinskih prava, garancija tih prava, u određenom smislu kriterij je demokracije."²⁰ Na sličan način razmišlja i Kovác: "Stupanj osiguranja manjinskih prava nesumnjivo je jedan od glavnih demokratskih kriterija za našu regiju. Gdje nisu osigurana sredstva za razvoj obrazovnog sustava manjine, gdje se prava manjine na svoje

¹⁹Vidi C. B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, Oxford University Press, New York, 1975., str. 58—59.

²⁰Csaba G. Kiss, "National Minorities in Central Europe: Definition and Typology", u Jana Plichtova (ur.), *Minorities in Politics: Cultural and Languages Rights*, Bratislava Symposium II, Bratislava, 11—16. studenog 1991., 1992., str. 72.

zastupnike u parlamentu ne uvažavaju, tamo ne može biti demokracije.”²¹ Prema Aghu, Istočnoj Europi je potrebna

“ne samo demokracija, već novi tip demokracije. Uska ‘definicija’ demokracije kao izborne ili proceduralne demokracije može pristajati stabilnim i učvršćenim političkim sustavima, kao što su Sjedinjene Države, mada i oko toga imam određene rezerve... Narodi u našim zemljama trebaju jasnu obvezu nove demokratske države da će svim građanima omogućiti stvarnu i potpunu primjenu njihovih demokratskih političkih prava, na način da im za to osigura sve nužne društvene i ekonomske preduvjete.”²²

Na jednom drugom mjestu Agh otkriva na koji tip demokracije cilja. To je vladavina “organiziranih manjina”, u literaturi opisana pod zajedničkim nazivom konsenzualni model demokracije.²³

Konsenzualni model demokracije

Najistaknutiji tumač konsenzualne demokracije je Arendt Lijphart.²⁴ Lijphart konsenzualni model suprotstavlja onom što sam naziva “Westminster Model”, a radi se, u biti, o većinskoj vladavini, onako kako je ona implementirana u Britaniji, Novom Zelandu i Kanadi. U Westminsterском modelu vlast bi trebala biti odgovorna većini naroda. Uz pretpostavku da zemlja nije podijeljena na trajne skupine koje se uvijek nanovo sukobljavaju oko bitnih stvari, pitanje manjinskih prava nije presudno za većinski model. Jednostavno, kod svakog datog pitanja većina pobjeđuje, a manjina gubi. Glas većine, čak i na osnovu male prednosti, često može odlučiti o nekom spornom pitanju. Uzmimo, npr., referendum koji je 26. studenoga 1989. g. održan u Mađarskoj, gdje je 50,3% birača glasovalo za to da parlament, a ne građani, bira novog predsjednika.²⁵

²¹Dusan Kováč, “National Minorities in Central Europe as an Instrument and Activity Force in European Politics” u: Jana Plichtova (ur.), *Minorities in Politics: Cultural and Languages Rights*, Bratislava Symposium II, Bratislava, 11.—16. studenog 1991., 1992., str. 85.

²²Attila Agh, “Transition to Democracy in East-Central Europe: a Comparative View”, str. 119.

²³Attila Agh, “Basic Democratic Values and Political Realities in East-Central Europe”, *Budapest Papers on Democratic Transition, No. 70*, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation, University of Economics, Budapest, 1993., str. 7—8. Agh, zapravo, spominje “konsocijacijski” model, ali taj je termin naširoko zamijenjen terminom “konsenzualni model”.

²⁴O prvobitnom formuliranju ovog modela vidi u *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.

²⁵János Kis, “Postcommunist Politics in Hungary”, *Journal of Democracy*, 2 (Summer 1991.), str. 15. Izborna analiza preuzeta iz Duncan Shields, “Where things are rarely what they seem”, *Budapest Sun*, 10—16. veljače 1994., str. 4.

Većinska vladavina može dobro funkcionirati čak i kod važnijih pitanja, ako ova nisu strukturalno povezana s posebnom manjinskom skupinom u zemlji. Međutim, ako je zemlja podijeljena na, kako je Dahl naziva, "permanentnu" većinu i jednu ili više stalnih manjina, tada većinsko načelo može proizvesti "duboko nezadovoljne manjine".²⁶ Prema tome, većinski model ne pristaje dobro uz ono što Lijphart naziva *pluralnim društvima*:

"...društva koja su, po religijskim, ideološkim, lingvističkim, kulturnim, etničkim ili rasnim linijama, oštro podijeljena na praktički zasebna poddruštva, sa svojim vlastitim političkim strankama, interesnim skupinama i komunikacijskim medijima... Pod tim uvjetima, većinska vladavina nije samo nedemokratska već i opasna, budući da će se manjine, kojima je uvijek iznova uskraćen pristup vlasti, osjećati isključenim i diskriminiranim i izgubit će svoju privrženost režimu..."

U pluralnim društvima, stoga, većinska je vladavina prije izraz većinske diktature i građanskog razdora negoli demokratije. Ono što je potrebno tim društvima demokratski je poredak koji stavlja naglasak na konsenzus, a ne na suprotstavljanje, koji uključuje prije nego isključuje, i koji, umjesto da se zadovolji s minimalnom većinom, nastoji maksimalizirati opseg vladajuće većine: riječju, konsenzualna demokratija.²⁷

Lijphartova predodžba pluralnog društva sasvim je različita od "pluralizma" pluralističke demokratije. Dok pluralisti vide društvo organizirano kao niz nevladinih (što ne znači i nepolitičkih) interesnih grupa čije se članstvo međusobno preklapa, konsenzualisti svoju pažnju usmjeravaju prema stanovništvu koje je, na temelju etničkog ili nekoga drugog trajnog društvenog kriterija, permanentno podijeljeno u više skupina. Zahvaljujući komunističkoj ostavštini, zemlje srednje i istočne Europe ne posjeduju široko razvijenu mrežu dobrovoljnih udruženja potrebnih za uspostavu pluralističke demokratije, ali te su zemlje, historijski gledano i nepobitno, pluralna društva, obilježena postojanjem snažnih etničkih grupa i njihovim povijesnim suparničtvima.

Znanstvenici koji se bave zemljama srednje i istočne Europe tvrde da pluralna društva u toj regiji predstavljaju izrazito ozbiljne političke probleme, budući da manjinske skupine u tim društvima nisu tek "etničke", već *nacionalne* manjine.²⁸ Kováč definira nacionalnu manjinu kao "manji dio neke etničko-nacionalne cjeline čiji veći dio čini državotvorni element druge države".²⁹ Ne radi se samo o tome da se manjinske skupine unutar neke zemlje često poistovjećuju sa svojim etničkim sunarodnjacima u matičnoj državi već se i nacionalni vode često otvoreno

²⁶Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, str. 88.

²⁷Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984., str. 22—23.

²⁸Kiss, "National Minorities in Central Europe", str. 74.

²⁹Dusan Kováč, "National minorities in Central Europe as an Instrument and Activity Force in European Politics", str. 82.

zalažu za svoje sunarodnjake izvan domovine. Tako će se, npr., premijer Mađarske proglasiti duhovnim premijerom svih 15 milijuna Mađara u čitavoj regiji, a predsjednik će Jeljcin upozoriti kako je sudbina Rusa u bivšim sovjetskim republikama "naša nacionalna stvar".³⁰

Nema potrebe da previše kopamo po historijskim korijenima nacionalnih manjina, pogotovo ne onih unutar Sovjetskog Saveza. Problem nacionalnih manjina u zemljama srednje i istočne Europe poprimio je definitivni oblik 1918. godine. Nakon prvog svjetskog rata pojavilo se nekoliko država s jakim etničko-nacionalnim manjinama. Štoviše, te su se nove države dijelile na pobjednike i gubitnike, države s ostvarenim i one s neostvarenim ambicijama.³¹ Politika novih nacija prema svojim manjinskim skupinama, poput politike bivše, i tada mnogo veće, mađarske države, nije bila pretjerano susretljiva.³² Gurr je uočio četiri moguća načina postupanja vlasti u slučaju etnopolitičkog konflikta:

suzbijanje (containment) — strategija održavanja odvojenosti i nejednakosti nacionalnih manjina. Takvu strategiju mogu nalogati rasna i vjerska uvjerenja dominantne skupine, materijalni interesi, briga za sigurnost ili sve to zajedno... Značajni dio porasta broja suvremenih protesta i pobuna među lokalnim zajednicama proizlazi iz njihovih reakcija na, već diskreditiranu, politiku "suzbijanja"... Ona je izvor gorkih nedaća i uzrok pojačavanja sukoba;

asimilacija — individualistička strategija kojom se pojedincima pružaju poticaji i prilike da se odreknu osobnosti svoje stare zajednice i da je podrede usvajanju jezika, vrijednosti i običaja dominantne skupine. Do 1960-ih asimilacija je bila prevladavajuća strategija u postupanju prema etničkim skupinama i starosjedilačkim narodima u većini zapadnih društava, uključujući i imigrantska društva, kao što su Sjedinjene Države i Australija, ali ne i Kanada;

pluralizam — jednakost, ali zasebnost: jednaka individualna i kolektivna prava, uključujući pravo na odvojene i supostojeće kolektivne osobnosti... Također, pluralizam ima bitne implikacije na ekonomsku politiku i politički sustav u cjelini. Ekonomski gledano, pluralizam znači prijelaz s programa namijenjenih unapređenju individualnih mogućnosti na programe koji socijalna prava i radna mjesta raspodjeljuju prema etničkoj osnovi. Politički, pluralizam podrazumijeva, na etničkoj osnovi institucionaliziran, politički sustav, s etničkim političkim strankama i jamstvima, odnosno očekivanjima, da će interesi pojedinih zajednica biti adekvatno zastupljeni u procesu donošenja odluka;

³⁰György Csepeli i Antal Orkény, "Conflicting Loyalties of Citizenship and National Identity in Eastern Europe", u Jana Plihtová (ur.), *Minorities in Politics: Cultural and Languages Rights*, Bratislava Symposium II, Bratislava, 11.—16. studenoga 1991., 1992., str. 44; i Fred Hiatt, "Yeltsin Shifts Priority from Reform to Nationalism", *International Herald Tribune*, 25. veljače 1994., str. 1.

³¹Ibid., str. 82—83.

³²Kiss, str. 74.

dioba vlasti — alternativni put uređenja višetetničkih društava. On počiva na pretpostavci da su identitet i organizacije pojedinih zajednica temeljni elementi i stupovi svakog društva. Konstitutivne zajednice, proporcionalno zastupljene u vlasti i s pravom uzajamnog veta, zajednički obnašaju državnu vlast.³³

Užasni rat u bivšoj Jugoslaviji učinio je narode srednje i istočne Europe osjetljivim na zlokobnu mogućnost etnopolitičkog sukoba u vlastitim zemljama. Kad su demokrati u tom području razmatrali ustavne mogućnosti tretiranja etnopolitičkog konflikta, brzo su došli do zaključka da su one vrlo sužene. Politika "suzbijanja" bila je odbačena kao nedemokratska, a asimilacija u tom području nije naišla na veću podršku, otkad su kulturne različitosti i kolektivna prava sve više priznata od strane međunarodne zajednice.³⁴ Formalna podjela vlasti, kao u slučajevima Belgije i Švicarske, vrlo je teško ostvariva, a sasvim sigurno bi bila neprihvatljiva za većinske skupine u svakoj od tih država.³⁵ Tako su oni, koji su u nove ustave htjeli uključiti demokratske vrijednosti, izabrali pluralističku politiku, koja se ogleda u modelu konsenzualne demokracije i koja je prikladna pluralnim društvima srednje i istočne Europe.

Gotovo sve postkomunističke zemlje srednje i istočne Europe izvan Sovjetskog Saveza ugradile su u svoje ustavne poretke one ustavne forme koje odgovaraju konsenzualnoj demokraciji, tj. parlamentarni sustav i razmjerno predstavništvo.³⁶ Ne samo da sustav razmjernog predstavništva omogućuje zastupanje različitih socijalnih skupina i interesa u parlamentu već manjinama, ako su organizirane kao političke stranke, osigurava i neposredni pristup političkom odlučivanju putem koalicijskih vlada. Ali, kao što su brojni znanstvenici već istakli, ono što se sustavom razmjernog

³³Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1993., str. 306—310.

³⁴Vidi Manfred Nowak, "Protection of Minorities and the Right of Self-Determination", u Jana Plihtová (ur.), *Minorities in Politics: Cultural and Languages Rights*, Bratislava Symposium II, Bratislava, 11.—16. studenoga 1991., 1992., str. 103—106; Collin H. Williams, "The Cultural Rights of Minorities: Recognition and Implementation", *ibid.*, str. 107—120; i Miroslav Kusy, "Collective Rights of Minorities", *ibid.*, str. 121—124.

³⁵Arend Lijphart, u svojoj knjizi *"Democracy in Plural Societies"* (Yale University Press, New Haven, 1977), to naziva *konsocijacijskom* demokracijom. Prije toga, u jednom drugom kontekstu, isti se pristup ispoljio u doktrini "participirajućih većina" Johna C. Calhouna, koji tvrdi da bi se odluke trebale donositi samo uz sudjelovanje svih najvažnijih društvenih segmenata. Calhoun, senator iz Južne Karoline, nastojao je tako opravdati odcjepljenje južnih država SAD-a na pitanjima carinskih pristojbi i ropstva.

³⁶Hrvatska, Estonija, Litva, Poljska i Rumunjska usvojile su polupredsjednički oblik vladavine, s ograničenim predsjedničkim ovlastima, ali su te zemlje također usvojile i neki od oblika razmjernog predstavništva. Vidi: James McGregor, "How Electoral Laws Shape Eastern Europe's Parliaments", *RFE/RL Research Report 2* (January, 1993.), str. 11—18. Zahvaljujem Kathleen Montgomery na mnogim obavijestima o predsjedničkim i parlamentarnim sustavima.

predstavništva postiže kad je u pitanju vjerodostojnost zastupanja društvenih segmenata, često znači gubitak u sposobnosti vladanja, koju Diamond opisuje kao “dostatnu koncentraciju i autonomiju moći za izbor i provedbu energičnih i brzih odluka”.³⁷ Stoga je ostvarenje djelotvornog konsenzualnog modela demokracije, ali i učinkovitog vođenja nacije, tek jedan od mnogih problema s kojim se susreću nove vlasti u zemljama srednje i istočne Europe. Ironično je da je politička učinkovitost zapravo jedna od priznatih prednosti odbačenoga većinskog modela demokracije.

Model konsenzualne demokracije i problem većine

Sukladno modelu demokracije koji zagovaraju, konsenzualisti su (za razliku od pluralista) otvoreni protivnici “majoritanizma”. Zapravo, “vladavina većine” — koja je uzeta kao ishodište klasične teorije demokracije — *upravo* je ono načelo koje konsenzualisti ne žele operacionalizirati. Njihova se argumentacija najjasnije očituje u njihovom suprotstavljanju prezidencijalizmu i zagovaranju parlamentarnog oblika vladavine u novim, demokratizirajućim državama. Po Lijphartu, nedostaci prezidencijalizma leže u njegovoj “manjoj uključivosti i načelu ‘pobjednik odnosi sve’”.³⁸ Slično tome, Juan Linz ukazuje na “Opasnosti prezidencijalizma” u situaciji kad se sve više nacija okreće demokraciji:

Prezidencijalizam je uvijek problematičan, budući da se rukovodi pravilom “pobjednik odnosi sve” — čije su tendencije da demokratsku politiku uredi na principima teorije nultog zbroja, sa svim potencijalnim konfliktima koji iz tog slijede.³⁹

U klasičnoj teoriji demokracije načelo “pobjednik odnosi sve” jednostavno je drugi izraz za vladavinu većine. Linz nastavlja:

Premda parlamentarni izbori mogu proizvesti apsolutnu većinu jedne stranke, oni, puno češće, osiguravaju predstavništvo većem broju stranaka. Dioba vlasti i formiranje koalicija mehanizmi su koji uzimaju u obzir zahtjeve i interese čak i manjih političkih stranaka. Te stranke očekuju sudjelovanje u vlasti, kao i svoj udjel u cjelovitom sustavu.⁴⁰

Konsenzualna je demokracija danas prevladavajući model među zapadnim znanstvenicima koji su skloni propisivanju ustavnih rješenja za zemlje koje se tek nedugo demokratiziraju. Lijphart tvrdi da je odabir između većinskih izbora i razmjernog predstavništva, s jedne, i između parlamentarne i predstavničke vladavine, s druge strane, temeljna

³⁷Larry Diamond, “Three Paradoxes of Democracy”, *Journal of Democracy* 1 (Summer, 1990.), str. 53.

³⁸Arend Lijphart (ur.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992., str. 11–38.

³⁹Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, u Lijphart, 118–132, na str. 123.

⁴⁰Ibid.

razdjelnica oko koje se sukobljavaju arhitekti novih ustava i nastoji pokazati “kako bi kombinacija parlamentarizma i razmjernog predstavništva trebala biti izrazito privlačna za nove demokratske i, još uvijek, demokratizirajuće zemlje”.⁴¹ Slično tome, Valenzuela ukazuje na “razloge za parlamentarizam” za zemlje Latinske Amerike, u kojima su dugo vremena dominirali predsjednički sustavi.⁴² U svojoj nedavnoj knjizi, Shugart i Carey kažu: “Najveći dio znanstvene literature o tom predmetu sasvim otvoreno podupire parlamentarizam kao poželjnu alternativu.”⁴³ Međutim, ne slažu se s takvim izborom:

“Prednosti parlamentarizma za nove demokracije, prema njegovim zagovornicima, proizlaze iz navodne nadmoćnosti takvog režima u reguliranju političkih sukoba. Pa ipak, od naroda izabrani predsjednik također može pružiti moguće prednosti u reguliranju konflikata. One vuku korijene iz same logike predsjedničkih izbora koji glasačima daju mogućnost jasnog izbora izvršne vlasti, kao i iz tendencije stvaranja velikih stranaka koja je inherentna predsjedničkim izborima.

Kad je u pitanju transparentnost, predsjednički izbori, za razliku od parlamentarnih izbora u nevećinskim sustavima, omogućuju elitama da glasačima predstave alternativne vlade, a glasačima da odluče o mogućim opcijama izvršne vlasti koje se pred njih iznose.”⁴⁴

U svakom slučaju, odluka je o novim ustavima u zemljama srednje i istočne Europe, izvan bivšeg Sovjetskog Saveza, pala. One su anglo-američke modele demokracije jasno odbacile u korist kontinentalnog modela, čija su obilježja razmjerno predstavništvo i pretežna vlast parlamenta. Međutim, ove se zemlje razlikuju od većine zapadnoeuropskih zemalja po svom intenzivnom bavljenju nacionalnim manjinama i svom strahu od većinske vladavine. U potrazi za konsenzualnom demokracijom, zemlje srednje i istočne Europe preuzimaju rizik razvijanja etnički zasnovanih stranačkih sustava koji ovjekovječuju stare podjele. Za nadati se je da ih barem ne čine gorima.

⁴¹Lijphart, Arend, “Constitutional Choices for New Democracies”, *Journal of Democracy* 2 (Zima, 1991.), 72–84, na str. 72.

⁴²Arturo Valenzuela, “The Crisis of Presidentialism”, *Journal of Democracy* 4 (Listopad 1993.), str. 3–16. Vidi, također, važni članak Scotta Mainwaringa, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies* 26 (Srpanj, 1993.), str. 198–228. Mainwaring, međutim, ograničava svoju osudu predsjedničkog sustava kao temelja demokratske vladavine na višestranačke političke sustave koji proizvode posebno nestabilnu situaciju. Kako to pokazuju Shugart i Carey, broj stranaka je moguće ograničiti izbornim inženjeringom. Njihova bi analiza bila dobrodošla Rusiji koja je do sada izbjegavala praktično sve oblike izbornog inženjeringa koji bi vodili ograničavanju političkih stranaka. U ruskom su sustavu, na primjer, predsjednički i parlamentarni izbori razdvojeni i u oba se slučaja zahtijevaju apsolutne izborne većine.

⁴³Matthew Soberg Shugart i John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992., str. 2.

⁴⁴Ibid., str. 284.

Zaključak

Najprije bih počeo pojašnjenjem nekih točaka, namijenjenom onim zapadnim znanstvenicima koji žele shvatiti u kojoj su mjeri novi ustavi u zemljama srednje i istočne Europe demokratski. Prvo, treba zapamtiti da postoje različiti modeli demokracije. Niti klasični većinski model (koji većina Angloamerikanaca ima na umu kad razmišlja o demokraciji), niti pluralistički model (stvoren za potrebe američkog slučaja) nisu vodili ustavotvorce u zemljama srednje i istočne Europe. Zapravo oni su bili manje pod utjecajem proceduralnog negoli supstancijalnog shvaćanja demokracije i njihova je supstancijalna koncepcija demokracije više usmjerena na manjinska prava od većinske vladavine.

Drugo, treba znati da se anglo-američka predodžba pluralističkog političkog sustava (dapače, sama riječ pluralizam) razlikuje od pojma pluralnog društva. Bivše komunističke zemlje nisu razvile raširenu mrežu dobrovoljnih građanskih udruženja koju nalazimo u, historijski, kapitalističkim zemljama. Kao rezultat toga, zemlje srednje i istočne Europe danas nisu u stanju ostvariti pluralističku demokraciju. Premda se radi o pluralnim društvima s jasno prepoznatljivim etničkim manjinama, sam je termin "etničke manjine" neprimjeren. U ovim su zemljama etničke manjine ujedno i nacionalne manjine, s vezama prema susjednim državama. Glavna je praktična posljedica toga trenutno širenje etničkog sukoba, nastalog unutar jedne zemlje, preko njezinih granica.

I, konačno, ustavotvorci u zemljama srednje i istočne Europe izuzetno su osjetljivi na mogućnost etnopolitičkog sukoba koji bi vodio u rat, i to ne samo građanski rat. Strah teoretičara demokracije od većinske vladavine (koji uvijek ne dijele i kreatori ustava) učinio ih je osobito osjetljivim prema manjinskim pravima. Stoga je konsenzualna demokracija među njima općenito prihvaćen model demokratske vladavine za zemlje srednje i istočne Europe. Nadajmo se da taj model funkcionira.

S engleskog preveo:

Goran Čular

Kenneth Janda

*NEW CONSTITUTIONS AND MODELS OF DEMOCRACY:
THE MAJORITY ISSUE*

Summary

The author presents two alternative concepts of democracy: the procedural, which values systems according to the procedures that a government makes use of in its day-to-day functioning, and the substantial, which insists on the political decisions' content as the criterion of a system's democracy. Based on these two concepts, the theoreticians of democracy have construed three different models of democracy (majority, pluralist and consensual); the first two are on the line of the procedural, and the third of the substantial theory of democracy. While the advocates of the majority model are of the opinion that a government is primarily responsible to public opinion, i.e. the citizens' majority, the pluralists consider democracy to be the government of several interest groups, of which none is powerful enough to impose its interest. The consensual model emphasizes the need for the government to guarantee, through its decisions, human and civil rights. This model also points out the need for protecting national minorities by employing mechanisms which enable their participation in the government. The author concludes that the latter model would best suit the societies of Central and Eastern Europe since they, due to their historical, social and cultural circumstances are not in the position to evolve Western models based on the procedural understanding of democracy.