

I. Teorija

1. TIPOLOGIJA POLITIČKIH SUSTAVA

Politički je sustav "funkcionalno specijalizirani" parcijalni sustav kojemu je zadaća osigurati preživljavanje cijelog društva posredstvom društveno "obvezatne raspodjele vrijednosti i dobara" (Easton, 1965). Da bi mogao ispuniti tu funkciju, potrebna su mu posebna sredstva državne sile i sankcija koja nemaju ostali parcijalni sustavi poput privrede, znanosti ili prava. Max Weber (1922,¹ 1972, 822) je govorio o "monopolu legitimnoga fizičkog nasilja" koji pripada samo državi kao unutarnjoj organizacijskoj jezgri političkog sustava. Politički sustavi nisu, dakle, samo funkcionalno specijalizirani, nego su i manifestacije političke vladavine, a legitimirani su različitim oblicima (Waschkuhn, 1995, 237). Sukladno vrsti i načinu svoje legitimacije, politički sustavi izgrađuju određene strukture i mehanizme pristupa političkoj vlasti i osiguravanja političke vlasti. Te se strukture i mehanizmi mogu shvatiti kao unutarnja normativna i institucionalna oprema političkog sustava. Pritom vrijedi pravilo: norme na kojima se temelje respektivni politički sustavi određuju pretenziju na opseg vlasti i posebnu konfiguraciju institucija državne vlasti. One utječu na oblike, postupke i organizacije pristupa vlasti, strukture vlasti i načine vladanja.

Klasifikacija oblika države i vladavine prema određenim obilježjima unutarnje organizacije vlasti ubraja se u najstarije i najpreče zadaće znanosti o politici. Nastaje u 5. stoljeću prije Krista u Herodotovu razgovoru s Perzijcima, a prvi vrhunac dostiže u grčkoj antici u Platonovoj i Aristotelovoj trodiobi u nauku o tipovima vlasti. Aristotel (384-323. prije Krista) je u svojoj akademiji prikupio ukupno 158 ustava i usustavio ih prema brojčanome (koliko ih vlada?) i kvalitativnom kriteriju (kako se vlada u odnosu prema općem dobru?) (*Politika* 1278 b 6-1279 b 10). Pomoću ta dva kriterija Aristotel raščlanjuje tri oblika vlasti u kojima su tri dobra oblika suprotstavljena trima izopačenima: u *samovladavini*, to je monarhija nasuprot tiraniji; u *vladavini malobrojnih*, aristokracija nasuprot oligarhiji; u *vladavini mnogih*, politiea nasuprot demokraciji. Na početku novog vijeka Machiavelli (1469-1527) svodi mnoštvo javnih oblika države na dva temeljna tipa: republiku i kneževinu. Pritom ne odgovara na to koji tip načelno preferira. U svojem epohalnom spisu *O duhu zakona* Montesquieu (1689-1755) opet razlikuje tri oblika vlasti (1748,¹ 1965, 104): republiku (u aristokratskome ili demokratskom obliku), monarhiju i despociju. Nije teško uvidjeti kako se tu miješaju kvantitativni i kvalitativni kriteriji. Popis značajnih teoretičara države, koji su sa stajališta dvaju spomenutih obilježja sustava ili kompleksnijeg raste-ra kriterija pokušali razviti sustavni nauk o oblicima države, nastavlja se značajnim imenima 19. i 20. stoljeća. Navodimo samo *Opće nauke o državi* Roberta von Mohla (1799-1875), J. K. Bluntschlija (1808-1881) i Georga Jellineka (1851-1911). U 20. su stoljeću na obuhvatnim i sustavnim tipologijama raznovrsnih javnih oblika političke vladavine radili, među ostalima, Britanac Samuel Finer, Amerikanac MacIver, te Carl Joachim Friedrich i Karl Loewenstein, njemački politički znanstvenici koji su emigrirali u Sjedinjene Države. Ovdje se ne mogu sažeti, pa čak ni ocrtati, njihovi rezultati (o tome ukratko u: Brunner, 1979, 22-77). Za našu je svrhu dostatno napraviti

kratku temeljnu tipologiju političkih sustava, sustavnost koje je razumljiva. Naime, samo ako su pojedini tipovi vladavine točno definirani i međusobno razgraničeni, općenito možemo odlučiti je li posrijedi transformacija nekoga političkog sustava, dakle zbiljska promjena sustava, ili nije. Osim toga, tipološki potkrijepljena analiza pojedinih sustava omogućuje oštiri uvid u posebnosti i dinamičnosti različitih promjena sustava. Tako se u promjeni sustava od komunističkih režima u demokraciju pojavljuju drukčiji problemi nego u demokratskoj transformaciji desnih diktatura u Južnoj Europi nakon 1974.

Tipološkoj podjeli političkih sustava pristupam deduktivno. Deduktivno znači da konstruiram idealne tipove u smislu Maxa Webera (1968, 234. i d.). Kaotično mnoštvo različitih realnih sustava treba sustavno svrstati u neki "idealni" sklop, i to tako da se u misaonoj logici uvažava bitna obilježja koja karakteriziraju poretke političke vladavine. Najprije se pozivam samo na kriterij "političke vlasti". U razvoju svojih kriterija podjele – pri čemu se oslanjam na Hannah Arendt (1955, 703), Loewensteina (1969, 14. i d.) i Brunnera (1979, 62. i d.) – predstavljam šest kriterija klasifikacije, koje povezujem s načelnim pitanjima, a koji se odnose isključivo na središnje aspekte vlasti u nekome političkom sustavu:

- legitimaciju vlasti
- pristup vlasti
- monopol na vlast
- strukturu vlasti
- pretenziju na opseg vlasti
- način vladanja.

Legitimacija vlasti. Kako se i u kojemu opsegu vlast legitimira? Događa li se to na načelu narodne suverenosti, korištenjem različitih mentaliteta kao što su nacionalizam, patriotizam, sigurnost i red ili zatvorenog svjetonazora koji pretendira na aspolutnu istinu?

Pristup vlasti. Kako je uređen pristup vlasti? To dotiče pitanje o izboru onih koji vladaju. Postoji li univerzalno (jednako, slobodno, opće i tajno) biračko pravo svih odraslih građana ili biračko pravo podliježe nekim ograničenjima koja su motivirana političkom vlašću, svjetonazorom, rasom, etničnošću, rodom ili nečim drugim? Jesu li adresati vlasti potpuno isključeni iz izbora nositelja vlasti?

Monopol na vlast. Tko donosi politički obvezujuće odluke? Jesu li to samo demokratski legitimirane i ustavno predviđene instance, jesu li to samoimenovani despoti ili se demokratski nelegitimnim akterima (primjerice vojsci) ustupaju izvanustavne domene odlučivanja?

Struktura vlasti. Je li državna vlast podijeljena na više nositelja vlasti ili je objedinjena u rukama jednoga jedinog nositelja vlasti? "Jedini nositelj vlasti" može biti pojedinačna osoba, jedna skupina, hunta, stranka ili komitet. Pitanje o strukturi vlasti

dotiče tradicionalno pitanje, što su ga postavili već Locke i Montesquieu, o podjeli, ograničenju i kontroli vlasti.

Pretenzija na opseg vlasti. Je li pretenzija države da vlada nad svojim građanima jasno ograničena ili tendencijski neograničena? To je pitanje o dubini regulacije i intervencije što ih zahtijevaju nositelji državne vlasti u odnosu prema društvu i njegovim članovima.

Način vladanja. Obavlja li se državna vlast u skladu s načelima pravne države ili je protivna njima, represivna, samovoljna ili čak teroristička? To dotiče pitanje obvezatnog normiranja državne sile pomoću legitimnih zakonskih normi.

U demokracijama je pristup vlasti otvoren, struktura vlasti je pluralistička, pretenzija na opseg vlasti je ograničena, vlast se obavlja u skladu s pravnom državom, a pravo na vlast temelji se na načelu narodne suverenosti. Monopol na vlast imaju samo demokratski i ustavno legitimirane institucije. U defektnim varijantama demokratskih sustava ograničen je način funkcioniranja koji je u skladu s demokracijom i pravnom državom jednoga ili više kriterija vlasti. Cjelokupna logika vlasti ipak više slijedi demokratske nego autokratske oblike vladavine (usp. pogl. 1.1.3). U autoritarnoj varijanti autokratskih sustava pristup vlasti podliježe znatnim ograničenjima, pluralistička struktura vlasti vidljivo je ograničena, vlast pretendira na to da uvelike zađe u individualnu sferu, način vladanja nije normiran u skladu s pravnom državom, a vlast se nastoji legitimirati uporabom određenih mentaliteta. Monopol na vlast imaju vođe, oligarsi ili hunte, koji uopće nisu demokratski legitimirani ili su nedostatno demokratski legitimirani. U totalitarnim podsustavima autokratskih sustava pristup vlasti je zatvoren, struktura vlasti je monistička, to jest usmjerena na jedno jedino središte vlasti, pretendira se na totalan opseg vlasti, način vladanja je represivan, teroristički i nadkriljen sveobuhvatnim svjetonazorom koji pretendira na aspolutnu istinu.

Drukčije formulirano: dok su u defektnim demokracijama neki od šest kriterija demokratske vladavine samo narušeni, ali nije dokinuta logika demokratskih izbora, u autoritarnim su režimima kriteriji demokratske vladavine narušeni tako da se logika demokratske interakcije potiskuje i zamjenjuje autoritarnim oblikom vladavine koji suspendira institut općih, slobodnih i jednakih izbora. Razdjelnica između defektnih demokracija i "mekih" autoritarnih režima može biti vrlo tanka i uočljiva je samo u konkretnim kontekstima i slučajevima. U totalitarnim je režimima svaki od šest kriterija demokratske vladavine zamijenjen potpuno suprotnom logikom vladavine (usp. Merkel, 2004a). Dva temeljna tipa političkih sustava i njihovi podtipovi prikazani su u tablici 1. Iz nje je vidljivo da je razdjelnica između demokracija i autoritarnih režima oštira nego razdjelnica unutar temeljnih demokratskih i autokratskih tipova. To je u skladu sa sistematikom Hansa Kelsena (1881-1973), koji također spominje samo dva temeljna tipa političke vladavine: demokraciju i autokraciju (Kelsen, 1925, 320. i d.). Prema njemu, ta se dva tipa vladavine načelno razlikuju po tome što u demokratskim sustavima zakone "prave" oni na koje se oni primjenjuju (autonomne norme), dok se u autokratskim sustavima razlikuju zakonodavci i adresati zakona

Tablica 1. Obilježja demokratskih i autokratskih sustava

	Autokracija		Demokracija	
	Totalitarni režim	Autoritarni režim	Defektna demokracija	Demokracija pravne države
Legitimiranje vlasti	svjetonazor	mentaliteti	narodna suverenost	narodna suverenost
Pristup vlasti	zatvoren (aklamacijski plebisciti umjesto općega biračkog prava)	restriktivan (postoji biračko pravo, ali nema pluralističkih, slobodnih i poštenih izbora ili su ograničeni)	otvoren (univerzalno biračko pravo ^a)	otvoren (univerzalno biračko pravo)
Pretenzija na opseg vlasti	neograničena ("totalna")	Obuhvatna	ograničena; definirana u skladu s pravnom državom, ali narušava granice	ograničena; definirana u skladu s pravnom državom, definirane i zajamčene granice
Monopol vlasti	vođa/stranka (nisu legitimirani demokratskim izborima i demokratskim ustavom)	vođa/ "oligarhija" (nisu legitimirani izborima ili su to samo djelomice)	autoriteti legitimirani izborima i demokratskim ustavom, ali ih katkad ograničuju akteri veta	autoriteti legitimirani izborima i demokratskim ustavom
Struktura vlasti	monistička	polupluralistička	pluralistička	pluralistička
Način vladanja	samovoljan, sustavno represivan, terorističan	ograničeno represivan	narušena pravna država	pravna država

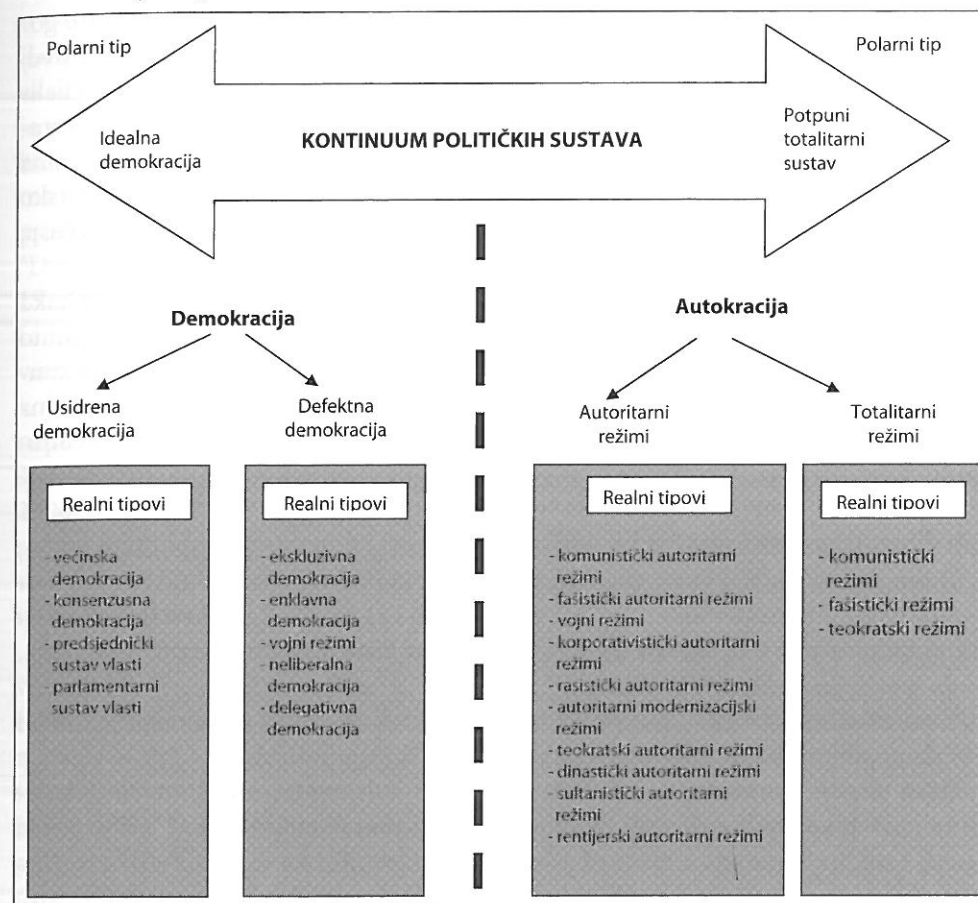
^a Jedino ograničenje: podtip "ekskluzivne demokracije".

Izvor: Merkel i Croissant (2000, 7).

(heteronomne norme). Dakako, Kelsen je svoj *Opći nauk o državi* napisao prije 1925, dakle u trenutku kad ni staljinizam ni nacionalsocijalizam nisu istaknuli pretenziju za totalitarnom vladavinom, a da se ne govori o tome da je nisu bili ostvarili. Znatne razlike koje postoje između meke autoritarne vlasti u ustavnoj monarhiji Njemačke Carevine i pretenzije za totalnom vlašću u staljinističkom Sovjetskom Savezu i nacionalsocijalističkoj Njemačkoj, a s obzirom na šest kriterija koje sam odabrao, omogućavali su ustavnim pravnicima, političkim znanstvenicima¹ i historičarima da govore

¹ Među njih uključujem i sebe. U prvom izdanju ove knjige i ja govorim o "totalitarnom podsustavu *sui generis*" (Merkel, 1999, 27). Pritom sam slijedio konstrukciju "idealnog tipa" Maxa Webera (1968, 233), no ona u općoj ustavnoj sistematici ne može razviti istu logičku selektivnost kao Kelsenovo određenje samo dvaju temeljnih tipova političke vladavine.

Slika 1. Tipovi političkih sustava



o totalitarnom sustavu *sui generis*. Iz deskriptivne perspektive to je i razumljivo, ali potkopava preciznu sustavnost Hansa Kelsena. U ustavnoj sistematici, totalitarne režime treba shvatiti kao podtip autokratskog poretka vladavine.

Tipologiju političkih sustava treba još jedanput pojasniti grafički. Čak ni između dvaju temeljnih tipova granice se ne mogu povući potpuno hermetično. Defektne demokracije u kojima se stvarno narušavaju načela pravne države i izvršna vlast djelomice zaobilazi kontrolu vlasti zalaze u "sivu zonu" mekih autoritarnih režima. I obratno, u poluautoritarnim režima već se mogu oblikovati važni elementi pravne države i demokracije. Još su propusnija preklapanja podtipova demokracije i autokracije. Ne može se kategorijalno sama rasvijetliti ni siva zona između predtotalitarnih i posttotalitarnih te potpuno razvijenih totalitarnih sustava. Prijelazi iz autoritarnih u totalitarne sustave katkad se zbivaju samo kao intenzivnije izražavanje pojedinih obilježja. Tek njihov zbroj proizvodi "totalitarni sindrom" koji opravdava konceptualizaciju posebnog podtipa.

Da bi se realni politički sustavi svrstali, kontinuum od idealnih demokracija do potpunog totalitarizma može se povezati s vremenskom osi. Politički režimi

pojedinih zemalja na toj se osi mogu kretati tamo-amo. Tako se Njemačka Carevina 1913. može svrstati u poluautoritarne sustave, a Vajmarska Republika dvadesetih godina na područje poliarhija. Na početku tridesetih godina Republika se kreće u sivoj zoni defektne demokracije i poluautoritarnog režima. Nakon 1933. nacionalsocijalistički Treći Reich brzo "prelazi" autoritarnu zonu i nakon 1938. svrstava se u tip totalitarnog sustava. Stupanjem na snagu Temeljnog zakona i prvim slobodnim izborima 1949. politički režim Savezne Republike Njemačke opet se smjestio u demokratsku zonu, te se tijekom sljedećeg desetljeća u njoj uspio konsolidirati kao poliarhija (usp. dio II, pogl. 3).

Povezivanjem kontinuuma sustava i vremenske osi jasno se može prikazati kako politički sustavi mogu brzo promijeniti karakter svoga režima. Jednom dostignuto stanje režima može se opet potpuno promijeniti ako se dramatično promijene kontekstualni čimbenici. U sljedećem poglavlju pokazat ću kako različiti tipovi režima mogu izgraditi različite potencijale stabilnosti i otpornosti na podlozi posebnih unutarnjih konfiguracija.

1.1. Demokratski sustavi

Demokracija nije izum modernog doba. To vrijedi i za teoriju demokracije i za različite pokušaje da se ona ostvari tijekom više od dva tisućljeća ljudske povijesti (usp., među ostalima, Held, 1987; Schmidt, 2006). Teorija i stvarnost stekle su toliko različitih normativnih temelja i poprimile toliko konkretnih oblika da je najprije nužno pojmovno objasniti izraz demokracija.

Riječ *demokratia* sastoji se od dviju sastavnica – *demos* (narod) i *kratein* (vladati) – i postoji od sredine 5. stoljeća prije Krista. *Demos* je tada značio i "svi" (to jest, narod, osobito narodna skupština), i "mnogi" (to jest, široka masa odnosno većina u narodnoj skupštini). Pojam *demos* određuje narod politički, a ne etnički (*ethnos*). Zbog političke definicije do 20. stoljeća stalno se različito odgovaralo na pitanje tko se ubraja u narod. U atenskoj demokraciji to su bili samo punodobni muški građani, tijekom 18. i 19. stoljeća u nekim naprednim industrijskim zemljama samo muški građani koji su ispunjavali određeni cenzus, a tek su tijekom 20. stoljeća u *demos* malo-pomalo ubrajane i žene:² u Njemačkoj 1918, u Velikoj Britaniji 1928, u Francuskoj 1946. i u Švicarskoj 1971.

U grčkoj antici *demokratia* je korištena kao istoznačnica *isonomiai* (otprilike, jednakosti pred zakonom) (Meier i dr., 1972, 823). U atičkoj se demokraciji smatralo da se pravna jednakost najbolje štiti pomoću većine. Polazilo se od toga da se jednakost pred zakonom najdjelotvornije osigurava pomoću političke jednakosti, to jest pomoću vladavine naroda. To je historijska i logička spojnica između *isonomiae* i *demokratiae*. Demokracija, dakle, nije bila zamisliva bez uređenja jednakopravnosti državljana. Narodna skupština trebala je biti institucionalno jamstvo i *isonomiae* i *demokratiae*.

U grčkoj se antici vladavinski poredak "demokracije" odnosio na prostorno mali, pregledni "grad-državu", koji je nedvojbeno bio više grad nego država (Sartori,

² I u demokracijama 21. stoljeća na parcijalnim je područjima različito uređeno pitanje pripadnosti *demosu*, kao što je očito iz odredaba o stjecanju državljanstva koje odstupaju jedne od drugih.

1992, 274). Atička demokracija bila je, osim toga, vrlo "ekskluzivna". Iz sudjelovanja u demokraciji isključivala je robove, meteke i žene. Samo su punodobni muški građani imali pravo politički sudjelovati u zajednici. Kako je antička demokracija bila ekskluzivna i kako je bila ostvarena samo u malim gradskim demokracijama, mogla je poprimiti oblik izravne demokracije u kojoj političko sudjelovanje i političko odlučivanje nisu bili razdvojeni posredničkim predstavničkim gremijima i institucijama. Zakonodavna i izvršna vlast poklapale su se u narodnoj skupštini koja je bila pristupačna svim punodobnim građanima (Meier i dr., 1972, 832; Held, 1987, 21). "Demokracija" je postupno gubila na svojoj isključivosti tek političkim razvojem u 19. i 20. stoljeću sve većim širenjem biračkog prava. Još se glasoviti govor Abrahama Lincolna u Gettysburgu 19. studenog 1863, koji demokraciju prikazuje kao "vladavinu naroda, od strane naroda i za narod", temeljio na ekskluzivnom pojmu naroda koji je, doduše, uključivao muško crnačko stanovništvo, ali je još isključivao žene i neplatiše poreza. U mnogim zapadnim industrijskim državama biračko je pravo postalo općim tek nedugo prije Prvoga svjetskog rata, a napose poslije 1918. (Schmidt, 2006, 392). Tek se otada može govoriti o modernim inkluzivnim demokracijama prema prethodno navedenim kriterijima. Dakako, u velikim državama demokracije su odavno izgubile izravni karakter i pretvorile su se u predstavničke sustave liberalne demokracije.

Na ovome se mjestu ne može opisati ni historijsko ostvarenje demokracije u Sjevernoj Americi i u Europi (Dunn, 1992; Schmidt, 2006) ni njezin teorijski razvoj od Johna Lockeja preko Jeana-Jacquesa Rousseaua, Charlesa-Louisa de Secondata, baruna de la Brède et de Montesquieua, Alexisa de Tocquevillea, Johna Stuarta Milla, Josepha Schumpetera, Roberta Dahla ili Jürgena Habermasa (usp., među ostalim, Held, 1987). No već taj kratki niz istaknutih teoretičara demokracije upućuje na lepezu različitih koncepata i modela u kojima se shvaća pojam demokracije. I doista, neprestance se spori o normativnim osnovama važenja i o ostvarivosti jakih i slabih, izravnih i neizravnih, elitnih i participacijskih, proceduralnih i supstancijalnih modela demokracije. Rasprava što se dosad vodila u teoriji demokracije gotovo i nije utjecala na istraživanje transformacije (Merkel, 1996b, 33). Posljednjih se godina nova debata o "kvaliteti demokracije" proširila unutar komparativnog istraživanja demokracije i transformacije (Merkel, Puhle i dr., 2003, 2006; Lauth, 2004; Bertelsmann Stiftung, 2004; Morlino, 2004). Ipak, već od sedamdesetih godina 20. stoljeća postoje manje ili više uspješna mjerenja demokratske kvalitete političkih režima, kao što su Freedom House, Polity I-IV. i Bertelsmannov indeks transformacije (BTI) (Freedom House od 1972; Vanhanen, 1989; Gurr i dr., 1990; Jagers i Gurr, 1995; Bertelsmann Stiftung 2004; Bühlmann i dr., 2008; sažetak u: Lauth, 2004, 297; Schmidt, 2006, 389. i d.).

1.1.1. Poliarhije

Premda su različiti sadržaji i oblici demokracije nadasve važni za socijalno-kulturnu primjerenost, izgleda i domet demokratizacije u sklopu transformacije sustava, najprije treba poći od minimalne definicije demokracije. Ona konkretizira naših šest

kriterija što su prethodno navedeni, ali ostaje dostatno selektivna da bi se razlikovali autokratski i demokratski sustavi. Iz te minimalističke perspektive, američki istraživač demokracije Robert Dahl navodi dva elementarna, međusobno povezana, definicijska obilježja demokracije: mora se zajamčiti otvoreno natjecanje za političke dužnosti i vlast te, istodobno, dostatan prostor za političku participaciju svih građana. Dahl (1971, 5) to jezgrovito naziva "javnim osporavanjem i pravom na participaciju". Kako bi se u nekoj demokratskoj zajednici zajamčio nužan stupanj odgovornosti vlasti prema preferencijama jednakih građana, moraju im, prema Dahlu (1971, 2), biti otvorene i tri sljedeće mogućnosti:

1. mogućnost da oblikuju svoje preferencije
2. mogućnost da svoje preferencije pojasne sugrađanima i vlasti pojedinačnim i kolektivnim djelovanjem
3. dužnost vlasti da jednako vrednuje sve preferencije, neovisno o njihovom sadržaju i podrijetlu.

To su, kako ističe i sam Dahl, samo "nužni", ali ne i "dovoljni" uvjeti demokracije. Stoga ih mora osigurati osam institucionalnih jamstava:

1. sloboda udruživanja i koaliranja
2. pravo na slobodno iskazivanje mišljenja
3. pravo da se bira (aktivno biračko pravo)
4. pravo da se bude biran na javne dužnosti (pasivno biračko pravo)
5. pravo političkih elita da se natječu za glasove i potporu birača
6. postojanje alternativnih pluralističkih izvora informiranja (sloboda informiranja)
7. slobodni i poštteni izbori
8. institucije koje političku vlasti čine ovisnom o glasovima birača i ostalim oblicima izražavanja preferencija građana.

Proizlazi da iz Dahlovih minimalnih kriterija nije eksplicitno očita podjela vlasti, koju je Locke (1689, *O vladavini*, pogl. XII) prvi put tematizirao, a Montesqueiu izdiferencirao (1748, *O duhu zakona*, knj. 11, pogl. 5). Ona je samo implicitno istaknuta u osmoj točki. U svojem kasnijem blago modificiranom modelu poliarhije Dahl (1989) briše osmu točku bez nadomjestka. U svojem drugom kriteriju o "strukтури vladavine" istaknuo sam točku o podjeli vlasti, a osobito o kontroli i ograničenju vlasti, kao važnu razdjelnicu između autokratsko-monističkih i demokratsko-pluralističkih sustava. Ne tvrdim da u svakoj demokraciji zakonodavna i izvršna vlast moraju biti potpuno odvojene. U suvremenim demokracijama takvu klasičnu podjelu vlasti nalazimo, približno, samo u predsjedničkim sustavima vlasti u SAD-u (Steffani, 1979) i (djelomice) u Latinskoj Americi. U parlamentarnim sustavima vlasti (Beyme, 1999), poput onih u Velikoj Britaniji i SR Njemačkoj ili čak u konkordancijskoj demokraciji u Švicarskoj (Lijphart, 1999, 31. i d.), granice između izvršne i zakonodavne vlasti *de facto* su vrlo nejasne. Institutom referendumu i radikalnom federalizacijom, osobito u Švicarskoj, institucionalizirane su jasne instance izravne demokracije (referendum) i vertikalne instance (federalizam) međusobnog ograničavanja

i kontrole vlasti. Što se tiče sudaca i sudova, sudbena vlast u svim je demokratskim sustavima uvelike neovisna o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Kontrola vlasti postoji, prema tome, i u parlamentarnim sustavima vlasti.

Imamo, dakle, posla s modernim sustavima liberalne demokracije s različitim institucionalnim aranžmanima koji se tiču horizontalne i vertikalne podjele vlasti, kao i s mješovitim odnosom između izravnih demokratskih i predstavničkih postupaka odlučivanja. Razdjelnica u odnosu prema autokratskim sustavima – osim malobrojnih "mješovitih sustava" – može se povući pomoću šest kriterija razlikovanja što sam ih prethodno naveo i pomoću osam Dahlovih minimalnih institucionalnih jamstava. Samo ako su oni zajamčeni, politički sustavi ispunjavaju opće obilježje demokracija: naime, načelnu neizvjesnost rezultata političkih odluka. Američki politički znanstvenik Adam Przeworski (1991, 13) dosljedno definira demokraciju kao "sustav uređene otvorenosti ili organizirane neizvjesnosti". Demokracija se, dakle, mora shvatiti kao institucionalizirani sustav pravila o preradi društvenih sukoba u kojemu jedna vlast, jedna institucija ili jedan akter ne smije određivati ili kontrolirati rezultate političkih odluka. Rezultati političkih odluka u demokracijama nisu, kao u autoritarnim i totalitarnim sustavima, određeni *ex ante*, nego nastaju kao rezultanta djelovanja konkurentskih političkih snaga. Politička se djelovanja ograničuju i donekle kanaliziraju pomoću *a priori* (većinom u ustavu) utvrđenih i demokratski legitimiranih proceduralnih pravila i institucija.

Ako se politički sustavi smjeste na kontinuum koji se proteže od idealne demokracije do potpunog totalitarizma, na njega se ne mogu unijeti samo dva temeljna tipa: demokracija i autokracija. Na toj se osi i demokracija i autokracija opet mogu podijeliti na podtipove: autokracija na autoritarne i totalitarne režime, s jedne, a demokracija na poliarhiju i defektnu demokraciju, s druge strane. *Idealna demokracija* pritom ostaje utopijski idealni tip, kao uostalom i potpuni totalitarizam. *Poliarhija*, doslovce "vladavina mnogih", označuje, prema Robertu Dahlu (1971), svojem pojmovnom začetniku u modernoj teoriji demokracije, prosječan tip demokracija koje stvarno postoje. Ona je udaljena od "idealne demokracije", ali ne ukazuje na rastuće defekte, budući da je u njoj ostvareno osam institucionalnih jamstava pluralističke vladavine mnogih, koja je isfiltrirao Dahl (Merkel, Puhle i dr., 2003; Croissant i Merkel, 2004).

Dahlov koncept poliarhije postao je referentni model u istraživanju transformacije. No deset godina nakon vrhunca trećeg vala demokratizacije (1995) postalo je jasno da su se mnoge nove demokracije mogle, doduše, označiti kao dalovske poliarhije, ali da su izražavale sve veće normative i funkcionalne nedostatke. Analitička slabost Dahlova modela poliarhije sastoji se u tome što su iz njega konceptijski isključene jamstvene dimenzije horizontalne kontrole vlasti i pravne države koje su za demokraciju životno važne. Prema Dahlovim kriterijima, Rusija, Turska ili Venezuela morale bi se 2006. označiti kao poliarhije. Tako bi se našle u istoj skupini režima sa Švedskom, Francuskom ili Švicarskom. Proliferacijom hibridnih režima i defektnih demokracija na tragu trećeg vala demokratizacije, Dahlov je koncept izgubio mnogo empirijsko-analitičkog sadržaja. Sljedeći model "usidrene demokracije" nastoji nadoknaditi taj analitički nedostatak.

1.1.2. Usidrena demokracija³

Koncept "usidrene demokracije" slijedi zamisao da su stabilne demokracije u pravnoj državi dvostruko usidrene: iznutra, budući da pojedini parcijalni režimi u demokraciji osiguravaju svoje normativno i funkcionalno postojanje pomoću međusobne ovisnosti i samostalnosti; izvanjski, budući da su parcijalni režimi u demokraciji usidreni pomoću niza uvjeta koji omogućuju demokraciju i štite je od izvanjskih i unutarnjih šokova i tendencija destabilizacije.

Parcijalni režimi demokracije

Demokraciju u pravnoj državi definira pet parcijalnih režima: (A) demokratski izbori, (B) režim prava na političku participaciju, (C) parcijalni režim građanskih prava na slobodu, (D) institucionalno osiguranje kontrole podjele vlasti (*horizontal accountability*) i (E) i jamstvo da je, *de jure* i *de facto*, osigurano "djelotvorno vladanje vlasti" demokratski izabranih predstavnika. Tim raščlanjenjem postaje jasno da pojam usidrene demokracije nadilazi Downsa (1968), Huntingtona (1991),⁴ Przeworskoga (1991), ali i Dahlova (1971) shvaćanje poliarhije. On je, ipak, "realističan" jer se odnosi isključivo na institucionalnu arhitekturu, a *output-dimenziju* poželjnih *policies* ili čak rezultata politike ne shvaća kao određujuće obilježje demokracije u pravnoj državi. Naše shvaćanje demokracije nalazi se, dakle, između shvaćanja Josepha Schumpetera i Hermanna Hellera.⁵ Socijalna država, pravičnost u raspodjeli privrednih dobara ili čak "društvena pravednost"⁶ mogu biti poželjni politički rezultati u demokratskim procesima odlučivanja, ali nisu konstitutivni, određujući elementi demokracije. Usidrena demokracija nadilazi jednostavni demokratski elektoralizam, jer tek četiri dodatna parcijalna režima osiguravaju da ne bude zajamčen samo postupak nego i ciljevi demokratskih izbora. Nije dostatan samo demokratski pošten proces izbora onih koji vladaju. Mora se i institucionalno zajamčiti da demokratski izabrani predstavnici vladaju između izbora prema načelima demokracije i pravne države. To nipošto nije samo normativni nego ponajprije logički tjesnac zagovornika uskog pojma "izborne" demokracije.⁷ Oni demokraciju svode na korektan *postupak* demokratskih izbora, ali njihova definicija demokracije ne predviđa zadovoljavajuća institucionalna jamstva koja osiguravaju da izbori budu *democratically meaningful* (Beetham), to jest da se demokratski vlada na ustavnom temelju načela pravne države.

³ Koncept usidrene demokracije (*embedded democracy*) razvijen je unutar projekta "Defektne demokracije" koji smo zajedno vodili Hans-Jürgen Puhle i ja. U svezi s time posebno sam zahvalan Aurelu Croissantu (Heidelberg) i Peteru Thieryju (Heidelberg i München).

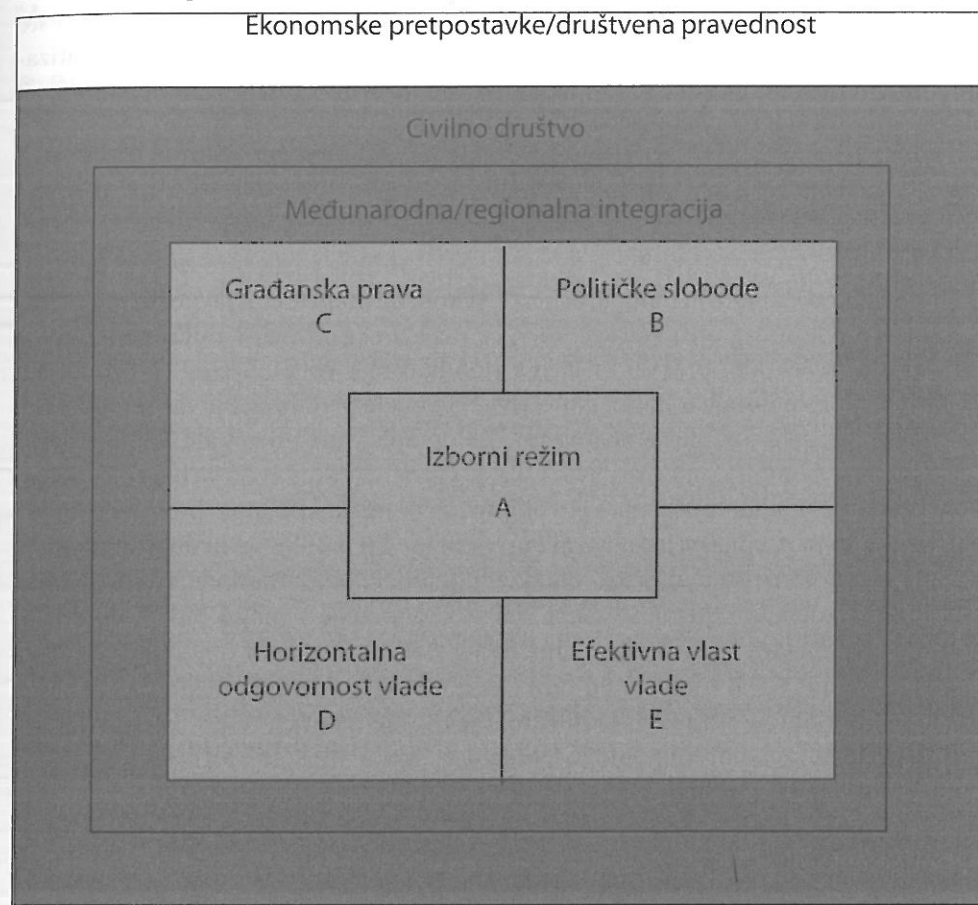
⁴ Huntington sažeto govori o tome da je demokracija metoda za sprječavanje diktature.

⁵ Ono je i ispod normativnog zahtjeva "socijalne demokracije" što ga je razvio Thomas Meyer (2005).

⁶ O problematici i konstrukciji modernog pojma pravednosti v., među ostalim: Rawls (1971, 1993), Walzer (1992), Kersting (1997), Sen (2000), Merkel (2001).

⁷ Neki su kritičari, koji našim konceptima usidrene ili defektne demokracije prebacuju preveliku normativnu prenapregnutost, pogrešno shvatili upravo logički prisilnu funkcionalnu komplementarnost. Naravno, nije riječ o "savršenoj demokraciji", koja nam se pojmovno podmeće zbog pogrešnog razumijevanja semantičkog dispozitiva (savršeno nije semiotičko-logička suprotnost defektne), nego o "funkcionirajućoj demokraciji pravne države".

Slika 2. Koncept usidrene demokracije



A. Izborni režim

Izborni režim u demokraciji ima funkciju povezivanja pristupa središnjim položajima u državnoj vlasti s otvorenim natjecanjem za glasove građana. Među parcijalnim režimima usidrene demokracije zauzima središnje mjesto jer su izbori najočitiji izraz suverenosti naroda. Osim toga, zbog otvorene pluralističke konkurencije za središnje položaje u vlasti, izborni režim predstavlja i kardinalnu razliku u odnosu prema autokraciji. Kako bi se trajno etabliroao djelotvoran demokratski izborni režim – periodični, slobodni, opći, jednaki i poštenu izbori – jednaka prava na sudjelovanje u politici (parcijalni režim B) nisu minimalni uvjeti koji se mogu izigrati (Hadenius, 1992). Oba parcijalna režima koja su usko upućena jedan na drugoga institucionaliziraju bit vertikalne legitimacije vlasti u demokraciji.

Prema Robertu Dahlu (1989, 221), demokratski izborni režim obuhvaća četiri nosiva elementa: univerzalno aktivno biračko pravo, univerzalno pasivno biračko pravo, slobodne i poštene izbore te izabrane nositelje mandata. S gledišta načela kontrole vlasti, izbori su mehanizam sankcioniranja koji ih može pretvoriti u posljedično

bogati, premda vremenski punktualan, postupak vertikalne odgovornosti. No to ne jamči ni demokratsko vladanje ni vladanje koje je vezano za pravnu državu, kao što pokazuju mnogi primjeri mladih izbornih demokracija u trećem valu demokratizacije (usp. Merkel, Puhle i dr., 2003). Demokratski izborni režim jest, dakle, nužan, ali odavno nije i dostatan uvjet demokratskog vladanja.

B. Prava na političku participaciju

Prava na političku participaciju, koja prethode izborima i nadilaze izbore, upotpunjuju vertikalnu dimenziju demokracije. Ona konstituiraju arenu javnosti kao samostalnu sferu političkog djelovanja u kojoj se razvija organizacijska i komunikativna moć. U njoj kolektivni procesi mišljenja i oblikovanja volje određuju i pojačavaju konkurenciju za položaje u političkoj vlasti. Njezina je prva funkcija da omogući demokratske izbore u kojima se nadovezuje na organizirane i neorganizirane pluralističke interese kompleksnih društava. Ona, konkretno, sadržavaju neograničeno važenje prava na slobodu mišljenja i govora, te pravo na udruživanje, prosvjedovanje i peticije. Uz javne medije, vrlo su važni i privatni mediji. Ni širenje ni dobivanje informacija i vijesti ne smiju podlijezati nikakvim, politički motiviranim, ograničenjima.

Ta prava konstituiraju samostalnu sferu demokracije i mogu biti "kraljeznica" vlastitoga parcijalnog režima (Beetham, 1994; Bollen, 1993, 6. i d.). S toga gledišta, parcijalni režimi A i B osiguravaju funkcionalnu logiku demokratskih izbora samo ako su međusobno povezani. Zajedničkim djelovanjem potiču responzivnu vlast, jer "tvrdu" periodičnu kontrolu pomoću izbora dopunjuju "mekom", ali stalnom kontrolom javnosti između izbora.

C. Građanska prava na slobodu

Parcijalne režime A i B treba dopuniti građanskim pravima na slobodu i zaštitu. I prije institucionalizacije međusobne kontrole vlasti, ona čine središnji kamen temeljac pravne države u usidrenoj demokraciji. Kao "negativna" prava na slobodu u odnosu prema državi, građanska prava na slobodu dotiču pitanje dometa vlasti odnosno pretenzije na opseg vlasti. To su prava koja su u demokracijama pravne države izuzeta iz odluka većine. Kad ne bi bilo tako, većinske demokracije brzo bi se pretvorile u tiranije većine (Tocqueville, 1835,¹ 1985). Izvršnoj i zakonodavnoj vlasti moraju se postaviti prepreke koje sprječavaju da se pomoću ovlasti demokratske većine potčinjavaju pojedinci, skupine ili politička opozicija. Prava na slobodu tako štite elementarni, temeljni uvjet života državljana uopće (Linz i Stepan, 1996, 10). Pojedinačna prava na zaštitu jamče pravnu zaštitu života, slobode i vlasništva; ona jamče zaštitu od nepravdnog uhićenja, egzila, terora, progona ili nedopuštenog miješanja u privatni život. To implicira da su jednak pristup pravu i jednak postupak pred zakonom shvaćeni kao temeljno građansko pravo.⁸ Temeljna građanska prava ograničuju cirkulaciju

⁸ To znači i da kulturne, etničke, jezične ili vjerske manjine ne smiju biti sprječavane ili pravno diskriminirane u prakticiranju svoje kulture, jezika ili vjere.

larne tokove moći u većinskoj demokraciji i tako, prividno paradoksalno, pridonose "demokratizaciji demokracije" (Offe, 2003).

D. Podjela vlasti i horizontalna odgovornost

Kao četvrti konstitutivni parcijalni režim demokracije u pravnoj državi razmatramo podjelu vlasti i "horizontalnu odgovornost" što je institucionalizirana posredstvom nje. Pod horizontalnom odgovornošću mislimo, poput O'Donnella (1994, 61), na to da se izabrani dužnosnici kontroliraju preko mreže razmjerno samostalnih institucija i da u njezinoj ustavno definiranoj sferi utemeljuju svoje zakonito djelovanje. Institucionalizacija horizontalne odgovornosti državnih vlasti uklanja središnji kontrolni nedostatak što ga ostali parcijalni režimi ostavljaju otvorenim u temeljnoj konstrukciji demokracije. Horizontalna odgovornost vlasti tiče se pitanja strukture vladavine i izražava zakonitost djelovanja vlasti i njezino preispitivanje posredstvom kontrole vlasti u smislu uravnotežene međusobne ovisnosti i samostalnosti zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.

Na taj se način responzivnost i odgovornost vlasti ne osiguravaju samo punktualno izborima, nego i stalno, posredstvom ustavnih vlasti koje se međusobno kontroliraju i ograničuju, čime se osobito ograničuje obavljanje izvršne vlasti (Maus, 1994; Beetham i Boyle, 1995, 66. i d.). To pretpostavlja, prije svega, neovisnu i funkcionalno sposobnu sudbenu vlast koja omogućuje pravnu kontrolu (*judicial review*) akata izvršne i/ili zakonodavne vlasti (Reitz, 1997, 113. i d.). Američko, britansko i njemačko shvaćanje prava suglasno je o tome da je taj aspekt podjele vlasti neizostavan element demokracije u pravnoj državi.

E. Djelotvorno vladanje vlasti

Peti parcijalni režim naglašava nužnost da izabrani predstavnici doista budu oni koji vladaju. Kriterij djelotvorna vladanja vlasti zadobiva pridjev koji se u etabliranim, ali ne i u novim demokracijama smatrao razumljivim samim po sebi (Karl i Schmitter, 1991, 81; Collier i Levitsky, 1997, 442. i d.). Akteri, kao što je vojska ili ostali moćni akteri koji nisu podređeni demokratskoj odgovornosti, nemaju (posljednju) vlast raspolaganja određenim područjima politike ili područjima unutar države. To se tiče takozvanih rezerviranih domena politike nad kojima vlada odnosno zakonodavna vlast ne raspolaže dostatnom ovlašću u odlučivanju, ali i posebne problematike nezadovoljavajuće civilne kontrole nad vojskom i policijom (Valenzuela, 1992; Loveman, 1994; Morlino, 1998, 71. i d.). Djelotvorno vladanje vlasti demokratskih autoriteta nužna je implikacija usidrene demokracije. To je osobito jasno u mnogim mladim demokracijama u Latinskoj Americi, Istočnoj, Južnoj i Jugoistočnoj Aziji, gdje vojska još ima djelomice samostalne domene u vanjskoj i sigurnosnoj politici koje nisu spojive sa "smislenim" demokratskim izborima.

Tablica 2. još jednom prikazuje pet parcijalnih režima i najvažnije unutarnje elemente koji ih konstituiraju. Radi empirijskih analiza potonji se mogu još više izdiferencirati kao "ispitni kriteriji" kako bi se komparativno analiziralo respektivno stanje konkretne demokracije.

Tablica 2. Dimenzije, parcijalni režimi i kriteriji usidrene demokracije**I. Vertikalna dimenzija legitimacije i kontrole vlasti****A. Izborni režim**

1. Aktivno biračko pravo
2. Pasivno biračko pravo
3. Slobodni i poštteni izbori
4. Izabrani nositelji mandata

B. Prava na političku participaciju

5. Sloboda mišljenja, tiska i informiranja
6. Sloboda udruživanja
7. Građansko društvo

II. Dimenzija liberalne pravne i ustavne države**C. Građanska prava na slobodu**

8. Pojedinačna prava na zaštitu od državnih i privatnih aktera
9. Jednako postupanje pred zakonom
10. Slobodan i jednak pristup sudovima

D. Horizontalna odgovornost

11. Kontrola vlasti
12. Horizontalna odgovornost

III. Dimenzija kontrole agende**E. Djelotvorno vladanje vlasti**

13. Izabrani nositelji mandata sa stvarnom moći oblikovanja
14. Nepostojanje "rezerviranih domena"
15. Nepostojanje protuustavnih sila veta

Unutarnja usidrenost

Opisani parcijalni sustavi mogu potpuno razviti svoj utjecaj na demokraciju samo ako su međusobno "usidreni". Međusobna usidrenost znači obavljanje komplementarno nužnih "dostavnih usluga" za neki drugi parcijalni režim, kao što parcijalni režimi B (prava na političku participaciju) i C (građanska prava na slobodu) čine za parcijalni režim A (demokratski izbori) ili kao što druge parcijalne režime sprječavaju da uzurpirajuće presegnu u granične sfere, kao što to, među ostalim, jamče parcijalni režimi C, D i E.

Demokraciju stoga ne treba shvaćati kao jedinstven režim, nego kao sklop parcijalnih režima (Schmitter, 1997, 243). Demokracija se, doduše, može dezagrerirati na spomenute parcijalne režime, ali oni su u međusobnom odnosu i svaki podliježe funkcionalnim imperativima ostalih parcijalnih režima. Navlastita logika jednoga parcijalnog režima ne ukida se, istina, tim usidrenjem, ali se sprječavaju uzurpirajuća prezezanja koja štete demokraciji. Posrijedi je, dakle, *uzajamno* usidrenje poje-

nih demokratskih institucija u ukupni splet institucionalnih parcijalnih režima, što demokraciju čini funkcionalnom i otpornom.

Raščlanjenje parcijalnih režima jasno pokazuje da usidrena demokracija pravne države normativno nadilazi izbornu demokraciju, ali i Dahlovu poliarhiju. Diferenciranje parcijalnih režima ima i znatnu analitičku prednost. Prvo, ono omogućuje preciznije lociranje defekata u konkretnoj demokraciji. Drugo, omogućuje da se usporedbom zemalja uoče specifična gomilanja defekata unutar određenih parcijalnih režima u demokraciji. Treće, omogućuje da se sustavno prati kako defekti u jednome parcijalnom režimu inficiraju druge parcijalne režime, što potkopava demokratsku logiku i uzrokuje puzajuću autokratizaciju unatoč periodičnom održavanju pluralističkih izbora.

Vanjska usidrenost

Svaka je demokracija kao cjelovit režim usidrena u okolinu. Ona okružuje, omogućuje i stabilizira demokraciju odnosno sprječava je ili destabilizira. Njezino oštećenje ili nedovoljna razvijenost često povlači za sobom defekte i destabilizacije same demokracije. Te usidrujuće karike jesu okolina predstavničke demokracije. One su uvjeti mogućnosti ili nemogućnosti demokracije, one poboljšavaju ili pogoršavaju kvalitetu demokracija u pravnoj državi, ali nisu određujuće sastavnice same demokracije. Najvažnije vanjske karike usidrenja jesu: društveno-ekonomski kontekst, civilno društvo, međunarodna i regionalna integriranost (usp. sliku 2).

Društveno-ekonomski kontekst

Seymour Martin Lipset (1959; 1981, 31) je pregnantno definirao *locus classicus* veze između stupnja društveno-ekonomskog razvoja i sposobnosti nekoga društva za demokraciju: "Što je nacija bogatija, to su veći izgledi da će održati demokraciju". Veza između privrednog razvoja i sposobnosti za demokraciju uvijek se statistički ispitala te se pokazala izvanredno stabilnom (usp., među ostalim, Cutright, 1963; Dahl, 1971; Vanhanen, 1984, 1990; Lipset i dr., 1993; Moore, 1995; Welzel, 1996; Przeworski i dr. 2000). Premda su grubi mjerni pokazatelji (društveni bruto proizvod po glavi stanovnika, izborna demokracija) povremeno s pravom kritizirani (Lauth, 2004), dobro razvijena i prosperirajuća privreda neosporno je važna za demokraciju.

Razvijena privreda koja sprječava krajnju bijedu, pluralizira društvenu strukturu te pridonosi tome da se materijalni i kognitivni resursi društva ne raspodjeljuju eklatantno nejednako i nepravedno jest zaštitnik demokracije i obično pridonosi kvaliteti pravne države i participacije u demokratskoj zajednici. Vrijedi i obratno: nedovoljno razvijena privreda i krajnje nejednaka raspodjela materijalnih i kognitivnih resursa štete stabilnosti i kvaliteti demokracija u pravnoj državi.

Civilno društvo

Uvjerjenje da razvijeno civilno društvo pridonosi snazi demokracije ima dugu tradiciju. Oslanja se na važne argumente što su u političkoj filozofiji ranoga novog vijeka razvijani od Johna Lockeja preko Montesquieua, Alexisa de Tocquevillea do Ralfa Dahrendorfa, Roberta Putnama i Jürgena Habermasa. Na ovom mjestu treba samo navesti pet najvažnijih središnjih argumenata koji istodobno označuju središnje funkcije teorije demokracije:⁹

- zaštita od samovolje države (Lockeova funkcija)
- ravnoteža između autoriteta države i civilnog društva (Montesquieuova funkcija)
- škola demokracije (Tocquevilleova funkcija)
- proizvodnja socijalnog kapitala (Putnamova funkcija)
- javnost i kritika (Habermasova funkcija).

Međunarodna i regionalna integriranost

Uklopljenost u međunarodne, multilateralne, privredne ili demokratske političke integracijske sklopove vrlo je važna za stabilnost i kvalitetu demokracije. Vojni savezi ili vanjskopolitičke sigurnosne strukture nemaju jednak demokratski učinak, čak i kad njima dominiraju većinom demokratske države, kao u NATO-u. Primjeri Portugala do 1974. ili Turske pokazuju kako u takvim savezima mogu preživjeti autoritarni i defektni demokratski režimi koji narušavaju ljudska i građanska prava, jer su njihove unutarnje političke strukture podređene respektivnome sigurnosnom cilju u vanjskoj politici.

Historijski najuspješnijim međunarodnim odnosno regionalnim usidrenjem demokracija pokazala se Europska Unija (EU), odnosno Europska zajednica za ugljen i čelik (EZUČ), Europska ekonomska zajednica (EEZ) i Europska Zajednica (EZ) kao njezine prethodne organizacije. Rana integracija SR Njemačke i Italije 1951. u Europsku zajednicu za ugljen i čelik te primanje postautoritarnih režima Grčke, Španjolske i Portugala u Europsku zajednicu osamdesetih godina stabilizirali su mlade demokracije, kao što su nakon 1989. potaknuli punu demokratizaciju istočnoeuropskih država pristupnica. Kombinacija interesne zajednice tržišne privrede i demokratske vrijednosne zajednice čini Europsku Uniju dosad jedinstvenim modelom u cijelom svijetu. Ni ASEAN ni MERCOSUR ni NATO nemaju usporediv učinak, budući da se nisu obvezali – ili to nisu učinili na jednak način – načelu demokratskih vrijednosti. Uključenost u OUN i njezine podorganizacije dosad se pokazala umnogome nevažnom za uspostavu i stabilizaciju pravne države i demokracije. Usidrenost u međunarodne i regionalne organizacije posebno je poticajna za demokraciju onda kada nadilazi čiste ekonomske ili sigurnosno-političke interese te članstvo vezuje za načela demokracije i pravne države. Nijedna važna međunarodna organizacija nije to učinila na jednak način kao Europska Unija (Kneuer, 2006).

⁹ Usp. iscrpnije o civilnom društvu u pogl. 6.3.4. (*Konsolidacija građanskog društva*).

Što su gušća, konsolidiranija i otpornija "vanjska" usidrenja središnjih režima demokracije, to su unutarnji parcijalni režimi demokracije nedohvatljiviji vanjskim prijetnjama. Što je međuovisnost parcijalnih režima bolje institucionalizirana, što je jača suradnja među akterima tih režima i što su veći prihvaćenost i uvažavanje te međuovisnosti, to je demokratskiji cijeli politički režim. Vrijedi i obratan zaključak: što su vanjska usidrenja slabija, što su manji uvažavanje i suradnja među akterima parcijalnih režima, to više imamo posla s defektnim demokracijama s onu stranu otvorenih autokratskih režima.

1.1.3. Defektne demokracije

Ako je neki parcijalni režim usidrene demokracije toliko oštećen da mijenja cjelokupnu logiku demokracije u pravnoj državi, ne može se više govoriti o intaktnoj demokraciji pravne države. Ovisno o tome koji je parcijalni režim demokracije u pravnoj državi narušen, imamo posla s određenim tipom defektne demokracije. Iz te su perspektive defektne demokracije one demokracije u kojima je razorena uzajamna usidrenost parcijalnih režima i poremećena cijela logika demokracije u pravnoj državi. Defektne demokracije definiraju se kao "sustavi vladavine koje odlikuje postojanje uvelike funkcionalnoga demokratskoga izbornog režima koji regulira pristup vlasti, ali su zbog poremećaja u funkcionalnoj logici jednoga ili više ostalih parcijalnih režima izgubljeni komplementarni oslonci koji su u funkcionalnoj demokraciji nužni kako bi se osigurali sloboda, jednakost i kontrola" (Merkel, Puhle i dr., 2003, 66).

Oblici

Razlikujemo četiri oblika defektnih demokracija: ekskluzivnu, enklavnu, neliberalnu i delegativnu demokraciju (Merkel, Puhle i dr., 2003, 239).

Ekskluzivna demokracija. Budući da je temeljno načelo demokracije suverenost naroda, ono mora biti zajamčeno univerzalnim biračkim pravom i njegovom poštenom primjenom. To ne postoji ako je jedan ili više važnih segmenata odraslih građana isključeno iz državljanškog prava na univerzalne izbore. S druge strane, ako je iz biračkog prava isključeno pet do deset posto stalnog stanovništva neke zemlje, ne može se, neovisno o okolnostima, zaključiti da je sustav autokratski (Merkel, Puhle i dr., 2003, 239. i d.).¹⁰

Enklavna demokracija. Ako "sile veta" – vojska, gerila, milicija, poduzetnici ili veleposjednici, multinacionalni koncerni – izvuku određene političke domene iz dohvata demokratski legitimiranih predstavnika, nastaje poseban sindrom iskrivljene tvorbe vlasti. Enklavna je demokracija ponajprije regionalno specifičan tip u

¹⁰ Sa stajališta teorije demokracije ipak je problematično ako se useljenicima i nakon mnogo godina stalnog prebivanja u nekoj zemlji uskraćuje građanski status, a da useljenik pritom želi i da je pripravan odustati od svoje prvobitne pripadnosti nekoj državi.

Latinskoj Americi i Jugoistočnoj Aziji, jer vojska preuzima ulogu veta u politici. U Istočnoj Europi ili Srednjoj Aziji to je rijedak tip (249. i d.).

Neliberalna demokracija. U nepotpunoj ustavnoj i narušenoj pravnoj državi neliberalne demokracije ograničena je kontrola izvršne i zakonodavne vlasti od strane treće vlasti. Slab je obvezujući učinak ustavnih normi na djelovanje vlade i na zakonodavstvo. Prava pojedinca na građansku slobodu i zaštitu djelomice su suspendirana ili još nisu etabrirana. Neliberalne demokracije obilježuju narušavanja dimenzije pravne države, koja pogađaju navlastitu srž liberalnog samorazumijevanja, naime jednaku slobodu svih pojedinaca. Neliberalna je demokracija najčešći tip defektne demokracije. Susreće se u svim regijama svijeta (261. i d.).

Delegativna demokracija. U delegativnoj je demokraciji kontrola izvršne vlasti od strane zakonodavne i treće vlasti ograničena. Slab je obvezujući učinak ustavnih normi na djelovanje vlasti. Narušene su kontrole podijeljenih vlasti, koje su funkcionalnim demokracijama potrebne kako bi održale uravnoteženim lanac političkog predstavništva. Vlade, koje većinom vode karizmatični predsjednici, zaobilaze parlament, utječu na pravosuđe, narušavaju načelo legalnosti, potkopavaju kontrolu vlasti i jednostrano pomiču odmjerenu ravnotežu vlasti u korist (predsjedničke) izvršne vlasti.¹¹

Uzroci

Ne može se izlučiti jedan premoćan čimbenik koji bi slovio kao primarni uzrok nastanka sve većih defekata u mladim demokracijama (Merkel, Puhle i dr., 2003, 187. i d.). Uglavnom su postojale posebne kombinacije više uzroka koji su određenim akterima pružali posebne prigode da uzurpiraju vlast, suspendiraju norme ili da zaobiđu kontrole koje ograničuju vlast. Ovdje se ne može prikazati ta posebna sveza između struktura i djelovanja aktera (Merkel, Puhle i dr., 2003, 2006). Stoga rezultate naših istraživanja treba hipotetski sažeti za svaki od najvažnijih skupova uzroka. U obzir su uzeti: put i razina modernizacije, privredna konjunktura, socijalni kapital i civilno društvo, stvaranje države i nacije, tip prethodnoga autoritarnog režima, vrsta tranzicijskog modusa, političke institucije i okvirni međunarodni uvjeti.

Put modernizacije. Vjerojatnost nastanka demokratskih defekata veća je ako društveno-ekonomska modernizacija neke zemlje slijedi polumoderni put koji proizvodi eklatantne neravnoteže u moći i posjedničke klase koje demokraciju shvaćaju kao prijetnju svojim privrednim i političkim interesima.¹²

Razina modernizacije. Veća je vjerojatnost nastanka defektne demokracije što je niža razina društveno-ekonomskog razvoja i što je nejednakija raspodjela društvenih resursa. Asimetrična raspodjela ekonomskih, kulturnih i kognitivnih resursa potiče

eklatantno nejednaku raspodjelu resursa za političko djelovanje i moći među političkim akterima i otežava ostvarenje standarda pravne države i demokracije.¹³

Privredna konjunktura. Ekonomske krize nude situacijske poticaje za institucionalizaciju defekata u nekonsolidiranim demokracijama. One su često razdoblja posebnih ovlasti i uredaba iz nužde, napose u predsjedničkim i polupredsjedničkim sustavima vlasti,¹⁴ koje često prelaze ustavne granice i učvršćuju se i izvan akutnoga izvanrednog stanja.

Socijalni kapital. Vjerojatnost nastanka defektnih demokracija povezana je s vrstom i opsegom socijalnog kapitala što je historijski akumuliran u nekom društvu. Socijalni kapital koji se pojavljuje u etnički ili vjerski segmentiranom obliku pogađuje nastanku demokratskih defekata. Socijalni kapital u "Tocquevillevoj ili Putnamovoj varijanti", koja premošćuje etnička i vjerska segmentiranja u nekom društvu, suprotstavlja se ekskluzivnim ili neliberalnim tendencijama.

Civilno društvo. Slabo povjerenje među osobama otežava izgradnju dobro institucionaliziranog sustava političkih stranaka, udruženja i asocijacija civilnog društva. Tako nedostaju važni posrednički oslonci za priznavanje političkih i osiguranje građanskih prava. U okružju takve političke kulture nastanak karizmatično-populističkih obrazaca odlučivanja u izvršnoj vlasti u defektnim demokracijama vrlo je obećavajući put ka alternativnom stvaranju suglasnosti.

Stvaranje nacije i države. Uvjeti za razvoj liberalne demokracije bez opterećujućih defekata posebno su loši ako je transformacija obremenjena neriješenim krizama identiteta ili državnosti političke zajednice. Secesionističke težnje ili diskriminacije manjina narušavaju nužne standarde prava građana na slobodu i političku participaciju.

Tip prethodnoga autoritarnog režima. Što su totalitarni, posttotalitarni, sultanistički ili novopatrimonijalni režimi bili dulje institucionalizirani i/ili što su dulje obilježavali političke kulture društva, to su vjerojatniji defekti u demokraciji koja ih nasljeđuje. Takva društva tendiraju tome da izvršna vlast zaobilazi kontrole drugih vlasti i da se primjena "delegativnih" praksi vlasti nagrađuje premijama u izbornoj areni.

Modus tranzicije. Što je inkluzivniji konstitutivni kompromis elita (*elite settlement*)¹⁵ neposredno nakon promjene sustava, to važni akteri jače prihvaćaju i štite nova demokratska pravila igre. Što elite više poštuju nove demokratske institucije, to im brže raste potpora stanovništva kojom se legitimira sustav.

¹³ Ta empirijski zasnovana hipoteza potvrđuje i Lipsetovu "teoriju rekvizita" (1959, 1981) i Vanhanenovo (1989) shvaćanje sveze između disperzije resursa moći i izgleda za demokratizaciju.

¹⁴ To podupire postavku Linza (1990), Lijpharta (1992), Stepana i Skachove (1993) i Merkela (1996b) da su parlamentarni sustavi vlasti *ceteris paribus* povoljniji za konsolidaciju mladih demokracija od predsjedničkih ili polupredsjedničkih sustava.

¹⁵ Usp. dio I, pogl. 5.

¹¹ O'Donnellov (1994) pojam "delegativne demokracije", koji pomoću fenomena populističke aklamacije jače naglašava vertikalnu dimenziju legitimnosti, nije potpuno istovjetan ovom razumijevanju, ali je ipak blizak našem shvaćanju tog tipa.

¹² I naša su istraživanja potvrdila tu postavku Barringtona Moorea (1969).

Političke institucije. Što je obrazac interakcije elita i stanovništva jače obilježen klijentelizmom, patrimonijalizmom i korupcijom, to nove "formalne" institucije teže razvijaju važeću i normativnu snagu. Neformalne institucije prijete da slome, preoblikuju i potisnu funkcionalne kodove formalnih, demokratski legitimiranih institucija. Na bitnim područjima odlučivanja demokracija funkcionira u skladu s nelegitimnim, neformalnim institucijama i pravilima koja protuslove nosivim načelima demokratske pravne države.

Međunarodna i regionalna uključenost. Ondje gdje nema regionalnih mehanizama (primjerice, Europske Unije, Vijeća Europe) za zaštitu institucija liberalne demokracije ili ondje gdje su oni slabi, širi je prostor za djelovanje vlasti koje ih narušavaju, jer su oportunistički troškovi takva djelovanja znatno niži.

Defektne demokracije nipošto nisu nužno prijelazni režimi. One mogu uspostaviti stabilan odnos sa svojom okolinom, a znatni dijelovi stanovništva mogu na njih gledati kao na prikladan odgovor na krajnje gomilanje problema u postautokratskim demokracijama. To se ponajprije događa u društvima s niskom razinom obrazovanja te s klijentelističkim i patrimonijalnim strukturama.

1.2. Autokratski sustavi

Već sam obrazložio zašto se autoritarni i totalitarni sustavi mogu međusobno razlikovati kao podtipovi autokracije. Polazeći od toga, najprije ću izložiti neka zajednička obilježja autoritarnih i totalitarnih poredaka vladavine, da bih potom još jedanput označio razlike između autoritarnih i totalitarnih sustava vladavine.

Oslanjajući se na *Opći nauk o pravu* (1925) Hansa Kelsena, svi se nedemokratski politički sustavi mogu nazvati autokracijama. Zbog pojmovne jasnoće pojam autokracija pretpostavljam, kao i Kelsen, izrazu "diktatura". U republikanskom Rimu diktatura je bila vremenski ograničeno, ali stvarno neograničeno izvanredno stanje (Merkel, 2007a). U toj ustavnoj diktaturi diktator nije mogao sam ni proglasiti ni produljiti izvanredno stanje. Taj su republikanski ustavni institut naposljetku razorili Sulla i Cezar. Carl Schmitt (1920,¹ 1964) pravno precizno razlikuje "komesarsku" i "suverenu" diktaturu još u 20. stoljeću. Poslije je "diktatura" postala, pa i u anglosaksonskoj uporabi kao *dictatorship*, opći pojam za gotovo sve nedemokratske oblike vladavine. Time je tipološki pojam "diktatura" izgubio analitičku oštrinu. U sustavnoj tipologiji vladavina pojmu diktature treba pretpostaviti obuhvatniji, ali ipak precizniji definiran pojam autokracije. U autokracijama su rezultati političkog odlučivanja manje otvoreni nego u demokracijama, a pravila odlučivanja često nisu *a priori* utvrđena. Autokracije su takve zato što im nedostaje demokratska legitimacija. Autokratski politički sustavi nisu time nipošto zadovoljavajuće definirani, a kamoli da su tipološki određeni različiti oblici njihova pojavljivanja. Stoga želim još jedanput, a na temelju šest kriterija što sam ih uvodno prikazao u pogl. 1.1. o demokratskim sustavima, precizno pojasniti kad se politički sustavi mogu nazvati autokratskima.

1. *Legitimacija vlasti.* O autokratskim sustavima može se govoriti kad se politička vlast ne temelji na načelu narodne suverenosti nego zahtijeva poslušnost i sljedbeništvo, pozivajući se na opće mentalitete ili "objektivno istinite svjetonazore".
2. *Pristup vlasti.* O punoj demokraciji ne može se govoriti ako je zbog etničkih, vjerskih, rodnih motiva i/ili motiva političke vlasti ograničeno ili čak ukinuto aktivno ili pasivno biračko pravo za političke dužnosti. To vrijedi i ako se odlukom izvršne vlasti određene stranke isključe iz kandidature.
3. *Monopol vlasti.* O autokratskim se režimima govori kad monopol državne vlasti nije pod kontrolom demokratski legitimiranih institucija i kad akteri koji nisu demokratski legitimirani prisvajaju monopol nad državnim vlašću i silom.
4. *Struktura vlasti.* O autokratskim režimima moramo govoriti kad nema ograničenja vlasti i uzajamne kontrola vlasti, te kad su vlasti monistički koncentrirane u izvršnoj vlasti. To napose vrijedi onda kada neovisni sudovi – ponajprije upravni sud, a eventualno i ustavni sud – ne mogu preuzeti kontrolu nad državnom primjenom normi, te su sudovi prisiljeni izricati političke presude. Ograničenje i kontrola vlasti "autokratski" su ukinuti i onda kada je zakonodavnoj vlasti, *de iure* ili *de facto*, uskraćen odlučujući utjecaj na zakonodavstvo.
5. *Pretenzija na opseg vlasti.* O autokratskom sustavu vlasti može se govoriti kad su povrijeđena ili čak stavljena izvan snage ljudska odnosno temeljna građanska prava, te kad su ona stavljena na raspolaganje državnoj izvršnoj vlasti kako bi svoj zahtjev da vlada uvelike proširila i na svakidašnji život građana. Što je pretenzija da se vlada, u smislu kontrole nad društvom i individualnom sferom, opsežnija, to politički sustav više tendira k polarnom tipu totalitarizma (slika 1).
6. *Način vladanja.* O autokratskoj se vladavini mora govoriti kad stvaranje i primjena pravnih normi ne poštuju načela koja su primjerena ustavu i pravnoj državi, te kad oni koji vladaju ostvaruju svoje pretenzije za vlašću nad onima kojima vladaju samovoljno, nezakonito, represivno ili čak teroristički.

Uzimajući u obzir navedenu problematiku, u nastavku želim najprije razviti tipologiju autoritarnih sustava. Potom ću iz kritičkog pregleda rasprave o totalitarizmu ponuditi prijedlog tipologije totalitarnih režima koji se reflektira u društvenim znanostima.

1.2.1. Autoritarni sustavi

Najutjecajniju definiciju autoritarnih sustava u političkoj znanosti dao je Juan J. Linz (1975, 1985, 2000). Prema njemu, autoritarne sustave razlikuju od demokratskih i totalitarnih sustava ponajprije tri obilježja (1985, 62):

U autoritarnim je sustavima politički pluralizam ograničen nasuprot načelno neograničenom pluralizmu u demokracijama i monizmu u totalitarnoj vladavini.

Oni se ne legitimiraju svjetonazorom koji obuhvaća sva područja života, kao totalitarni sustavi, nego posezanjem za pojedinim vrijednostima i "mentalitetima", kao

što su patriotizam, nacionalizam, unutarnja i vanjska "nacionalna sigurnost" ili društveno-ekonomska modernizacija.

Politička je participacija ograničena, a društvo demobilizirano (osim u početnoj fazi autoritarne vladavine); nasuprot tome, totalitarne sustave obilježuje trajna, odozgo inscenirana, kontrolirana i ritualizirana mobilizacija.

Linzovo razgraničenje autoritarnih i totalitarnih sustava izvanredno je utjecajno, povijesno informirano, ali nije politološki dostatno sustavno. Ono, naime, ne navodi precizne kriterije za to kad pluralizam nije samo ograničen nego je stvorio mjesto monizmu, kad društvo slovi kao demobilizirano, a kad kao mobilizirano. No tri Linzova obilježja ponajprije ne nude sustavna mjerila prema kojima bi se mogli definirati pojedini podtipovi autoritarnih sustava. Linzova tipologija autoritarnih režima pokazuje da je, doduše, sastavljena na temelju velikog znanja o autoritarnim oblicima vladavine u povijesti, ali ne dokazuje strogu sustavnost. Linz tako razlikuje:

- birokratsko-vojne režime (kriteriji: nositelji vlasti, struktura vlasti)
- korporativističko-autoritarne režime (kriteriji: struktura vlasti, način vladanja)
- mobilizirajuće autoritarne režime (kriterij: način vladanja)
- poslijekolonijalne autoritarne režime (kriterij: nasljeđe vladavine)
- rasne i etničke "demokracije" (kriteriji: isključenost iz vlasti, nositelji vlasti)
- nepotpune totalitarne i predtotalitarne režime (kriterij: razvoj vladavine)
- posttotalitarne autoritarne režime (kriterij: razvoj vladavine).

Koliko god se plauzibilnima mogu opisati određeni tipovi "realnih" sustava što ih je odredio Juan J. Linz, toliko se pokazuju nesustavnima kao "idealni tipovi". Prevelik broj implicitnih kriterija klasifikacije, što sam ih stavio u zagrade (šest kriterija uz sedam tipova), narušava potrebni minimalizam u izboru kriterija klasifikacije. Dok je Linzova klasifikacija nesustavna i previše kompleksna, trojna tipologija Barbare Geddes (1999, 121) mora se označiti premalo kompleksnom. Ona razlikuje samo vojne, personalističke i jednostranačke režime prema kriteriju nositelja vlasti. Pritom "tip" personalističkog režima zapada u posebno prazan, nespecificiran rezidualni tip. Htio bih odabrati srednji put, pa ću se u nastavku ograničiti na jedan jedini, *primarni* definicijski kriterij, naime na ideološki zahtjev za *legitimiranjem vlasti*. I tu slijedim Maxa Webera, koji ukazuje na to da su društveno djelovanje i društveni odnosi ponajprije usmjereni na predodžbu o legitimnom poretku.

"... Prema tome, svrhovito je razlikovati vrste vladavine prema njihovoj tipičnom zahtjevu za legitimacijom" (Weber, 1972, 122). Promatrajući povijesnu stvarnost 20. stoljeća, uzimam u obzir sljedeće tipične oblike legitimacije autoritarne vladavine: komunizam, fašizam, "militarizam", korporativizam, rasizam, modernizaciju, religiju, dinastiju. Ti se oblici legitimacije nipošto međusobno ne isključuju. Autoritarni su vlastodršci obično koristili neku kombinaciju tih oblika. I komunističke i vojne diktature mogu unijeti u katalog obrazloženja svog zahtjeva za vlašću modernizaciju društva. To vrijedi i za korporativističko-autoritarne režime, koji svojoj primarnoj legitimaciji vlasti većinom dodaju i umjerene fašističke ideologeme. Za terminološko označavanje tipova autoritarnih režima u nastavku ću ipak koristiti samo jednu, i to

dominantnu, legitimacijsku ideologiju. Tako dolazim do deset *temeljnih* tipova autoritarne vladavine u 20. stoljeću:

1. komunistički autoritarni partijski režimi
2. fašistički autoritarni režimi
3. vojni režimi
4. korporativistički autoritarni režimi
5. rasistički autoritarni režimi
6. modernizacijski autoritarni režimi
7. teokratski autoritarni režimi
8. dinastijski autoritarni režimi
9. sultanistički autoritarni režimi
10. rentijerski autoritarni režimi.

Unutar tih temeljnih oblika mogu se opet promišljati i pronaći različite varijante. No da se ne bi zapalo u deskriptivnu samovolju u stvaranju tipova, uvodim jedan jedini dodatni kriterij kako bih preciznije kategorizirao autoritarne podtipove: kriterij nositelja vlasti. Pritom uzimam u obzir nositelje vlasti kao što su: vođa, stranka, vojska, kler, monarh. Odatle proizlaze sljedeći *podtipovi* autoritarne vladavine koje ilustriraju historijski primjeri.

1. *Komunistički autoritarni partijski režimi*. Komunistički režimi povijesno su se pojavili ponajprije u dvije varijante: kao komunistička partijska diktatura ili kao komunistička diktatura vođe. Kao autoritarni režimi u obzir dolaze ponajprije komunističke partijske diktature, dok su komunističke diktature vođa većinom obuhvaćene totalitarnim tipom.

Na podlozi lenjinističke teorije partije i države, komunistička partija fungira kao avangarda radničke klase i jedino legitimno središte državne vlasti. Osim nje, po pravilu nema drugih stranaka. Ako ih i ima, postoje samo u liku ovisnih satelitskih stranaka, kakve su bile blokovske stranke u bivšoj DR Njemačkoj ili u komunističkoj Poljskoj. Središte vlasti obično je mali politburo na partijskom vrhu. Taj najuži krug vodstva donosi političke odluke uvelike neovisno o partijskoj bazi kojom se upravlja centralistički. Značajno je, ipak, da vlast drži kolektivni vodstveni gremij, da se prihvaća minimalni pluralizam i da pretenzija da se vlada ne obuhvaća sve zakutke svakidašnjeg života. Povijesni primjeri bili su, među ostalima, Sovjetski Savez 1924-1929, 1953-1956, 1985-1991. ili komunistički sustavi Poljske i Mađarske. Narodna Republika Kina transformirala se devedesetih godina iz totalitarnoga u autoritarni komunistički partijski režim. Titova snažno personalizirana vladavina u Jugoslaviji (1945-1980) ostala je jedini primjer autoritarne komunističke diktature vođe.

2. *Fašistički autoritarni režimi*. Nasuprot komunističkim režimima, fašistički oblik vladavine postoji samo kao fašistička diktatura vođe. To znači da "fašistički pokret", "fašistička stranka" ili "fašistički državni aparat" mogu, doduše, biti posve relevantni čimbenici vlasti, ali su uvijek podređeni neospornom "vođi" pokreta, stranke, države i naroda. U posljednjoj instanciji, on drži autoritarnu ili totalitarnu političku vlast u

svojim rukama. Prema Ernstu Nolteu (1966, 64. i d.), o fašističkoj se diktaturi može govoriti onda kada postoji "fašistički minimum" sljedećih obilježja: protusocijalizam, protoliberalizam, načelo vođe, korporativistička ideologija i organizacijske strukture, stranačka vojska, reakcionarni cilj kombiniran s modernim sredstvima masovne mobilizacije, te podupiranje kapitalističkoga privrednog poretka uz istodobno zadržavanje zahtjeva za totalnošću u političkim pitanjima (usp. Puhle, 1995a, 194). Povijesni prototip fašizma uspostavio je Mussolini u Italiji od 1922. (Marš na Rim), odnosno od 1926. (isključenje političke opozicije) do 1943. odnosno 1945. Unatoč razlikama u odnosu prema talijanskom fašizmu, i njemački nacionalsocijalizam slovi kao klasičan slučaj fašističke diktature vođe. Njegova pretenzija za opsegom vlasti i njegovo ostvarivanje vlasti od početka su bili obuhvatniji. U svojem historijskom razvoju nacionalsocijalistički Treći Reich može se označiti kao totalitarni sustav vjerojatno od 1938. (od isključenja starog vrha *Wehrmachta*),¹⁶ a najkasnije od 1941. Fašistički režimi često se pokušavaju ideološki legitimirati pozivanjem na mitske, predmoderne obrasce poretka, kao što je mit o germanstvu ili mit o romanstvu. S time je povezan pokušaj da se emancipacijski i prosvjetiteljski proces, koji je počeo s novim vijekom, spriječi "najmodernijim socijalno-tehničkim sredstvima represije i manipulacije u okviru karizmatičke vladavine" (Saage, 1995, 23).

Historijski manje važne varijante fašističke države vođe jesu: ustaška "Nezavisna Država Hrvatska" (1941-1945) pod zaštitom njemačkog *Wehrmachta*, fašistički režim Antonescua u Rumunjskoj (1940-1944) ili klerikalni fašizam monsinjora Tise u Hitlerovom milošću otcijepljenoj krnjoj državi Slovačkoj (1938-1945).

3. *Vojni režimi.* "Militarizam" kao oblik legitimacije vlasti shvaćen je kao skupni pojam za nacionalne vrijednosti i tradicionalne mentalitete na koje se pučističke vojske često pozivaju. Najvažniji su patriotizam, nacionalna sigurnost te mir i red. Nerijetko se tradicionalni mentaliteti nadopunjuju ciljem modernizacije privrede i uprave. Vojske se nastoje legitimirati kao jamci tih vrijednosti, što im većinom uspijeva samo kratkoročno. Kad se te vrijednosti i ciljevi osiguraju i ostvare vojnom silom, događa se da se vojske opet povuku u vojarne, budući da se gase temelji legitimacije koji su otpočetka bili slabi. Vojna diktatura pojavljuje se u nizu varijanti. Ovdje se navode tri najvažnije.

3.a *Birokratsko-vojni režimi.* Birokratsko-vojne režime većinom vodi hunta nekarizmatičnih vojnih časnika. Unutar birokratsko-vojnog autoritarizma oni se više usmjeravaju na ideološki siromašan pragmatizam koji se orijentira na vrijednosti nacionalne sigurnosti, modernizacije i *law and order*. Često nasljeđuju liberalne demokracije u kojima su se političke stranke pokazale nesposobnima da ostvare te tri vrijednosti i stvore dostatnu suglasnost u stanovništvu koje je pripravno participirati (O'Donnell, 1973). Na taj se tip režima, koji je na svojim zastavama zapisao ostvarenje društvenog tradicionalizma i ekonomske modernizacije vojnom represijom, nailazilo ponajprije

¹⁶ Prema drugoj procjeni, prijelomnica bi mogla biti 1934. godina, kad su zabranjene ili unificirane stranke i udruženja, a umorstvom vrha SA (takozvani Röhmov puč) uklonjen je posljednji potencijalni izazov unutar nacionalsocijalističkog pokreta.

u Latinskoj Americi šezdesetih i sedamdesetih godina, u Grčkoj 1967-1974, te od kasnih tridesetih godina do 1988. u Tajlandu i od 1961. do 1988. u Južnoj Koreji.

3.b *Vojni režimi vođa.* Njima ne vlada hunta nekarizmatičnih vojnih časnika nego jedan, najčešće karizmatički, vođa. Nakon osvajanja vlasti on se često odvaja od preuske povezanosti s "vojskom kao institucijom" i pokušava proširiti osnovicu svoje vlasti nekom vrstom izravnoga plebiscitarnog odnosa s narodom. Historijski su primjeri režimi admirala Horthyja u Mađarskoj (1920-1944), "meka diktatura" poljskog generala Piłsudskiego (1926-1935) ili Paragvaj pod vojnim diktatorom Alfredom Stroessnerom (1954-1989).

3.c *Vojni režimi gangstera i gospodara rata.* Posebna su varijanta vojnih diktatura vođa vojni režimi koji stalno nastaju, ponajprije, u Africi. Često ih treba promatrati kao čiste represivne režime bez vrijednosno orijentiranih ciljeva, koji su gotovo isključivo zainteresirani za puku uzurpaciju vlasti i osobno bogaćenje gospodara rata. Vojni gangsterski režimi često su uzrok ili rezultat raspadajuće odnosno propale državnosti. Gospodari rata ispunjavaju državni vakuum privatizacijom vojne sile koja se često isprepleće s privatnim poslovnim interesima. Ti su režimi prekrani i uglavnom kratkotrajni. Bili su očiti u završnoj fazi Mobutova režima (1965-1997) u Kongu, u Afganistanu (1990-1995), u Liberiji pod Charlesom Taylorom (1997-2003),¹⁷ u Somaliji od devedesetih godina i sve više u Myanmaru.

4. *Korporativistički autoritarni režimi.* Od dvadesetih godina prošlog stoljeća autoritarni korporativizam s takozvanom "organskom demokracijom" homogenoga narodnog tijela predstavljao se kao alternativa i izlaz iz pluralističkih i vrlo konfliktnih klasnih društava parlamentarnih demokracija. Autoritarne korporativističke režime obilježava sustav rješavanja društvenih sukoba koji je država prisilno institucionalizirala. Krupni privredni i društveni interesi obuhvaćeni su u "privrednim" i "profesionalnim staležima" odnosno "korporacijama" koje kontrolira država, te su pod državnim nadzorom prisiljeni da se nekonfliktno pogađaju o svojim interesima. Institucionalno mjesto za to stalno prisilno poravnavanje u "zajedničkome nacionalnom interesu" većinom je drugi dom parlamenta koji postoji formalno. Historijski su primjeri tog tipa režima *Estado Novo* (Nova država) pod diktatorima Salazarom i Caetanom u Portugalu (1926-1974), Dollfußov režim u Austriji (1934-1938), te povremeno i djelomice Francov režim u Španjolskoj i Mussolinijev u Italiji u ranoj fazi njegove autoritarne vladavine. Iz perspektive 21. stoljeća, taj se tip režima pojavljuje kao historijski preživjeli oblik političke vladavine.

5. *Rasistički autoritarni režimi.* Te režime obilježuje isključenost neke rase ili etnički definirane skupine iz sudjelovanja u demokratskim procesima i građanskim pravima, kao što je bilo u prijašnjoj Južnoj Africi ili u nekadašnjoj Rodeziji, gdje je bijela manjina koja je vladala sama isključila obojenu većinu stanovništva iz izbora,

¹⁷ Takvi se režimi privremeno većinom iskristaliziraju kao neuspješne ili propale države.

općeg sudjelovanja u politici i priznavanja građanskih prava. Unutar bijele manjine vladalo se prema demokratskim normama i postupcima, što je Juana J. Linza (1975, 1985) potaknulo da govori o "etničkim demokracijama".¹⁸ Osim Južne Afrike i Rodezije, kao primjer rasističkoga autoritarnog režima mogu se označiti i Sjedinjene Američke Države do građanskog rata (1861-1865). Premda se taj tip može smatrati historijski prevladanim, još su živi preostali oblici formalnih i neformalnih etničkih diskriminacija u brojnim autoritarnim režimima i defektnim demokracijama u Istočnoj Europi, Srednjoj Aziji, Istočnoj Aziji i Africi.

6. *Modernizacijski autoritarni režimi.* Taj se tip pojavljuje kao vojni režimi u Latinskoj Americi i Istočnoj Aziji (primjerice, u Južnoj Koreji), kao jednostranački režimi u Istočnoj Aziji (Tajvan) ili kao režimi vođa ili jednostranački režimi ponajprije u poslijekolonijalnoj Africi. Nastanak tih režima, osobito u poslijekolonijalnoj Africi pedesetih i šezdesetih godina (među ostalim, u Alžiru, Libiji, Tanzaniji), može se svesti na nedostatak odnosno na fragmentaciju tradicionalnog autoriteta vlasti i na nerazumijevanje kompleksnosti legalne vladavine. Poslijekolonijalna državna vodstva, koja su često potjecala iz oslobodilačkih pokreta, nerijetko su vjerovala da se autoritarnim modernizacijskim režimom može potaknuti zakašnjeli proces stvaranja nacije i društveno-ekonomske modernizacije (prevladavanje etničkih, plemenskih suparništava, slabljenje društveno-ekonomskog jaza između centra i periferije, uspostava moderne birokracije). Na čelu režima često su bile figure karizmatičkih vođa. Primjeri su Atatürkova Turska (1920-1938), populistički modernizirajući režim Juana Dominga Peróna u Argentini (1946-1955), Egipat Gamala Abdela Nasera (1954-1970), Alžir Ben Bele (1963-1965), ali i vojni modernizacijski režim generala Augusta Pinocheta u Čileu (1973-1990).

7. *Teokratski autoritarni režimi.* Teokratski autoritarni režimi – teokracija znači Božju vladavinu – imaju, kao i komunistički režimi, svjetonazor koji je obavezan za sva područja života. Ne odnose se, dakako, na neku racionalistično-sekularnu ideologiju, nego na obvezujuće propise nekoga vjerskog nauka o spasenju. Kao takvi, teokratski autoritarni režimi ili fundamentalistički vjerski pokreti, ponajprije islamski, integralno tendiraju k totalitarizmu, kao i komunistički režimi (Tibi, 1995, 313). Teokratski autoritarni režimi dosad nisu imali etatističko-birokratske organizacijske strukture za totalno vladanje svojim podanicima. To vrijedi čak i za fundamentalističku islamsku vladavinu mula u šerijatskom Iranu osamdesetih godina, a pogotovo za pokušaje fundamentalističkih islamskih milicija i talibanskog pokreta da uspostave "teokratsku državnost" u razorenom Afganistanu. Šijitski kler u Iranu prvi je uspio učvrstiti trajnu teokratsku autoritarnu vladavinu. Nakon 30 godina očit je jaz između teokratskih režimskih klerika i potrošački usmjerenoga mladog naraštaja. I u Tibetu pod vladavinom Dalaj Lame od 1911. do 1950. (do pripojenja NR Kini) vladala je autoritarna teokracija. Nakon islamske revolucije u Iranu (1979), slijedećih je desetljeća došlo do sve većega uzajamnog isprepletanja svjetovnih diktatura (primjerice,

¹⁸ Za oznaku režima aparthejda čini se prikladnijim pojam "rasna oligarhija" što ga je odabrao Huntington (1991, 111).

Sadama Huseina u Iraku devedesetih godina, u Siriji pod Hafezom al-Asadom, u Egiptu pod Hosnijem Mubarakom), vojske (Pakistan pod Muhamedom Zia ul-Hakom 1977-1988. i Pervezom Mušarafom 1999-2008) i monarhijskih despota (Saudijska Arabija, Maroko), pri čemu su svjetovni vladari uspješno zadržavali formalnu moć vladanja unatoč ustupcima vjerskim i vjersko-fundamentalističkim snagama. Poseban je slučaj Saudijska Arabija u kojoj tradicionalistički fundamentalistički vahabizam kao državna doktrina u znatnoj mjeri određuje unutarnji način vladanja Sauda. Čini se da je tu religija jače instrumentalizirala politiku nego obratno.

8. *Dinastijski autoritarni režimi.* Pristup vlasti na vrhu države nije uređen biračkim pravom *demosa* nego dinastijskim načelom. Dinastijski odnosno monarhijski režimi postoje u najmanje dvije različite varijante. Prva je oblik ustavne monarhije u kojoj vlast monarha ograničuju ustav i uglavnom neka vrsta poludemokratski nastalog parlamenta. Za taj poluautoritarni tip režima značajne su ustavne monarhije u Engleskoj od 17. do 20. stoljeća i na europskom kontinentu od 19. do 20. stoljeća na svojem dugom evolucijskom putu do pune demokracije. Druga autoritarna varijanta jesu neustavne monarhije. Kralj je istodobno vrhovna izvršna i zakonodavna vlast. Nema pravih ovlasti parlamenta ili jasnih ograničenja monarhijske vlasti od strane pravne države. Primjeri su tog tipa režima kraljevine Maroko i Jordan ili kraljevske diktature u Istočnoj Europi u međuratnom dobu.

9. *Sultanistički autoritarni režimi.* U stanovitom su pogledu srodni dinastijskim režimima, koji se nipošto ne poklapaju sa sultanističkim oblicima vladavine. Pomiješaju li se krajnje personalistički stil vladanja, strukture i mehanizmi vladavine obiteljskog klana s elementima autoritarnih ili totalitarnih sustava, možemo – poput Linza i Stepana (1996, 346), a vraćajući se Maxu Weberu – govoriti o sultanističkom režimu. On je zamisliv i ostvariv u autoritarnome ili totalitarnom obliku. Kao totalitarna varijanta tog tipa režima može se označiti kasni Ceaușescuov režim u Rumunjskoj. Autoritarne varijante¹⁹ tog tipa bili bi šekati u zaljevskoj regiji i sultanat Brunej.

10. *Rentijerski autoritarni režimi odnosno rentijerske države.* Glavna se legitimacija sastoji od korištenja takozvanih rentijerskih prihoda, ponajprije eksploatacije nafte, kako bi se podanici rasteretili od poreza i odbitaka. Nositelji vlasti često su dinastijski ili sultanistički moćnici, a katkad i vojnici ili mule.

Premda je ova tipologija autoritarnih režima konstruirana sustavnije od tipologije Juana J. Linza, ni ona nipošto nije savršena. Ne može se svaki postojeći oblik autoritarne vladavine neproblematično i jednoznačno podvesti pod samo jedan tip. U stvarnosti nisu rijetki mješoviti tipovi. No slijedi li se pravilo svrstavanja prema prevladavajućoj legitimacijskoj ideologiji, to je podvođenje izvedivo, osim malobrojnih dvojbenih slučajeva.

¹⁹ Saudijska Arabija je u posljednja dva desetljeća sve više poprimala i totalitarne crte.

Na kontinuumu između idealne demokracije i potpunog totalitarizma autoritarni se režimi mogu smjestiti u srednju zonu (slika 1). U toj zoni deset navedenih realnih autoritarnih tipova nipošto se pak ne mogu jednoznačno plasirati. Ovisno o tome kako su organizirali pristup vlasti, strukturu vlasti, pretenziju na opseg vlasti i način vladanja, mogu se označiti kao *poluautoritarni*, *autoritarni* ili *predtotalitarni* režimi. Dva podtipa, poluautoritarni i predtotalitarni režimi, većinom se nalaze u prijelaznom stadiju k demokraciji ili k totalitarizmu. Prijelazni stadij može, ustvari, obuhvatiti dulje razdoblje, to jest ti se režimi mogu čvrsto etablirati a da se u dogledno vrijeme ne pretvore u demokraciju ili u totalitarni režim. Pojam izborni autoritarizam (među ostalima, Schedler, 2006), koji se koristio u novije doba, nije posebno razvrstao autoritarne režime, jer su izbori bili etablirani i u većini komunističkih totalitarnih režima nakon 1945.

1.2.2. Totalitarni sustavi

Pojam "totalitaran" potječe iz talijanskog jezika. Obilježio ga je 1923. liberalni opozicijski političar Giovanni Amendola kad je o Mussolinijevoj Italiji govorio kao o *sistema totalitario* (Petersen, 1995, 104). Mussolini je preuzeo pojam i pridao mu pozitivno značenje, označujući fašističku državu kao *stato totalitario*, što je bilo primjerenije njegovim željama i ciljevima nego talijanskoj stvarnosti između 1926. i 1943.

Samorazumijevanje talijanskog fašizma i njemačkog nacionalsocijalizma osobito su obilježavala dva središnja aspekta: prvo, *etatistički* aspekt, to jest svjesno postdemokratsko utemeljenje novoga protuliberalnog i protupluralističkog oblika vladavine; drugo, *akcijski* aspekt, to jest tendencijski iracionalan radikalizam neograničenoga militantnog vladanja vođe u sklopu etatističkog oblika vladavine (Schlangen, 1976, 19). Iz te dvostruke etatističke i akcijske perspektive totalitarizam se može definirati kao načelo onoga oblika političke vladavine koji zahtijeva neograničeno vodstvo nad onima kojima vlada: nad njihovom političkom egzistencijom, nad svijetom njihove svakidašnjice i nad sviješću svakog pojedinca. Hannah Arendt, zacijelo najvažnija filozofska utemeljiteljica teorije totalitarizma nakon Drugoga svjetskog rata, razlikovala je autoritarne sustave od totalitarnih prema različitom uništavanju osobne slobode: autoritarna vladavina, pisala je 1955, ograničuje slobodu, a totalitarna je vladavina ukida. Teorijska srž pojma jest, dakle, neograničen dispozicijski zahtjev vlastodržaca kao dominantno načelo vladavine. Prvenstveni nositelj vlasti nije država. Štoviše, vladavinu ideološki legitimiraju ("besklasno društvo", "superiornost vlastite rase i vlastitog naroda", "jedinstvo vjere i politike") i proglašavaju obvezatnom za sve pojedince totalitarna svjetonazorska stranka ili njezin vođa.

Državni aparat stvara samo dio sredstava vladavine kojima se ostvaruje totalna kontrola nad društvom. Naime, totalitarnu vladavinu definira upravo komplementarno djelovanje izvan državnih institucija, dakle politička vlast koja nije vezana za norme.²⁰ U posljednjoj instanciji ona je usmjerena na potpuni prodor u društvo i političku kontrolu nad njim (Fraenkel, 1974, 814. i d.). Lav Trocki, boljševik i bivši

²⁰ Ernst Fraenkel (1974) je na primjeru Trećeg Reicha nazvao to napetom komplementarnošću normativne i samovoljne države.

Lenjinov ratni drug koji zasigurno nije bio demokrat, vrlo je primjereno opisao tu pretenziju na opseg vlasti na primjeru staljinizma: "Staljin može s pravom kazati... la société c'est moi" (nav. u: Sartori, 1992, 201).

"Bit" totalitarnog režima ponajprije, dakle, čini totalna vladavina režima nad svakidašnjim životom građana, kontrola njihovih djelovanja, mišljenja i zamisli. Ipak, u povijesnoj stvarnosti totalitarni režimi nipošto se ne mogu zadovoljavajuće i nedvojbeno identificirati pomoću kriterija političko-ideološkog prodora vlasti u društvo. Kada je ostvaren totalitarni prodor u društvo? Mogu li postojati društvene "niše", poput onih u okruženju crkava (Katoličke crkve u fašističkoj Italiji ili u komunističkoj Poljskoj, Evangeličke crkve u DR Njemačkoj) ili privatnih poduzetnika (u Trećem Reichu)? Je li dostatno da stanovništvo ne oponira režimu i povuče se u pojedinačnu "unutarnju emigraciju"? Ili totalitarni režim mora ovladati sviješću, mislima i mozgovima ljudi? Kako se sve to može shvatiti metodama društvenih znanosti? I doista, taj problem nije posve zadovoljavajuće riješen. Tako je izraz "totalitarizam" neprestance bivao prijeporan tijekom svoje pojmovne povijesti, te je njegov teorijski razvoj dosad poprimio različit značenjski sadržaj i značenjski opseg. Kako pojam "totalitarizam" nije zadovoljavajuće definiran kako je ideološki opterećen i "politički" upotrebljavan ne samo u publicistici ili u političkom sučeljavanju nego i u nekim znanstvenim raspravama, u nastavku treba vrlo kratko ocrtati razvoj teorijskog koncepta totalitarizma. U tom se razvoju raspoznaje pet faza (Ballestrem, 1995; Jesse, 1995).

Prva faza (1922-1930). Podrijetlo koncepta datira iz dvadesetih godina i potječe od nekih ranih talijanskih i njemačkih kritičara fašizma, većinom liberala, socijalista i socijaldemokrata, kao što su Giorgio Amendola (1923), Lelio Basso (1925) i Hermann Heller (1929). Oni su posebnu dinamiku vladavine u fašizmu uočili ponajprije u vezi između njegove upadljivo široke socijalne osnovice, zahtjeva za totalnom vlašću i militantnog karaktera "protudemokratizma" koji se ponašao revolucionarno. Nastojali su pojmovno uobličiti ono što je "tipično u tom novom i u njihovim očima nadasve opasnom obliku vladavine" (Ballestrem, 1995, 238), te su ga nazvali "totalitarnim".

Druga faza (1930-1945). U drugoj fazi bilo je prvih sustavnih pokušaja da se usporednom fašističkoga odnosno nacionalsocijalističkog sustava vladavine s boljševičkim iznađe ono što je strukturno i funkcionalno zajedničko totalitarnim diktaturama. Dvije najpoznatije studije u društvenim znanostima jesu *The Totalitarian Enemy* (1940) Franza Borkenaua i *Permanent Revolution. Totalitarianism in the Age of Civil War* (1942) Sigmunda Neumanna. Kasnije je postala još poznatija literarna obrada novoga totalitarnog fenomena od strane razočaranih lijevih socijalista Arthura Koestlera, Ignazija Silonea i, prije svih, Georgea Orwella (*Životinjska farma* i 1984).

Treća faza (1950-1965). Vrhunac filozofijske i politološke teorije totalitarizma nedvojbeno su bile pedesete i šezdesete godine. On se ponajprije povezuje s radovima Hannah Arendt (1951), Carla J. Friedricha (1954, 1957), Carla J. Friedricha i Zbigniewa Brzezinskoga (1968) te Karla Dietricha Brachera (1955). Za tu su fazu bila značajna tri temeljna uvida:

- totalitarizam je historijski nov oblik vladavine, tipičan za masovno doba 20. stoljeća
- unatoč različitim ciljevima i vlastitim ocjenama, nacionalsocijalizam i staljinizam imaju bitna zajednička svojstva
- mase se mobiliziraju pomoću ideologija napretka i utopijskih ciljeva.

Četvrta faza (kraj 1960-ih i 1970-e). Christian Peter Ludz i drugi politički znanstvenici koji su se bavili konkretnim "empirijskim" analizama komunističkih sustava posumnjali su u znanstvenu plodnost koncepta totalitarizma i uputili su mu slijedeće kritičke prigovore:

- to je bio politički borbeni pojam iz Hladnog rata
- ogriješio se o "temeljno metodičko načelo"²¹ da se pođe od samorazumijevanja sustava
- ima statičan način gledanja i stoga ne može shvatiti poststaljinistički razvoj Istočne Europe.

Peta faza (nakon 1989). Slomom komunističkih sustava u Istočnoj Europi renesansu je više doživio izraz "totalitarizam" nego njegovo novo teorijsko utemeljenje. Taj su pojam nerazlikovno primjenjivali na Husakovu staljinističku Čehoslovačku i na djelomice liberaliziranu Kádárovu Mađarsku, na dogmatski krutu Honeckerovu DR Njemačku i na komunistički režim Poljske kojega je izazivala Solidarnost napose istočnoeuropski disidenti i lijeve i desne provenijencije. Tako se pojam, koji se još pedesetih godina nastojao znanstveno utemeljiti, u politici i publicistici srozao na difuzni svakidašnji i borbeni pojam.

U političkoj su znanosti ostali najutjecajnijima pokušaji Carla Joachima Friedricha da tipološki precizira pojam; on je kasnije, u suradnji s Zbigniewom Brzezinskim, svoj koncept i proširio. Da bi se diktature mogle nazvati totalitarnima, moraju, prema Friedrichu i Brzezinskome (1968, 610. i d.), ispuniti najmanje šest slijedećih kriterija:

1. Ideologija koja nadsvođuje cijeli sustav: ona obuhvaća sve životno važne aspekte ljudskog postojanja. Ideologija ima *telos*, obično neku vrstu idealnoga konačnog stanja. Ostvarenje tog cilja legitimira radikalno odbacivanje pluralistički izdiferenciranog društva, s jedne, i izbor sredstava za izgradnju novoga homogenog društva, s druge strane.
2. Jedna jedina masovna stranka: njome obično upravlja jedan vođa i po pravilu je organizirana kao centralističko-hijerarhijska zapovjedna struktura. Često je izvan odnosno iznad državnog aparata s kojim je ipak uvelike isprepletena.
3. Sustav terora: izgradile su ga i kontroliraju ga stranka i tajna služba.
4. Medijski monopol: režim ima potpun monopol nad svim medijima masovnog komuniciranja.

²¹ U društvenim znanostima ne postoji "temeljno metodičko načelo" koje polazi "od samorazumijevanja sustava". Kad bi ono postojalo, to bi značilo odustajanje znanosti od vlastitih normi i pravila koja je obvezuju.

5. Monopol nad oružanim snagama: samo režim ima monopol nad oružjem za borbu.
6. Centralno upravljanje privredom: režim kontrolira cijelu privredu i upravlja njome.

Friedrich i Brzezinski naglašavaju da se tih šest značajnih obilježja ne smiju promatrati izolirano jedni od drugih. Oni se upravo svojim prepletanjem i uzajamnim podupiranjem pojačavaju do sindroma totalitarne vladavine. Koliko uvjerljivo zvuči, ponajprije, postavka o uzajamnom pojačavanju do nastanka totalitarnog sindroma, toliko su neprecizne pojedine "sastavnice sindroma" kao razlikovna obilježja u odnosu prema autoritarnim sustavima. Unutarnji teror, kontrola koju provode tajne službe i strah što ga proizvodi država postoje i u autoritarnim vojnim diktaturama ili u sultanističkim režimima. Državni monopol nad naoružanjem poznaje i većina demokracija. Nejasno je i što dvojica autora razumijevaju pod "centralnim upravljanjem i kontrolom cijele privrede". Uzme li se, primjerice, taj kriterij ozbiljno, onda se nacionalsocijalistička Njemačka do 1938. ne može označiti kao totalitarni sustav. To još više vrijedi za talijanski fašizam koji je morao prihvatiti da, uz njega, djelomice neovisni nositelji moći budu crkva, kralj i kapital. Ako se ti kriteriji strogo primijene na stvarne političke sustave, fašistička Italija i nacionalsocijalistička Njemačka do 1938. ispadaju iz rubrike totalitarnih sustava. U njoj je ostao samo niz komunističkih režima. Ustvari, u istom bi se tipu sustava našli Sovjetski Savez iz visoke faze staljinizma (1929-1953), režim Crvenih Kmera masovnog ubojice Pola Pota u Kambodži sedamdesetih godina ili hermetično zatvorena Sjeverna Koreja s Kádárovim režimom u Mađarskoj koji je od 1968. djelomice liberaliziran ili s Poljskom kasnog komunizma osamdesetih godina u kojoj je Solidarnost već slomila monopol vlasti komunističke partije.

Vrlo utjecajnome tipološkom konstrukturu Friedricha i Brzezinskoga – osim problematičnog prenošenja šest nedostatnih obilježja idealnog tipa na povijesno realne političke sustave – šteti i njegova analitička statika. Naime, pomoću neoperacionaliziranih kriterija teško se može shvatiti mijenjanje nekoga totalitarnog sustava tijekom vremena. Ne može se kazati ništa o tome "koliko je totalitaran" ili "koliko je autoritaran" neki politički sustav bio i jest u trenutku t_1 ili t_2 . Tako se zamračuje pogled na moguće pomicanje težišta među pojedinim sastavnicama "totalitarnog sindroma". A to jako smanjuje sposobnost politološke analize da predvidi sposobnost preživljavanja ili opasnost od kolapsa nekoga "totalitarnog" sustava. Zapravo, jedna od središnjih slabosti "teorije" totalitarizma – koju ona djelomice dijeli s velikim dijelom teorija u društvenim znanostima – bilo je to što ne samo da nije predviđjela iznutra uzrokovan slom komunističkih sustava Istočne Europe, nego ga na temelju vlastite logike uopće nije ni mogla predvidjeti. Naime, ako je neki sustav savršeno zatvoren te ako sva fizička, psihička, kognitivna i ideološka sredstva vlasti u nekome društveno-političkom sustavu kontrolira jedna stranka kojom se upravlja centralistički ili kojom upravlja njezin vođa, onda nije jasno kada su i zašto opozicijski akteri odjednom postali tako moćni da su mogli uspješno postaviti pitanje vlasti. Ni postojanje Solidarnosti u Poljskoj osamdesetih godina, ni širenje moći prosvjednika u DR Njemačkoj 1989. ili uspjeh opozicije za građanska prava u Čehoslovačkoj, ni slom

navodno totalitarnih komunističkih režima općenito se ne mogu objasniti pomoću tradicionalnog koncepta totalitarizma (Beyme, 1994a, 17).

Jedna od velikih slabosti teorije totalitarizma i njezine primjene bilo je nezadovoljavajuće razdvajanje konstrukcije idealnog tipa²² "totalitarnog sustava" i realnih pojavnih oblika komunističkih i fašističkih diktatura. Budući da su staljinistički Sovjetski Savez i nacionalsocijalistička Njemačka definirani kao totalitarni sustavi, svi su postojeći fašistički i komunistički režimi beziznimno podvedeni pod tip "totalitarne vladavine". Pretenzija režima za opsegom vlasti zamijenjena je sa stvarnom vlašću.

1.2.3. Tipovi totalitarnih sustava

Unutar idealnog tipa mogu se razlikovati tri podtipa totalitarne vladavine: komunistički, fašistički i teokratski totalitarni sustavi.

Komunistički totalitarni sustavi. U totalitarnim komunističkim sustavima pristup vlasti potpuno je zatvoren. Komunistička partija ima, prema ustavu, isključivu vodeću ulogu. Pristup vlasti *de facto* kontrolira politbiro komunističke partije odnosno njegov generalni sekretar uz pomoć partije. Vlast je strukturirana monistički i nema začetaka političkoga, društvenog ili privrednog pluralizma. Pretendira se na potpunu vlast koja seže do svijesti podanika vlasti. Pretenzija na takav opseg vlasti ostvaruje se pomoću načina vladanja koji svaku opoziciju i odstupanje uništava represijom i terorom, sve do masovnoga fizičkog uništenja. U najrjeđim slučajevima to se može organizirati u obliku komunističke partijske diktature. Stoga je navlastiti oblik totalitarne komunističke vladavine diktatura vođe u kojoj se uz pomoć partije i obuhvatnoga marksističko-lenjinističkog svjetonazora ostvaruje pretenzija za totalnom vlašću.

Nerijetko su se početne partijske komunističke diktature, potpomognute centralističkim ustrojstvom države i partije, pretvarale u komunističke diktature vođa. Ne mijenjajući ustav države ili statute partije, generalni sekretar komunističke partije često je napuštao ulogu *primusa inter pares* u politbiro u svojim rukama koncentrirao svu vlast u partiji i državi. Komunističkim režimom tada *de facto* nije više upravljao kolektiv nego jedan jedini karizmatični vođa. Tipični su primjeri Staljinov Sovjetski Savez (1929-1953), NR Kina pod Mao Cetungom (1949-1976), Kambodža pod Polom Potom (1975-1979), Sjeverna Koreja pod Kim Il Sungom i njegovim sinom kao nasljednikom na vlasti (od 1948. do danas), Albanija pod Enverom Hoxhom (1946-1985) ili Rumunjska pod Ceaușescuom (1974-1990).²³ Dok se prema jačini prodora i kontrole društva od strane aparata komunističke države komunističke partijske diktature mogu zamisliti i mogu historijski postojati kao autoritarne (Poljska, Mađarska) i totalitarne varijante vladavine (Čehoslovačka, DR Njemačka), komunističke diktature vođa gotovo se uvijek mogu obuhvatiti tipom totalitarnih

²² Giovanni Sartori naziva totalitarni sustav "polarnim tipom", jer je smješten na krajnjem polu kontinuuma režimâ što ga ograničuju "idealna demokracija" i "totalitarni sustav" (v. sliku 1).

²³ Nicolae Ceaușescu probio se na čelo partije i komunističkog aparata vlasti već 1965, ali se tek do 1974. otresao ostataka kolektivnog vodstva u partiji i državi, da bi se u sultanističkoj maniri "okrunio" za predsjednika koji vlada sam (Linz i Stepan, 1996, 349).

sustava. U određenim fazama, kao u Ceaușescuovoj Rumunjskoj nakon 1974. ili u Sjevernoj Koreji pod Kim Il Sungom, one mogu poprimiti i sultanističko-totalitarne crte.

Fašistički totalitarni režimi. I tu vrijedi da pristup vlasti mora biti potpuno zatvoren, vlast je strukturirana monistički, pretendira se na totalan opseg vlasti, a način vladanja je teroristički. Za njih inače vrijede svi karakteristični elementi koji su navedeni uz tip "fašističkoga autoritarnog sustava" (usp. pogl. 1.2.1). Jedini je historijski primjer nacionalsocijalistička Njemačka od 1938. do 1945.

Teokratski totalitarni režimi. S obzirom na svoju pretenziju na opseg vlasti, teokratski režimi, osobito u islamskoj varijanti, mogu se svrstati u totalitarne sustave. Da bi osigurali političku vlast nisu im dostatne samo teokratska legitimacija i fizička represija, nego pretendiraju na to da reglementiraju i kontroliraju društveni život sve do intimne sfere pojedinih građana. Religija se, kao u islamističkom fundamentalizmu, instrumentalizira u sveobuhvatnu ideologiju političke legitimacije. Zahvaljujući mulama, islamistički fundamentalizam raspolaže kapilarnim organizacijskim sustavom koji se može promatrati kao funkcionalni ekvivalent komunističkih i fašističkih partijskih organizacija u kontroli oblika života i svijesti podanika vlasti. Islamska teokracija jedva da, ustvari, dira kapitalističku organizaciju privrede. Time odustaje od kontrole važnoga parcijalnog područja društva. Teokratski totalitarni sustav stoga je, doduše, idealan tip totalitarne vladavine, ali u povijesnoj stvarnosti nikad još nije bio ostvaren.

Budući da je razdjelnica između autoritarnih i totalitarnih sustava manje oštra od razdjelnice između autokratskih i demokratskih sustava, potreban je diferenciran metodički instrumentarij koji nadilazi idealne tipove kako bi se odlučilo o tome je li konkretni historijski sustav po karakteru autoritaran ili totalitaran. Politički znanstvenik Giovanni Sartori (1995) predložio je da se pomoću takozvanoga kontrolnog popisa, koji nominalnim skaliranjem mjeri različita središnja obilježja totalitarnih sustava u različitim trenucima, prvo, obuhvate promjene oblika i intenziteta vladavine u totalitarnim i autoritarnim sustavima te, drugo, omogući diferencirana usporedba različitih totalitarnih sustava. Kontrolni popis, koji sam modificirao radi istraživanja totalitarnih i autoritarnih sustava, prikazan je u tablici 3.

Pomoću toga kontrolnog popisa Sartori izbjegava neke analitičke slabosti koje su pokazivali *realni tipovi* totalitarnih sustava Friedricha i Brzezinskoga. Promijenivši idealni tip Maxa Webera, Sartori označuje "totalitarni sustav" kao *polarni tip*. Kao takav, on čini logičan kraj kontinuuma ("pol"), čiji suprotni kraj čini "idealna demokracija", koja je također koncipirana kao polarni tip. "Tako gledajući, najpotpuniji totalitarizam naprosto postoji u svim svojstvima tlačiteljskih režima... To znači da se ni od jednoga konkretnog sustava ne očekuje da bude 'čisto' totalitaran, kao što se ne očekuje ni to da se u nekoj demokraciji otkrije čista demokracija. Samo se pretpostavlja da se u stvarnom svijetu totalitarizmi – jednako kao i stvarne demokracije – više ili manje približuju svojim polarnim uzorima" (Sartori, 1995, 203). Sartori tako ublažava kritiku prema kojoj kategorija "totalitarni sustav" pati od statičnog načina promatranja. U različitim trenucima konkretni se politički sustavi mogu smjestiti na neki kontinuum te pokazati da se politički sustavi mogu kretati u "zoni" totalitarizma

Tablica 3. Kontrolni popis elemenata totalitarnih sustava (u određenim trenucima)

	1940.	1950.	1960.
1a Ideologija – religija			
1b Ideologija kao "izam", npr. marksizam			
1c Ideologija – mentalitet			
2a Prodor (stvarni)			
2b Prodor (potencijalni)			
3a Prisila pomoću terora			
3b Prisila pomoću straha			
4a Ovisnost – kontrola obrazovanja			
4b Ovisnost medija			
4c Ovisnost crkve			
4d Ovisnost pravosuđa			
5a Razbijanje rubnih skupina			
5b Isključenje rubnih skupina			
6 Samovolja			
7 Središnje mjesto stranke			
8 Središnje mjesto vođe			
9 Kontrola privrede			

Napomena: bodovni sustav za svaki stupac bio bi: +++ = vrlo jaka prisutnost (intenzitet); ++ = jaka prisutnost; + = slab intenzitet (prisutnost); 0 = obrat trenda.

Izvor: Sartori (1995, 550).

i izlaziti iz nje. Sartori je usput donekle riješio još jedan problem teorije totalitarizma: u temeljne aksiome koncepta totalitarizma, osobito u "trećoj fazi" pedesetih i šezdesetih godina, ubrajalo se to da slom ili radikalne promjene totalitarnih sustava mogu doći samo izvana. Nisu se smatrale zamislivima ni duboke reforme, poput perestrojke u Sovjetskom Savezu, ni implozija komunističkih totalitarnih režima, kao u Čehoslovačkoj 1989. Sartorijev fleksibilniji kontrolni popis otvara pak pogled na oba scenarija razvoja. On omogućuje da se analitički obuhvate promjene u ideologiji vlasti, u pristupu vlasti s obzirom na monopol vlasti, u strukturi vlasti, u pretenziji na opseg vlasti, u sredstvima vlasti, budući da zahvaća intenzitete prodora totalitarnih ili autoritarnih vlasti koji se mijenjaju tijekom vremena. Sartori (1995, 551) ima pravo "da 'dobri' klasifikacijski sustavi" moraju "ukazati na tendencije sustava i omogućiti predviđanja". Tradicionalni teorijski koncepti u istraživanju totalitarizma nisu ispunili taj zahtjev. Sartorijeva teorijska inovacija omogućuje da se tijekom određenih protoka vremena sustavno prate trendovi, procesi i promjene više autoritarnih ili totalitarnih sustava. No ni Sartori nije mogao na svojem kontinuumu smisljeno odrediti crtu

razdvajanja između autoritarnih i totalitarnih sustava. Logička je posljedica to da se pojam "totalitarni sustav", doduše, i dalje koristi kao idealan tip (ili "polaran tip"), ali da se odustalo od njega kao jasno označenoga temeljnog tipa političke vladavine, te se on poima samo kao ekstremni podtip autokratskih sustava koji se ne može točno razgraničiti.

2. STABILNOST POLITIČKIH SUSTAVA

Demokraciju i autokratsku vladavinu prikazao sam kao dva temeljna tipa političkih sustava. Osim malobrojnih iznimaka, sve varijante povijesnih i suvremenih poredaka vladavine mogu se svrstati u jedan od ta dva temeljna tipa. To vrijedi i za takozvane "hibridne sustave" ili "režime u sivim zonama" (Bendel i dr., 2002). Koncept "defektnih demokracija", koliko god to bilo teško u svakoj pojedinosti, daje raster kriterija koji realne "defektne demokracije" može svrstati u temeljni tip demokracija i razgraničiti ih od poluautoritarnih režima. Diskriminantu čini poremećena (u defektnoj demokraciji) odnosno razorena (u autoritarnim režimima) logika "demokratske igre" između parcijalnih režima cjelokupnoga političkog sustava (v. pogl. 1.1.3).

Kad se, zbog kojih uzroka i u kojim okolnostima autokratski sustavi mijenjaju u demokratske poretke vladavine i *vice versa*? Da bismo objasnili ta pitanja, moramo pobliže razmotriti ključni pojam promjene sustava, a to je stabilnost političkih sustava. Pitanje na koje u istraživanju transformacije treba odgovoriti glasi: koliko su zapravo stabilni autokratski i demokratski sustavi zahvaljujući svojim posebnim strukturama i postupcima? Kada i zašto gube stabilnost? Može li se na ta pitanja uopće odgovoriti na općenitoj razini ili se precizan odgovor može dati samo za konkretan slučaj? Ipak, nipošto nije nužno da poopćavajuće društvene znanosti kapituliraju pred pojedinačnim historiografskim studijama slučaja i analizama zemalja. Posve poopćivi iskazi o stabilnosti i nestabilnosti političkih sustava mogući su iz povezivanja strukturnih (institucije) i proceduralnih (postupci) sastavnica koje su specifične za neki sustav.

Politički sustavi apstraktno se mogu shvatiti kao cjelina struktura (institucija) i pravila (postupaka) koja političke i društvene aktere (stranke, udruženja, organizacije, pojedince) dovodi u međusobne, pravilima određene, interakcijske odnose. Da bi politički sustav bio stabilan, unutarnja konstrukcija raznovrsnih uzajamnih odnosa između struktura i aktera mora biti postavljena tako da bude sposoban riješiti zadatke koje sustavu postavlja "okolina" (privreda, društvo, međunarodni svijet država itd.). Kako se "okolina" političkog sustava stalno mijenja, i od njega se traže znatne sposobnosti prilagodbe, mijenjanja i inoviranja. Sposobnost djelovanja, a time i "sposobnost preživljavanja", političkog sustava ovisi ponajprije o tome kako savladava pet bitnih izazova (Almond, 1979, 216. i d.; Sandschneider, 1995, 121):

- političku i društvenu integraciju (integracijski kapacitet)
- mobilizaciju resursa (mobilizacijski kapacitet)
- održavanje mirno uređenih odnosa s drugim državama (kapacitet za međunarodnu prilagodbu)