

## 5. POGLAVLJE

## Demokracije

Peter Mair

## Sadržaj poglavlja

Uvod	85
Kompariranje demokracija	85
Definiranje demokracije	87
Razvoj demokracije	90
Tipologije demokracije	95
Auditorska demokracija?	98
Zaključak	99

## Vodič za čitatelje

Od pada Berlinskog zida 1989. znanstvenici i dizajneri institucija postali su sve zainteresiraniji da shvate kako se demokracije razlikuju jedna od druge. U ovom se poglavlju daje pregled razloga za novi interes za kompariranje demokracija te se razmatraju različite definicije demokracije, pri čemu se osobita pozornost pridaje proceduralnim definicijama. Nakon kratke ocjene različitih prekretnica do kojih se došlo na putu do razvijene demokracije, u poglavlju se iznosi pregled različitih pokušaja modeliranja demokracija kao holističkih sustava te se tvrdi da će većina nastojanja u tom smjeru gotovo sigurno biti osuđena. Poglavlje zaključuje razmatranje pojma auditorske demokracije, kao i sve većih razina nezadovoljstva javnosti demokracijom.

## Uvod

Prije kasnih sedamdesetih godina 20. stoljeća demokracije u svijetu činile su razmjerno malu i homogenu skupinu režima. Slike objavljene u retrospektivnom pregledu Freedom House<sup>1</sup> upućuju na to da je 1950. jedva jedna od četiri političke zajednice u svijetu bila demokratska, pri čemu je većina demokracija bila na Zapadu ili se razvila pod utjecajem zapadnih modela; tri četvrtine političkih zajednica moglo bi se definirati kao neki od mnogo oblika nedemokracije. Još 1974. kad je u Portugalu pokrenut takozvani treći val demokratizacije, samo 27 posto neovisnih država u svijetu bilo je demokratsko, uključujući samo 22 posto država koje su imale više od milijun stanovnika (Diamond, 1999:24).

Tijekom najvećeg dijela ranih poslijeratnih desetljeća, ukupno, više od 70 posto država moglo se ubrojati u nedemokratsku kategoriju i upravo se promjena u toj većoj skupini pokazala zanimljivijom za istraživanje u komparativnoj politici (v. pogl. 6). U tom se razdoblju smatralo da nedemokracija poprima mnogo oblika, dok je demokracija jednostavno demokracija. Na taj su se način u ranim poslijeratnim godinama konkretne promjene u postojećim demokratskim režimima uglavnom smatrale važnima na podsustavskoj razini. To znači da se cijeli režim često smatrao protumačenim, a analizirale su se razlike u posebnim institucijama unutar političke zajednice (v. pogl. 1. i Keman, 2002b).

Dakako, ambicioznu i obuhvatnu komparaciju razvoja demokracije od zemlje do zemlje organizirao je Dahl šezdesetih godina 20. stoljeća u svojoj poznatoj i još uvijek nedostižnoj knjizi *Political Oppositions* (Dahl, 1966). No čak se i u njoj teret analize tendencijski usredotočio na podsustavsku razinu, u ovom slučaju na razvoj političkih stranaka, osnovica njihove potpore i obrazaca njihova natjecanja u parlamentu i izvan njega. I Almondova (1956) klasična kategorizacija demokracija na angloamerički, kontinentalno-europski i ono što je kasnije nazvano "funkcionirajući" višestranački sustav (Beneluks, Švicarska i Skandinavija) bila je pod snažnim utjecajem interpretacije prevladavajućih obrazaca stranačkog natjecanja, pri čemu se u ovom slučaju primarno razlikovanje ticalo pitanja predstavljaju li stranke zatvorene i konfliktne "potkulture" ili će se vjerojatnije upustiti u natjecanje na zajedničkim izbornim tržištima (v. i Lijphart, 1968b).

Drugim riječima, premda su se posebne institucije unutar demokracija uvijek uspoređivale i vrednovale, malo se pozornosti pridavalo usporedbi modela demokratskih režima *tout court* – makar izvan okvira mnogih konfigurativnih pristupa od zemlje do zemlje koji su se tada obično mogli naći u literaturi iz komparativne politike (primjerice, Beer i Ulam, 1958; Finer, 1970).

Danas je, međutim, sve veći interes da se jasnije specificira što se misli pod pojmom demokracije i da se

uspoređuju učinkovitost javnih politika, legitimnost i stabilnost različitih oblika demokratskih režima. U komparativnoj politici, drugim riječima, kao i u raspravama u stvarnom svijetu smatra se da postaju sve važnije razlike među demokracijama. Ono što je nekad bila mala i homogena skupina režima, sada postaje velika i heterogena skupina. Otud, kako ćemo vidjeti u nastavku, različiti pokušaji u suvremenoj znanstvenoj literaturi da se stvore nove klasifikacije i tipologije demokracije.

## KLJUČNE TOČKE

- Nakon što su pedeseti i šezdeseti godina 20. stoljeća činile manje od jedne četvrtine režima u svijetu, demokracije sada čine gotovo tri četvrtine režima.
- Ono što je nekad bila mala i homogena skupina demokratskih režima, sada je postala velika i heterogena skupina. Stoga su za razumijevanje funkcioniranja demokracija važne tipologije i klasifikacije.

## Kompariranje demokracija (iv)

Postoje najmanje četiri važna i povezana čimbenika koji pridonose novom interesu za kompariranje demokracija.

(iv)  
Komparacija režima

Prvi je čimbenik potekao iz same znanstvene zajednice s dvije važne studije koje su ranih osamdesetih godina napisali Powell (1982) i Lijphart (1984), a koje su nastojale okarakterizirati i komparirati demokratske režime u cjelini, spajajući mjere varijacije u obrascima rascjepa i stranačke politike s mjerama institucionalnih struktura.

Lijpharta je to navelo da razradi sveobuhvatnije razlikovanje većinskih i konsenzusnih modela demokracije (v. tablicu 5.1. i nastavak), što je bio vrlo utjecajan doprinos literaturi o komparativnoj demokraciji kako u prvoj verziji iz 1984. tako i u revidiranoj i proširenoj verziji koja je objavljena kasnije (Lijphart, 1999). Ta je studija ohrabrila i druge znanstvenike da o demokracijama razmišljaju u obuhvatnijem smislu i da pokušaju mjeriti njihovu opstojnost i utjecaj u smislu cijelog kompleksa uključenih institucija.

(v)  
"Treći val" demokratizacije

Drugi je glavni zamah potekao od sve veće važnosti "trećeg vala" demokratizacije, a osobito od eksplozije tranzicija u demokraciju koja se dogodila s padom Berlinskoga zida 1989. i neposredno nakon toga.

Tablica 5.1. Većinski i konsenzusni modeli demokracije

Institucionalna obilježja	Većinski model	Konsenzusni model
Izvršna vlast	Koncentracija moći izvršne vlasti u jednostranačkim većinskim kabinetima ili minimalnim pobjedničkim koalicijama	Podjela izvršne vlasti u širokim višestranačkim koalicijama
Odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti	Izvršna vlast dominira nad zakonodavnim tijelom	Ravnoteža moći u odnosima izvršne i zakonodavne vlasti
Stranački sustav	Dvostranački sustav	Višestranački sustav
Izborni sustav	Većinski i nerazmjerni izborni sustav	Razmjerno predstavništvo
Sustav interesnih skupina	Pluralistički	Korporativistički
Tip vlasti	Unitarna i centralizirana vlast	Federalna i decentralizirana vlast
Zakonodavno tijelo	Jednodomno	Snažno i nekongruentno dvodomno
Ustav	Fleksibilan i lako se mijenja i dopunjuje	Rigidan i teško se mijenja i dopunjuje
Sudski nadzor	Parlamentarna suverenost	Ustavni sud
Središnja banka	Ovisna o izvršnoj vlasti	Neovisna o izvršnoj vlasti

Bilješka: u ažuriranoj i proširenoj verziji tipologije, koja je izvorno objelodanjena 1984. s osam ključnih obilježja, Arend Lijphart (1999) je utvrdio deset obilježja prema kojima se razlikuje ono što je nazvao većinskim (ili vestminsterskim) i konsocijacijskim (ili konsenzusnim) modelima demokracije.

U vrlo utjecajnoj studiji koja je objavljena ubrzo nakon pada Zida, Samuel Huntington (1991) je ustvrdio da se demokratizacija povijesno razvijala u nizu provala ili "valova", pri čemu se val demokratizacije definira kao "skupina tranzicija iz nedemokratskih u demokratske režime koja se zbiva u određenom razdoblju i koja značajno brojčano nadmašuje tranzicije u suprotnom pravcu" (Huntington, 1991:15). Isto onako kako se val razbija na plaži, demokratizacija je dolazila u osekama i plimama, pri čemu su mnoge tranzicije u demokraciju bile praćene manjim brojem tranzicija natrag u nedemokratske alternative.

Prema Huntingtonu, prvi "dugi" val trajao je od 1826. do 1926. a tada se okrenuo djelomice zbog uspona fašizma i autoritarizma dvadesetih i tridesetih godina 20. stoljeća; drugi je val uslijedio nakon Drugoga svjetskog rata i preokrenuo se šezdesetih i sedamdesetih godina; treći je val počeo u Portugalu 1974. i dosegao je eksplozivnu razinu nakon 1989. Do sada nije bilo ozbiljnih obrata (Huntington, 1991; koristan ispravak stvarnog broja Huntingtonovih slučajeva v. u: Doorenspleet, 2000). Do kraja stoljeća, dakle, broj demokracija brzo je rastao i one su činile gotovo 75 posto političkih zajednica u svijetu (tablica 5.2). U tome proširenom univerzumu demokracije su nužno izražavale golemu raznolikost institucionalnih struktura i oblika.

Drugim riječima, s više slučajeva i s temeljnijom varijacijom postalo je važnije klasificirati demokracije

Tablica 5.2. Demokracije u svijetu

Godina	Broj demokracija*	Broj zemalja	Demokracije kao postotak svih zemalja
2005.	123	192	64,1
2000.	120	192	62,5
1995.	117	191	61,3
1990.	76	165	46,1
1974.	39	142	27,5

\* To su "izborne demokracije", kako ih definira Freedom House, kategorija koja obuhvaća sve političke zajednice koje se označavaju kao "slobodne" i neke koje se označavaju kao "djelomice slobodne". Oznaka "izborna demokracija" temelji se isključivo na prosudbi o izbornom procesu, a zanemaruje se moguće granice građanskih sloboda.

Izvori: Freedom House, Democracy's Century, LeDuc i dr. (2002:211).

i razlikovati njihove varijacije. Linz je ustvrdio kako "činjenica da trenutno nema alternative demokraciji kao načelu legitimnosti i da je toliko zemalja prošlo kroz tranziciju u demokraciju prisiljava nas da pobliže razmotrimo raznolikost demokracija i načina na koji one funkcioniraju" (Linz, 1992:182). Postavši "jednom

igrom u gradu",<sup>2</sup> demokracija se pretvorila u novo žarište istraživanja, kao što je izučavanje alternativa demokraciji izgubilo na važnosti.

## Institucionalni inženjering

Treći veliki zamah bio je povezan s kasnijim fazama "trećeg vala" time što su puka brzina kojom su se demokracije uspostavljale nakon 1989. i očit nedostatak demokratskog iskustva u mnogim političkim zajednicama koje su provodile tranziciju doveli do ponovnog oživljavanja znanstvenoga i praktičnog interesa za pitanje "institucionalnog inženjeringa" (Sartori, 1994). Drugim riječima, u improviziranoj izgradnji demokracija tvorcima ustava postao je imperativ da dobiju savjete o vjerojatnim posljedicama konkretnih odabira institucija, pri čemu je taj proces nudio i nov laboratorij bez presedana u kojemu su znanstvenici mogli provjeriti teorije koje se tiču uzroka i posljedica demokratskog dizajna (primjerice, Lijphart i Waisman, 1996). Problem je, ukratko, postalo vrednovanje učinkovitosti, stabilnosti i legitimnosti različitih modela demokracije, a to je očito značilo istraživanje njihova kretanja i procjene kako bi jedan skup institucija mogao nadigrati drugi.

Upravo je u tom kontekstu, primjerice, komparativna politička znanost svjedočila obnovi rasprava između zagovornika predsjedničkih i parlamentarnih modela (primjerice, Linz i Valenzuela, 1994). U parlamentarnim sustavima izvršna vlast ovisi o povjerenju zakonodavnog tijela, obično je kolektivno tijelo, imenuje ju ili neizravno bira zakonodavno tijelo. Nasuprot tome, u predsjedničkom sustavu izvršna vlast obično ima fiksni mandat i ne može se raspustiti uobičajenim tijekom događaja, obično je čini jedna osoba i bira se odvojeno od parlamenta izravnim (ili, kao u SAD-u, donekle neizravnim) glasanjem građana.

Rasprave koje se tiču biti tih alternativnih sustava usredotočivale su se poglavito na pitanja reprezentativnosti (u čemu su parlamentarni sustavi predvodili) nasuprot učinkovitosti i stabilnosti (u čemu su u prednost bili predsjednički sustavi) i bile su od ključne važnosti za mnoge ustavne inženjere nakon 1989. (Lijphart, 1992; Sartori, 1994).

## Neoinstitucionalizam

Četvrti je zamah opet potekao od općenitijeg razvoja u političkoj znanosti, a osobito ga je potaknuo takozvani novi ili neoinstitucionalni obrat u političkoj analizi (March i Olsen, 1984; v. i pogl. 2). Institucije su se često, osobito u komparativnoj politici, smatrale ponajprije ovisnim varijablama koje se mogu objasniti društvenim, ekonomskim ili kulturnim čimbenicima. Za samu se demokraciju, što je najpresudnije, vjerovalo da ima svoje

"društvene rekvizite" (Lipset, 1959). S nastankom neoinstitucionalnog pristupa osamdesetih godina institucije su se, nasuprot tome, počele promatrati kao neovisne varijable koje izravno utječu na ishode i ponašanje, gotovo neovisno o društvenome i ekonomskom kontekstu. To je znanstvenike ponukalo da počnu sustavno istraživati učinke demokracije, umjesto da jednostavno istražuju samo izvore demokracije, te da istražuju način na koji različiti oblici demokracije ostvaruju različit utjecaj na razinu privrednog rasta, društvenu stabilnost, zadovoljstvo demokracijom i tako dalje.

Drugim riječima, slijedom institucionalnog obrata, demokracija više nije bila samo demokracija nego sustav bogat varijacijama i potencijalnim sposobnostima, a otud i nešto što bi u svojim različitim oblicima moglo različit utjecati na uspješnost, učinkovitost i legitimnost. To je potaknulo nove oblike klasificiranja demokratskih političkih zajednica i nove načine kompariranja različitih institucionalnih arhitektura. Do kasnih osamdesetih godina 20. stoljeća smatralo se da su važni oblik i kvaliteta demokracije, a ne njezino postojanje kao takvo (primjerice, Diamond i Morlino, 2005).

## KLJUČNE TOČKE

- Demokracija se razvija u valovima, pri čemu je "treći val" počeo 1974. i dosegao eksplozivne razmjere nakon 1989.
- Nakon početka "trećeg vala" ustavni su inženjeri postali posebno zainteresirani za pitanje zašto se čini da su neki sustavi učinkovitiji od drugih.
- Otkako je demokracija postala "jedina igra u gradu", znanstveno istraživanje obično je usredotočeno na kvalitetu, a ne na kvantitetu demokracije.

## Definiranje demokracije

Do kraja 20. stoljeća pitanje kako su se pojavili neki oblici demokracije u usporedbi s drugima počelo je privlačiti široku pozornost znanstvenika i tvoraca politika. Ta je eksplozija interesa dovela i do vrlo raznovrsnih sugestija o tome kako pristupiti komparaciji demokracija.<sup>3</sup>

Kako su istaknuli Collier i Levitsky (1997:430-431) u vrijednoj ranoj ocjeni nastajuće literature o toj temi, izazov bavljenja iznenadnim mnoštvom postautoritarnih režima proizveo je dalekosežnu pojmovnu zbrku i doveo do proliferacije alternativnih klasifikacija i denominacija te gotovo neizbježnog pribjegavanja analizi demokracije "s pridjevima". To znači da demokracija nije više bila samo demokracija; sada su postojale *izborna demokracija*, *neliberalna demokracija*, *delegativna demokracija*, *deliberativna demokracija*, *refleksivna demokracija* i tako dalje. Ne samo da su postojale velike

razlike u tome kako se demokracija počela definirati i kvalificirati, nego je postojao i velik raspon referentnih izraza kojima se pristupalo tim definicijama.

## Proceduralna nasuprot materijalnoj demokraciji

Na prvi pogled postoje dva različita pristupa definiranju demokracije. S jedne strane, mnogo je *proceduralnih definicija* demokracije koje su usredotočene na to kako je režim organiziran i na procese kojima se osiguravaju predstavljenost, odgovornost i legitimnost. S druge strane, postoje i različite *materijalne definicije* demokracije koje se također bave ciljevima i učinkovitošću režima te mjerom u kojoj se volji naroda može služiti u svrhoviti-jem smislu.

Schumpeter je, što je najpoznatiji primjer, ponudio strogo proceduralnu definiciju demokracije: "Demokratska je metoda institucionalni aranžman kojim se dolazi do političkih odluka i u kojemu kompetitivnom borbom za glasove ljudi pojedinci stječu moć da odlučuju" (1947:269). To je postala jedna od najšire korištenih definicija demokracije, a Schumpeter ju je dodatno pojednostavnio utvrđujući da demokracija podrazumijeva "slobodno natjecanje za slobodne glasove" (1947:271).

U materijalnim definicijama, nasuprot tome, razmišlja se o konkretnim ciljevima koji su takvi da se stvarna demokracija ne može definirati samo procesom nego sadržava i nastojanja da se promiču jednakost, pravednost i uključenost. Upravo je taj pristup Schumpeter nastojao ostaviti za sobom tako što je izričito odbacio raniji i normativniji smisao demokracije iz 18. stoljeća, prema kojemu je "demokratska metoda institucionalni aranžman kojim se dolazi do političkih odluka koje *ostvaruju opće dobro* tako što narod sam odlučuje o problemima izborom pojedinaca koji bi se trebali okupiti kako bi provodili njegovu volju" (1947:250; naglasak je dodan).

## Poliarhija

U komparacijama demokratskih režima proceduralnim definicijama u praksi se obično daje prednost. U stvari, u suvremenim znanstvenim raspravama materijalne definicije demokracije primjenjuju se vrlo rijetko, premda je Dahl inzistirao na tome da se proces i sadržaj zapravo ne mogu odvojiti: "Demokratski proces nije samo bitan za jedno od najvažnijih političkih dobara – pravo ljudi da upravljaju sami sobom – nego je i sam bogat skup materijalnih dobara" (Dahl, 1989:175).

Možda upravo zato Dahl nije sklon govoriti o "demokracijama" kad razmatra slučajeve iz stvarnog svijeta, budući da taj bogat skup materijalnih dobara nije uvijek dostupan, nego govori o "poliarhijama" (Dahl, 1971:8)

koje definira primarno proceduralno. Kod Dahla je pak, za razliku od Schumpetera, proceduralna definicija maksimalistička, a ne minimalistička. To znači da se poliarhije definiraju kao nešto što je više od izbornog procesa, a to su manje ili više inkluzivno građanstvo i pravo građana da oponiraju i glasovanjem opozivaju vladajuće dužnosnike. Definicija poliarhije prelazi okvire slobodnog natjecanja za slobodne glasove te uključuje osiguravanje potpunih prava na participaciju i osporavanje.

U svojoj klasičnoj knjizi *Poliarhija* (1971:3) Dahl je naveo osam institucionalnih jamstava koja su potrebna kako bi građani (1) mogli formulirati svoje preferencije, (2) obznanimati te preferencije i (3) postići da se tim preferencijama daje jednaka važnost u prakticiranju vlasti – ta je tri elementa smatrao nužnima ako se želi da vlast bude demokratski odgovorna svojim građanima. Kasnije je u knjizi *Demokracija i njezini kritičari* (Dahl, 1989:221) precizirao sedam institucija "koje moraju postojati da bi se neka vlast klasificirala kao poliarhija" i koje obuhvaćaju izabrane dužnosnike, slobodne i poštene izbore, inkluzivno opće pravo glasa, pravo na natjecanje za položaje, slobodu izražavanja, alternativne izvore informacija i samostalnost udruživanja.

Ti uvjeti uvelike nadilaze stariju Schumpeterovu definiciju, čak i kad se ta starija definicija modificira Schumpeterovim pozivanjem na potrebu za slobodnim izborima i institucionalnim pluralizmom, a otada su je dodatno širili drugi znanstvenici. U jednoj ocjeni demokracija u razvoju u Latinskoj Americi, primjerice, O'Donnell (1996) naglašava da je u komparaciji poliarhija potrebno uzeti u obzir i stupanj odgovornosti vlade i prihvaćenosti vladavine prava, što je upućivalo na još zahtjevniju definiciju demokracije od one koju je koristio Dahl ili makar na standard širih razmjera prema kojemu se mogu analizirati razlike među postojećim demokracijama.<sup>4</sup> To je ujedno i ključni element koji je istaknut u ranijoj i zadržavajuće jasnoj definiciji koju su predložili Schmitter i Karl: demokracija je "režim ili sustav upravljanja u kojemu građani smatraju da su vladari odgovorni za svoje postupke u javnoj domeni tako što neizravno djeluju posredstvom natjecanja i suradnje izabраниh predstavnika" (1991:76).

U *slabo* proceduralnoj verziji, koja se uglavnom povezuje sa Schumpeterom, u demokraciji je riječ o izborima i samo nečemu malo većem od izbora;<sup>5</sup> u *jako* proceduralnoj definiciji, koja se poglavito povezuje s Dahlom, demokracija (ili poliarhija) sadržava i ustavna jamstva i kontrole djelovanja izvršne vlasti. To se razlikovanje znatno preklapa s onim koje je naznačeno u Dahlovu (1956) radnom suprotstavljanju *populističke demokracije* (slabe) i *medisonovske demokracije* (jake), kao i s često citiranim suprotnošću *populizma* (slaba definicija) i *liberalizma* (jaka definicija) koje je razvio Riker (1982). U jednome novijem eseju Dahl (2000) se ponovno vraća tim verzijama kad razlikuje dvije "dimenzije demokracije".

1. Prvu dimenziju obilježava *provediv skup prava i mogućnosti* na osnovi kojih građani mogu birati da djeluju kako žele, a on uključuje i pravo *udruživanja, vjerovanja, slobodu izražavanja* i tako dalje. "Zemlji bi bez tih nužnih prava i mogućnosti", ističe Dahl (2000:38), ponavljajući svoje ranije argumente iz *Poliarhije*, "posljedično nedostajale temeljne političke institucije koje su potrebne za demokraciju". To je, dakle, dio "jake" proceduralne verzije.

2. Druga je Dahlova dimenzija ona u kojoj se pojavljuje "slaba" verzija, a odnosi se na *stvarnu participaciju u političkom životu*: "Kontinuirano postojanje demokratskog poretka, čini se, zahtijeva da građani ili makar neki od njih katkad doista stvarno sudjeluju u političkom životu koristeći se svojim pravima i djelujući prema mogućnostima koje su im zajamčene" (Dahl, 2000:38). No bilo bi pogrešno sagledavati demokraciju samo u svjetlu te druge dimenzije, dodaje, budući da je intrinzični element definicije postojanje temeljnih prava i mogućnosti.

Na sličan način Mény i Surel (2002:7-11) prave razliku između *narodne demokracije* i *ustavne demokracije* kao dva stupa koja zajedno određuju legitimnost i učinkovitost demokratskih režima (v. i Mair, 2002:81-84). Stup narodne demokracije obuhvaća ulogu demosa – slobodu udruživanja građana, održavanje slobodnih izbora, slobodu političkog izražavanja i vlast naroda. Ustavni stup obuhvaća institucionalne uvjete dobre vladavine, kao što su granice autonomije izvršne vlasti, jamstvo individualnih i kolektivnih prava te poopćeniji medisonovski sustav provjera i protuteža. To je vladavina "za" narod i za javno dobro te bi, prema Ményju i Surelu, idealna demokracija trebala biti odraz ekvilibrija između ta dva stupa.

## Liberalna i neliberalna demokracija

Razlikovanje između onoga što bi se moglo označiti kao politička participacija i građanskih prava u nekoj se varijanti provlači kroz cijelu raspravu o demokraciji. No to nije jedini razlog zbog kojega se ono ističe i ovdje. Naprotiv, to je razlikovanje sada postalo neposredno empirijski važno u komparaciji i evaluaciji demokracija u stvarnom svijetu, osobito nakon eksplozije tranzicija "trećeg vala" poslije 1989.

Konkretnije, među novonastalim demokracijama predlaže se nova kategorizacija koja razlikuje demokracije koje konvencionalno održavaju oba stupa i koje se stalno definiraju kao liberalne demokracije ili poliarhije i demokracije u kojima se prihvaćanje narodne demokracije i vladavine naroda kombinira s opstojanjem ili čak ponovnim uvođenjem ograničenja i granica sloboda i prava pojedinaca. Posljednji režimi definiraju se kao

*izborne demokracije* ili *neliberalne demokracije* (v. Diamond, 1999; Zakaria, 1997).

Novu kategoriju demokracije, koja je u biti bila nepoznata do kasnih osamdesetih godina 20. stoljeća, obilježava formalna uspostava demokratskoga izbornog procesa, ali i veliki nedostaci u osiguravanju ustavnih sloboda i uspostavi bilo kakvih granica proizvoljnom djelovanju izvršne vlasti. Prema O'Donnellu, primjerice, koji vrlo jasno ističe kako se taj oblik demokracije razlikuje od onih koji su uspostavljeni u prošlosti, ta je nova

"delegativna demokracija demokracija, ali neliberalnija i nereprezentativnija demokracija... izrazito je većinska... i sastoji se od stvaranja većine posredstvom jasnih izbora, koji nekom daju moć da određeni broj godina postane utjelovljenje i tumač viših interesa nacije... Nakon izbora, od birača/delegatora očekuje se da postanu pasivna, ali ohrabrujuća publika onoga što čini predsjednik" (O'Donnell, 1994:60). "Nakon što je osobito proučio latinskoameričke demokracije, on dodaje da te nove demokracije "pokazuju zavidnu sposobnost trajanja" (67).

Oversloot i Verheul (2006) utvrđuju sličan obrazac u slučaju Rusije te, također, vjeruju da se ona institucionalizira. Tu je demokracija postala nešto čime upravlja "stranka vlasti", ne samostalna organizacija koja je osvojila vlast na izborima kao takva, nego tijelo sastavljeno od "aktualne skupine čiji članovi imaju vlast u izvršnoj grani vlasti i posredstvom nje te stvaraju 'izbornu granu' kako bi se održali na vlasti" (2006:394; v. i Cammack, 1997). Drugim riječima, vlast teče od izvršne vlasti nadalje, a ne od građana prema gore, neograničena bilo kakvim ozbiljnim ustavnim granicama, a pomaže joj obilna upotreba državnih resursa.<sup>6</sup> Prema Zakariji, koji je istraživao razvojne obrasce demokracije u svijetu sredinom devedesetih, "neliberalna demokracija je industrija koja raste... I do danas je malo neliberalnih demokracija sazele u liberalne demokracije; ako ništa drugo, one se kreću k sve većem neliberalizmu" (Zakaria, 1997:24).

U tim slučajevima, u stvarnom svijetu vidimo ne samo odvajanje dvaju stupova demokracije u teoriji nego i u praksi. Drugim riječima, smatra se da su se mnoge nove demokracije demokratizirale samo u pogledu na izbore, a da su zanemarile izgradnju odgovarajućih ustavnih jamstava i sloboda. Smatra se i da je to povezano s uvjetima demokracije i cjelokupnim putem političkog razvoja (v. i pogl. 25).

Zakaria (1997) to vrlo jasno argumentira, upozoravajući na to da će političke zajednice koje uspostavljaju ustavne slobode prije no što dadu puno biračko pravo vjerojatnije uspostaviti i održati stabilan liberalni demokratski poredak nego one koje otvaraju izborni proces –

ako ga uopće otvaraju – prije no što nastoje uspostaviti liberalni konstitucionalizam te tvrdi: "Konstitucionalni liberalizam vodi u demokraciju, ali se čini da demokracija ne vodi do ustavnog liberalizma" (1997:28; v. i Chua, 2003). Prema tom tumačenju, put k demokraciji kojim su krenule mnoge zapadnoeuropske države – u kojima su uspostavljena građanska ili ustavna prava na osporavanje *prije* političkih prava na participaciju (Dahl, 1971:1-9, 33-47; v. i tekst u nastavku) – mnogo je benigniji od puta kojim se najprije uspostavljaju politička prava na participaciju.

Napokon, kako jasno pokazuje Møller (2007), empirijski podaci o rastućoj podjeli između liberalnoga i neoliberalnog svijeta demokracije prestali su biti uvjerljivi zato što se ta posebna i prilično nova kombinacija izbornih sloboda i ustavnih ograničenja počinje pokazivati u osnovi slabom. Møllerovi noviji podaci, kao i podaci Diamonda i Zakarije za sredinu devedesetih godina, temelje se na podacima Freedom Housea koji koristi podrobna stručna istraživanja zemalja kako bi se ocijenile i političke i građanske slobode u raznim političkim zajednicama.

Ukratko, kompozitne ocjene oba skupa sloboda Freedom Housea kreću se od 1 (posve slobodne) do 7 (posve neslobodne), a one se potom agregiraju i određuje im se prosječna vrijednost u obliku sveukupnih ocjena slobode, pri čemu je prag koji je Freedom House postavio za slobodne političke zajednice (liberalne demokracije) utvrđen kao ocjena 2,5 ili niže (primjerice, prosjek ocjene 2 na ljestvici političkih sloboda upućuje na neka minimalna ograničenja, a ocjena 3 na ljestvici građanskih sloboda pokazatelj je značajnijih ograničenja, ali i nečega što je u osnovi slobodno od represije). Veći prosjeci pomiču političku zajednicu iz kategorije "slobodnih" u kategoriju "djelomice slobodnih" ili "neslobodnih".

Zapadnoeuropske demokracije imaju ocjenu 1 na obje ljestvice, kao i prosjek 1; Sjeverna Koreja ima ocjenu 7 na obje ljestvice, kao i prosjek 7.7. Neliberalne su one demokracije u kojima se prihvatljive razine slobode na političkoj ljestvici kombiniraju sa snažnim ograničenjima slobode na ljestvici građanskih sloboda, a različiti promatrači vjeruju da se učestalo povećava upravo ta kategorija.

No dok se sredinom devedesetih godina činilo da je ta kategorija uobičajena, sada je počela opadati, pri čemu je udio izbornih ili neliberalnih demokracija u odnosu prema ukupnom broju demokracija pao s više od 27 posto 1998. na samo 8 posto 2005. Konkretnije, uzmemo li recentne podatke Freedom Housea i pretpostavimo da ocjena 1 ili 2 na svakoj od dviju ljestvica mjeri efektivnu slobodu, oko 40 posto političkih zajednica u svijetu sada se nalazi na vrhu obje ljestvice u isto vrijeme, to jest imaju ocjenu kao i manje ili više konvencionalni liberalno-demokratski i zapadni standard demokracije.

Zapravo se, dakle, čini da ta nova kategorija demokracije – koja kombinira slobodne izbore s ograničenim ustavnim slobodama – gotovo jedva da još postoji. Kao i u dugotrajnim zapadnim demokracijama, pravo na participaciju sve se više pronalazi u kombinaciji s pravima udruživanja, slobodom govora i tako dalje, a izgleda da to vrijedi čak i onda kada su prava na participaciju uspostavljena prije ustavnih sloboda. Obratno, kad su ograničene građanske slobode, kao, primjerice, u suvremenoj Rusiji, obično su ograničene i političke slobode. Dakle, kao što je bio slučaj prije devedesetih godina 20. stoljeća, obje dimenzije demokracije sve su sklonije koincidiranju, a ne divergenciji, kao i kumuliranju, a ne sukobljavanju. Demokracije teže tome da budu liberalne i demokratske ili neliberalne i nedemokratske. Druge je kombinacije jednostavno teško naći (Møller, 2007).

#### KLJUČNE TOČKE

- Proceduralne definicije demokracije postale su uobičajenije od materijalnih definicija.
- U proceduralnoj definiciji demokracije koju je iznio Schumpeter navedeno je vrlo malo izbornih kriterija, dok se u "jačoj" proceduralnoj definiciji poliarhije koju je iznio Dahl utvrđuje dug popis ključnih uvjeta.
- Demokracije imaju stup participacije građana i stup liberalne ustavnosti.
- Od 1989. znanstvenici i tvorcii politike upozoravali su na pojavu "neliberalne demokracije" u kojoj su pučki izbori kombinirani s ograničenjima prava i sloboda pojedinaca.
- Noviji empirijski podaci upućuju na to da većina demokracija teži tome da bude liberalna i demokratska ili neliberalna i nedemokratska; druge su kombinacije razmjerno rijetke.

## Razvoj demokracije

Prema Dahlu (1966:xi), tri su velike prekretnice u razvoju demokracija: prvo, *inkorporiranje*, kojim se masa građana postupno prima u političko društvo; drugo, *predstavljenost*, kad je prihvaćeno pravo na organiziranje stranaka; treće, *organizirana opozicija*, kad su građani stekli pravo pozivati na glasovanje protiv vlade. Dahl je ponajprije govorio o fazama do kojih se došlo u Huntingtonovu dugome prvom valu demokratizacije u kojemu se prelazila jedna po jedna od tih prekretnica, i to često tijekom duljeg razdoblja. Tijekom tranzicija u trećem valu, nasuprot tome, do tih se prekretnica dolazilo manje ili više istodobno.<sup>8</sup>

## Inkorporiranje

Do prve se prekretnice došlo kad su građani stekli pravo da sudjeluju u odlukama vlasti davanjem glasova, što je podrazumijevalo širenje političkog društva i otvaranje političke zajednice uključenosti, eventualno, svih odraslih građana. U starijim i dugotrajnijim demokracijama ta se prekretnica prelazila sredinom 19. stoljeća – Francuska, Njemačka i potom Švicarska efektivno su uvele opće pravo glasa muškaraca prvi put 1848. a slijedile su ih Sjedinjene Države 1870. kad je prvi put dano pravo glasa bivšim robovima. Do kraja Prvoga svjetskog rata većina tih političkih sustava dala je biračka prava svojim muškim građanima bez obzira na njihovo vlasništvo ili druge statusne kvalifikacije (v. okvir 5.1. i tablicu 5.3).

Opće pravo glasa žena razvijalo se sporije. Prve zemlje koje su uvele opće pravo glasa žena, a time i opće pravo glasa kao takvo, bili su Novi Zeland 1883, Australija 1902. i Finska 1907. Određeni broj drugih europskih demokracija i SAD slijedili su ih neposredno nakon Prvoga svjetskog rata, često pod pritiskom borbenih organizacija za pravo glasa žena. Neke su slijedile još kasnije. Ujedinjeno Kraljevstvo dalo je ženama jednaka biračka prava kao muškarcima 1928, Francuska 1945, Italija nakon fašizma i Drugoga svjetskog rata 1946. te Belgija 1949. Švicarska je dala ženama jednaka biračka prava 1971, čime je napokon postala posve razvijena demokracija, ali sve do 1989. jedan tvrdoglavi kanton nije usvojio rodnu jednakost u glasovanju i na lokalnoj razini, kad je to učinio pod pritiskom savezne švicarske vlasti. U većini tih demokracija stranim se rezidentima još uvijek uskraćuju biračka prava, osim na lokalnoj razini. Pravo glasa je univerzalno samo za vlastite građane.



#### Okvir 5.1. Širenje biračkih prava

Pravo glasa progresivno se širilo sve dok biračko pravo nije postalo univerzalno. Postotak muškaraca koji su imali biračko pravo povećao se tijekom druge polovice 19. stoljeća od oko 3-5 na gotovo 100 posto oko Prvoga svjetskog rata (iz prava glasa dulje su bili isključeni zatvorenici, neki duševni bolesnici ili ljudi koji primaju potpore za siromašne).

Osim roda i dobi, glavna su ograničenja prava glasa bila:

- **Cenzusno biračko pravo.** Pravo glasa dano je samo bogatima (iznad određene razine prihoda ili poreza, kao i vlasništva nad nekretnostima ili zemljom).
- **Kapacitetno biračko pravo.** Pravo glasa bilo je ograničeno na obrazovane ljude (one s određenim stupnjem obrazovanja koji znaju čitati i pisati, kao i na one koji služe u vojsci ili su državni službenici).

Rasa. Nebijelačko stanovništvo bilo je isključeno iz prava glasa;

Tablica 5.3. Biračko pravo

Zemlja	Prvo uvođenje općega biračkog prava muškaraca	Prvo uvođenje općega biračkog prava žena
Australija	1902.	1902.
Austrija	1897.	1919.
Belgija	1894.	1949.
Danska	1918.	1918.
Finska	1907.	1907.
Francuska	1848.	1945.
Island	1916.	1916.
Irska	1918.	1923.
Italija	1913.	1946.
Japan	1947.	1947.
Kanada	1918.	1918.
Nizozemska	1918.	1922.
Novi Zeland	1893.	1893.
Norveška	1900.	1915.
Njemačka	1848.	1919.
Sjedinjene Američke Države	1870.	1920.
Švedska	1911.	1921.
Švicarska	1848.	1971.
Ujedinjeno Kraljevstvo	1918.	1928.

Izvori: Caramani (2000:53); Therborn (1977); Međuparlamentarna unija.

kao, primjerice, u SAD-u, u određenom broju latinskoameričkih zemalja i u Južnoj Africi sve do 1994. kada je ukinut režim apartheida i kada su provedeni prvi višerasni izbori.

Katkad su se umjesto ograničenja prava glasa upotrebljavali *pluralni sustavi glasovanja* u kojima su različiti birači imali pravo na više ili manje glasova na temelju bogatstva. U Belgiji su između 1893. i 1918. birači imali jedan, dva ili tri glasa, ovisno o njihovom bogatstvu i profesiji (i o tome jesu li imali obitelji ili nisu). U Pruskoj su između 1848. i 1870. postojala tri porezna razreda. Oni koji su plaćali više poreze, imali su i više glasova. U Ujedinjenom Kraljevstvu sve do 1950. ljudi s visokom stručnom spremom imali su dodatan glas u takozvanim "sveučilišnim izbornim okruzima", a ta se praksa još održava na izborima za Senat (gornji dom) u Republici Irskoj. Pluralni sustavi glasovanja suprotni su načelu "jedna osoba, jedan glas".



Drugim riječima, tijekom dugoga prvog vala demokratizaciju je najavljivalo postupno ukidanje različitih ograničenja prava glasa – ograničenja koja su bila određena rodom, statusom, obrazovanošću itd. – tako da se bitno proširilo inkorporiranje stanovništva u političko društvo kao njegova kao punopravnog sudionika. U europskim demokracijama to je osobito bio i trenutak kad su se institucionalizirali ili "zamrznu" etablirani stranački sustavi i kad su svi relevantni akteri napokon pripušteni u političku sferu (v. pogl. 13). Među demokracijama prvoga, pa čak i drugog vala jedina je važna kasnija promjena u biračkim pravima bilo snižavanje dobne granice s 25 na 21 i naposljetku na 18 godina u većini zemalja do kraja sedamdesetih godina 20. stoljeća. Na austrijskim općim izborima 2007. dobna granica spuštena je na 16 godina, što je zasad jedinstven eksperiment na nacionalnim izborima.

## Predstavljenost

Druga Dahlova prekretnica bilo je pravo na predstavljenost, to jest pravo na organiziranje stranaka i pravo da one sudjeluju u parlamentu pod jednakim uvjetima s drugim strankama. Organizacija stranaka kao takva nikad nije bila vrlo velika zapreka, čak ni u restriktivnijim političkim zajednicama, ali njihovo formalno registriranje i priznavanje te lakoća s kojom su mogle sudjelovati u parlamentu bitno su se razlikovali od jednoga do drugog sustava. Koristan, premda ne potpuno precizan, pokazatelj prelaska te prekretnice bio je prijelaz od konvencionalnih većinskih sustava glasovanja koji su obilježavali isključivije režime u 19. stoljeću na otvoreniji obrazac razmjernog predstavljanja.

Kako su tvrdili Rokkan (1970) i kasnije Boix (1999), velik dio poticaja za usvajanje razmjernog predstavljanja bila je prijetnja prevlasti etabliranih alternativa koju je donosila mobilizacija novih političkih stranaka. Drugim riječima, sustavi glasovanja postajali su razmjerniji što su više nadirale nove oporbene stranke. Da su ti sustavi ostali većinski, nove bi stranke, koje su često nastajale sa snažnom osnovicom u novome masovnom biračkom tijelu koje je prethodno bilo lišeno biračkog prava, zacijelo uživale golemu prednost u odnosu prema strankama koje su se više zasnivale na elitama i već su se nalazile u parlamentu.

Stoga ne čudi što su se sustavi razmjernog predstavljanja počeli usvajati u mnogim europskim zemljama istodobno s poopćavanjem biračkog prava – 1907. u Finskoj, 1918. u Nizozemskoj, 1919. u Njemačkoj (tablica 5.4); jednaka je logika kasnije primijenjena na reformu izbornog sustava koji je uveden u Južnoj Africi u slijedu događaja koji su doveli do ukidanja aparthejda. U malom broju zemalja, među kojima se ističu Ujedinjeno Kraljevstvo, Sjedinjene Američke Države i Kanada, nove stranke nisu smatrane osobitom prijetnjom te su sustavi ostali većinski i, konačnici, i manje fragmentirani.

Tablica 5.4. Usvajanje obrazaca razmjernog predstavljanja

Zemlja	Prvo uvođenje razmjernog predstavljanja
Australija	1918/1919.*
Austrija	1919.
Belgija	1900.
Danska	1920.
Finska	1907.
Francuska	1945.
Island	1959.
Irska	1922.
Italija	1919.
Japan	1947.
Kanada	-
Luksemburg	1919.
Nizozemska	1918.
Novi Zeland	1993.
Norveška	1921.
Njemačka	1919.
Sjedinjene Američke Države	-
Švedska	1911.
Švicarska	1919.
Ujedinjeno Kraljevstvo	-

\* Sustav alternativnog glasa u jednomandatnim izbornim okruzima.

Izvori: Caramani (2000:60); Mackie i Rose (1991).

## Organizirana opozicija

Dahlova treća prekretnica obilježena je pravom organizirane opozicije da poziva na glasovanje protiv vlade na izborima i u parlamentu – pravo koje se grublje sažima kao ono što građanima daje demokratska sredstva da "izbace lopove". U parlamentarnim sustavima ta je prekretnica dosegnuta kad je izvršna vlast postala posve odgovorna zakonodavnom tijelu te ju je stoga mogla raspustiti većina u parlamentu.

Jedan grubi pokazatelj kad je prvi put dosegnuta ta prekretnica u etabliranim demokracijama jest trenutak kad su socijalističke ili socijaldemokratske stranke prvi put primljene u vladu (tablica 5.5). To se znatno razlikovalo u starijim demokracijama, osobito onima izvan Europe, počevši od Australije 1904. i završivši s Japanom 1993. Neka stranka koja bi se mogla definirati kao socijalistička ili socijaldemokratska dosad nije uspjela osvojiti položaj u izvršnoj vlasti na nacionalnoj razini ni u Kanadi ni u SAD-u, dok je u

većini europskih političkih zajednica pristup ostvaren bilo u međuratnim godinama (u Austriji, Finskoj, Francuskoj, Norveškoj i Ujedinjenom Kraljevstvu) bilo neposredno nakon Drugoga svjetskog rata (na Islandu, u Irskoj i u Italiji). S obzirom na to da su te stranke činile posljednju veliku opoziciju koja se razvila u većini demokracija prije 1989, njihovo primanje u izvršnu vlast označilo je ključnu prekretnicu u razvoju demokracije.

Premda je pravo na opoziciju uspostavljeno u svim liberalnim demokracijama, ostaju značajne razlike u svakodnevnoj sposobnosti parlamenata da provedu potpunu smjenu izvršne vlasti. Konkretno, fragmentacija stranačkog sustava i potreba za parlamentarnim većinama katkad potiču oslanjanje na višestranačke koalicije koje se ne mogu potpuno ukloniti. S obzirom na određene tipove koalicije i mnoštvo stranaka, potpuno smjenjivanje na vlasti postaje teško i stoga se u nekom trenutku mogu izbaciti samo neki lopovi.

Nasuprot tome, u dvostranačkim i različitim višestranačkim/bipolarnim sustavima koji su karakteristični za

Tablica 5.5. Ulazak socijalističkih stranaka u kabinete

Zemlja	Prva nazočnost socijalističke stranke u kabinetu
Australija	1904.
Austrija	1919.
Belgija	1917.
Danska	1918.
Finska	1926.
Francuska	1936.
Irska	1948.
Island	1947.
Italija	1945.
Japan	1993.
Kanada	-
Luksemburg	-
Nizozemska	1939.
Norveška	1928.
Novi Zeland	1935.
Njemačka	1919.
Sjedinjene Američke Države	-
Švedska	1917.
Švicarska	1943.
Ujedinjeno Kraljevstvo	1924.

Izvori: Bartolini (2000:360); razne stranačke internetske stranice.

suvremenu Italiju i Francusku, a i u određenom broju novijih demokracija, potpuna smjena u vladi normalno se očekuje i razmjerno se često događa (Mair, 2006b). U tom je slučaju opozicija jasno određena i učinkovito mobilizirana. Ona je i sve vidljivija: kako se može vidjeti u tablici 5.6, u kojoj su prikazani obrasci koji prevladavaju u etabliranim europskim demokracijama, tradicionalnoj postojbini koaličkih vlada, bipolarnost posljednjih desetljeća postaje sve uobičajenija. Pedesetih i šezdesetih godina 20. stoljeća većina političkih zajednica mijenjala je vlade pomoću izmjenjivanja i preklapanja centrističkih koalicija; tijekom devedesetih godina, naprotiv tome, gotovo dvije trećine starijih političkih zajednica doživjelo je makar neko dvostranačko ili bipolarno natjecanje koje je uključivalo potpunu smjenu vlasti. To je već bio prevladavajući obrazac u starijim demokracijama Zajednice naroda – u Australiji, Kana-

Tablica 5.6. Porast bipolarnosti u etabliranim europskim demokracijama

Bipolarno natjecanje	1950-e-1960-e	1990-e-2000-e
<b>Prisutno</b>	43,8% (n=7)	62,5% (n=10)
	Danska	Austrija
	Francuska	Danska
	Irska	Francuska
	Malta	Njemačka
	Norveška	Irska
	Švedska	Italija
	Ujedinjeno Kraljevstvo	Malta
		Norveška
		Švedska
		Ujedinjeno Kraljevstvo
<b>Odsutno</b>	56,2% (n=9)	37,5% (n=6)
	Austrija	Belgija
	Belgija	Finska
	Finska	Island
	Njemačka	Luksemburg
	Island	Nizozemska
	Italija	Švicarska
	Luksemburg	
	Nizozemska	
	Švicarska	

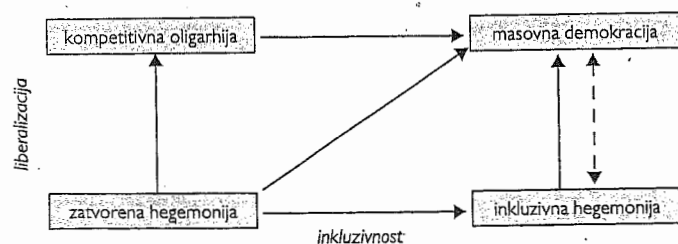
Bilješka: u tablici se nalaze zemlje koje su iskusile bipolarno natjecanje za vlast ili na nekim izborima ili na svim izborima u nekom razdoblju.

di i na Novom Zelandu – i ubrzano postaje norma u mnogim novijim demokracijama južne i postkomunističke Europe.

## Putovi demokratizacije

U shematičnijem prikazu Dahl (1971:6-9, 33-47) je napravio i grafikon transformacije nedemokratskih režima u demokraciju prema dvjema dimenzijama – dimenziji liberalizacije ili javnog osporavanja (pravo na predstavljeno i mobiliziranje opozicije) i dimenziji inkluzivnosti ili participacije i glasovanja – kako bi komparirao različite putove k masovnoj demokraciji. Nedemokratske režime (u većini slučajeva apsolutne monarhije) koji su se liberalizirali a da nisu postali inkluzivniji Dahl je klasificirao kao *kompetitivne oligarhije*. Obuhvaćaju parlamentarne režime s ograničenim biračkim pravom u Ujedinjenom Kraljevstvu i Francuskoj prije Prvog svjetskog rata. Nedemokratski režimi koji su postali inkluzivniji bez liberaliziranja klasificirani su kao *inkluzivne hegemonije*. Uključuju totalitarne fašističke i komunističke režime u nacističkoj Njemačkoj i sovjetskom bloku koji su redovito pribjegavali nekompetitivnim masovnim izbornim procesima. Političke zajednice koje su efektivno postale demokratske (poliarhije) učinile su to i liberaliziranjem i time što su postajale inkluzivnije, bilo istodobno bilo u fazama (slika 5.1).

To je slično varijaciji koju je kasnije istaknuo Zakaria (1997; v. prehodni dio teksta) u svojoj raspravi o novijim putovima u demokraciju. Prema Zakarii, na najvjerojatnijem putu u liberalnu demokraciju konstitucionalizam prethodi participaciji; kada prethodi participaciji, tvrdi, proces može zatajiti i dovesti do konsolidacije neliberalne demokracije. Dahl (1971:38-39) je izrazio slične bojazni, upozoravajući na rizike koji su uključeni "kad se biračko pravo proširi prije no što su svladane vještine kompetitivne politike i prije no što su ih elite prihvatile kao legitime", dodajući da će se "liberalizacija gotovo hegemonijskih režima suočiti s ozbiljnim rizikom neuspjeha zbog teškoće da u uvjetima općeg prava glasa i masovne politike razvije sustav uzajamne sigurnosti".



Slika 5.1. Tipologija procesa demokratizacije Roberta Dahla (1971)

U novijoj analizi razvoja stranačkih organizacija u Južnoj i Istočnoj Europi Van Biezen (2003:15-27) se vratila Dahlovu početnom razlikovanju, uspoređujući slučajeve Portugala i Španjolske, koji su se maknuli iz autoritarne prošlosti i demokratizirali na obje dimenzije u manje ili više isto vrijeme, sa slučajevima Češke Republike i Mađarske, koje su se maknule iz totalitarne ali inkluzivne prošlosti (obilježene provođenjem nenatjecateljskih narodnih izbora) i potom se demokratizirale na dimenziji javnog osporavanja. Potonje je naizgled rizičan scenarij te premda dotični režimi i drugi režimi u sličnim postkomunističkim okolnostima obično nisu doživjeli neuspjeh ili prestali biti demokratski, prisutna je sve veća zabrinutost zbog kvalitete demokracije koju održavaju (Mungiu-Pippidi, 2005). Štoviše, pokazali su se znatno nestabilnijima od Španjolske i Portugala i u izbornom smislu i glede vlasti (primjerice, Gallagher i dr., 2005:298-303).

Drugim riječima, premda Zakarijeva zabrinutost zbog pojave neliberalne demokracije možda nema osnove, ipak se čini da karakter puta u demokraciju i konkretan redoslijed pojedinih prava i sloboda možda imaju itekakve posljedice za stabilnost i kvalitetu dotičnih režima. Brzina demokratizacije također je jedna od ključnih razlika između starijih i novijih demokracija. Dok su u slučaju starijih demokracija tri prekretnice koje je utvrdio Dahl dosegnute u relativno duljem razdoblju (tablice 5.3, 5.4. i 5.6), u slučaju mnogih novijih demokracija dosegnute su manje ili više istodobno. To znači da su pravo glasa, pravo na predstavljeno i pravo na organiziranje opozicije stečeni u isto vrijeme u mnogim političkim zajednicama trećeg vala, što je ostavilo malo prostora za učvršćivanje stranačkog sustava i institucionalnog poretka općenito.

### KLJUČNE TOČKE

- Tri su glavne prekretnice na razvojnem putu demokracije: inkorporiranje, predstavljeno i opozicija.
- Starije i etabliranije demokracije dosežale su te prekretnice jednu po jednu i tijekom dugog razdoblja.
- Novije demokracije dosegnule su te prekretnice istodobno.

## Tipologije demokracije

### Većinske nasuprot konsenzusnim demokracijama

Samo je nekoliko znanstvenika pokušalo osmisliti tipologije demokracija kao cjelovitih sustava, a najobuhvatnija je među njima utjecajno razlikovanje većinskih i konsenzusnih demokracija koje je razradio Arend Lijphart u nizu ključnih publikacija osamdesetih i devedesetih godina (Lijphart, 1984, 1999). Posrijedi je zapravo bio razvoj ranijeg pristupa koji je Lijphart prvo razvio 1968. kad je predložio novu tipologiju demokratskih sustava kao korektiv modela koje je razvijao Gabriel Almond.

Almondov prvotni cilj bio je da izgradi klasifikaciju političkih sustava diljem svijeta, uključujući i mnoge nedemokracije, a unutar demokratskog svijeta napravio je ključno razlikovanje između onoga što je nazvao angloameričkim demokracijama, s jedne, i kontinentalno-europskim demokracijama, s druge strane. Prvi je model obilježavala homogena sekularna politička kultura u kojoj su pregovarački akteri i udruženja međusobno ovisni ali samostalni, dok je potonji model obilježavala fragmentirana politička kultura s odvojenim i nepreklapajućim političkim potkultutama u kojima neovisni akteri nisu dolazili u politiku bez razlika o kojima se moglo pregovarati, ali s "konfliktnim i međusobno isključivim dizajnima političke kulture i političkog sustava" (Almond, 1956:406). U prvom slučaju politički će sustav vjerojatno biti centripetalan, umjeren i stabilan, a u drugome konfliktan, polariziran i nestabilan.

Lijphartov (1968; 1977:104-141) korektiv toga temeljnog modela podrazumijevao je uzimanje u obzir jedne druge, presijecajuće i kvazinstitutionalne dimenzije u kojoj je napravio razliku između dva tipa ponašanja političke elite, *udruživanja i suprotstavljanja*, i kojem je sugerirao da odluke i strategije koje provode političke vode mogu ublažiti neke probleme što ih stvaraju sukobi na razini političke kulture. Drugim riječima, podjele na razini društva i kulture mogu se ublažiti određenim tipovima političkih institucija i političkog ponašanja.

Postavljanje nove klasifikacije nasuprot Almondovoj urodilo je jednostavnom četverostrukom tipologijom demokratskih režima u kojoj je Lijphart pridao osobitu pozornost onome što je smatrao "konsocijacijskim demokracijama", to jest sustavima u kojima udružene elite nastoje neutralizirati najgore učinke društvene fragmentacije i sukoba.<sup>20</sup> Lijphart je taj model primijenio napose na nekoliko manjih europskih demokracija koje je Almondova tipologija zapravo previdjela – na takozvane "funkcionirajuće" višestranačke sustave u Austriji, Švicarskoj, Nizozemskoj i Belgiji – u kojima duboke i potencijalno vrlo konfliktne rascjepke kontroliraju i izgladuju političke elite koje traže konsenzus.

Tablica 5.7. Lijphartova tipologija demokracija iz 1968.

Ponašanje elita	Struktura društva	
	Homogena	Pluralna
Udruživanje	Depolitizirana demokracija	Konsocijacijska demokracija
Suprotstavljanje	Centripetalna demokracija	Centrifugalna demokracija

Izvor: Lijphart (1968b; 1977:106).

Premda je mnogo kasnijih Lijphartovih komparativnih radova bilo posvećeno razvoju i rafiniranju teorije konsocijacijske demokracije, taj je model ostao nužno vezan za izvornu klasifikaciju koju je razvio Almond te se stoga smatra relevantnim samo za ona konkretna društva koja obilježavaju takozvane fragmentirane političke kulture. Premda je izrazito oštroumna i vrlo utjecajna među konstitucionalnim inženjerima, ima razmjerno ograničenu zemljopisnu primjenjivost.

Nova tipologija demokracija koju je Lijphart razvio osamdesetih godina bila je dalekosežnija i – s obzirom na to da je bila određena gotovo isključivo u političkome i institucionalnom smislu (a ne u smislu političke kulture) – bila je gotovo bezgranično zemljopisno primjenjiva.<sup>21</sup> To je bilo razlikovanje između većinskih i konsenzusnih demokracija koje se oslanjalo na dalekosežan i prilično iscrpan skup političkih i institucionalnih pokazatelja (v. tablicu 5.1), osobito u verziji iz 1999. kad su popisu razlikovnih kriterija dodani sustav interesnih skupina i stupanj neovisnosti središnje banke. U izvornome konsocijacijskom modelu, nasuprot tome, razmotrena su samo četiri institucionalna obilježja: razmjernost, manjinski veto, segmentalna autonomija i velika koalicija.

Dva su pristupa bila usko povezana i u radovima koji su objavljeni kasnih sedamdesetih i ranih osamdesetih godina kad je Lijphart zapravo počeo govoriti o toj suprotnosti kao o suprotnosti konsocijacijskih i većinskih modela (Lijphart, 2000:228-230; Blondel, 1988:5-8). Ukratko, *većinskim demokracijama* smatraju se one u kojima pobjednička stranka ili koalicija stranaka može prakticirati virtualno neograničenu vlast unutar političkog sustava, u tom smislu da je moć izvršne vlasti jedva ograničena. Među tim demokracijama, drugim riječima, postoji velika razlika između pobjeđivanja i gubljenja, a vlast je ekskluzivna – gubitnici nemaju glasa – a ne inkluzivna. Nasuprot tome, u *konsenzusnim demokracijama*, koje se razvijaju na osnovi starijeg pojma konsocijacijskosti, vlast će vjerojatnije biti podijeljena a ne natjecateljska, manjine su formalno uključene u procese odlučivanja, a izvršnu vlast ograničuju ustavni sudovi, moćni drugi domovi i decentraliziran sustav teritorijalnog upravljanja.

Lijphart je svoj novi okvir razvio tako što je najprije utvrdio različita politička i institucionalna obilježja

koja se mogu povezati s većinskom demokracijom – a koja su izvorno tipizirana na slučajevima Ujedinjenog Kraljevstva i Novog Zelanda – a potom je svako obilježje konsenzusne demokracije odredio kao suprotnosti onima koja prevladavaju u većinskom slučaju. To je u svakom pogledu bio induktivan okvir za kompariranje demokracija koji je izgrađen iz dva slučaja u stvarnom svijetu i koji je postulirao dva ekstremna modela na suprotnim krajevima pojmovnog kontinuuma. Štoviše, bio je to jedan od prvih ozbiljnih pokušaja da se izgradi holistički model demokracije koji nije uzimao u obzir samo obrasce ponašanja političkih elita nego i institucionalne strukture koje određuju političku zajednicu u kojoj elite djeluju i koje ograničavaju njihovo ponašanje.

Taj je pristup, međutim, bio i problematičan i nije uvijek bio iznutra dosljedan. Osam obilježja povezanih s većinskim modelom u verziji iz 1984. i deset obilježja u verziji usvojenoj 1999. zajedno su se vrlo koherentno uklapali u konkretni politički sustav iz kojega su induktivno izvedeni – britanski sustav. Slično tome, premda uz pažljiviju prilagodbu, osam (a potom i deset) obilježja konsenzusne demokracije također su se prilično dobro uklapala u suprotni kraj spektra – u slučajeve Belgije i Švicarske. Između ta dva ekstrema većina je drugih sustava u stvarnom svijetu izražavala katkad zbunjujuću mješavinu većinskih i konsenzusnih obilježja.

Lijphart je problem pokušao riješiti tako da ono što je dizajnirano kao jednodimenzionalni model razdvoji na dvije dimenzije koje su, također, izvedene induktivno (faktorskom analizom): na dimenziju federalno-unitarno, na kojoj su, primjerice, SAD zauzimale visoko mjesto na konsenzusnoj strani, i na dimenziju izvršna vlast-stranke, na kojoj su iste te SAD zauzimale visoko mjesto na većinskoj strani. Drugim riječima, nisu se svi sustavi mogli odrediti kao konsenzusne ili većinske demokracije: neki su bili konsenzusni i inkluzivni u obje dimenzije, neki su bili većinski i ekskluzivni u obje dimenzije, ali je znatan broj bio mješovit te su bili konsenzusni u jednoj i većinski u drugoj dimenziji, dok su ostali bili grupirani na slabo specificiran srednji položaj.

Ono što je počelo kao komparacija različitih tipova ili kategorija demokracija – većinskih nasuprot konsenzusnima – sukobilo se sa složenom stvarnošću u kojoj vrijednosti, kojih više ili manje ima u svakoj skupini koja nužno nema kongruentne dimenzije, dovode do mnoštva dvojbanih slučajeva. Štoviše, za probleme tog pristupa tipično je da se stranački sustavi, koji su uključeni u početni okvir, tretiraju u sklopu uobičajenoga kategorijalnog razlikovanja dvostranačja nasuprot višestrančju, ali se potom više ili manje operacionaliziraju kao "efektivan broj stranaka" tako da se neizbježno pomućuje izvorna jasnoća definicije (Lijphart, 1999:62-69; v. i komentare u: Mair, 2006a:63-64).

## Decentralističke nasuprot centripetalnim demokracijama

Slični su problemi vidljivi u novijem pokušaju Gerringa i drugih (2005) da nadidu Lijpharta i razviju alternativnu kategorizaciju cjelovitih sustava demokracije. Taj pristup – koji je, uz Lijphartov, jedan od rijetkih pokušaja holističke komparacije demokracija – utjelovljuje podrobniji raspon institucionalnih i političkih varijabli od Lijphartova i predlaže kategorijalno razlikovanje takozvanih "decentralističkih" i "centripetalnih" modela demokracije. *Decentralistički* model naglašava neka središnja obilježja, uključujući "difuziju moći, široku političku participaciju i ograničenja djelovanja vlade" (Gerring i dr., 2005:568). Obilježava ga i fragmentacija i javne i političke vlasti: jednomandatni izborni okruzi i slaba stranačka kohezija kombinirani s medisonovskim značajkama kao što su izraženo razdvajanje vlasti i snažna ograničenja ovlasti izvršne vlasti. *Centripetalni* model, nasuprot tome, naglašava važnost inkluzivnih, ali autoritativnih institucija i snažno se oslanja na model "odgovorne stranačke vlade" (Gerring i dr., 2005:569; Ranney, 1962). Obilježava ga snažna i jedinstvena vlada većinskog tipa, koja se kombinira s razmjernim predstavništvom, centraliziranim interesnim skupinama i dobro organiziranim i snažno povezanim političkim strankama (Gerring i dr., 2005, tablica 1).

Tipičan primjer decentraliziranih demokracija jest SAD, a centripetalnih demokracija Norveška i Švedska ili ono što je Almond prethodno smatrao "funkcionirajućim višestrančkim sustavima". Unatoč različitu položaju, ono što Gerring i njegove kolege nude zapravo je gotovo zrcalna slika Lijphartova razlikovanja. To znači da se kategorije decentraliziranoga i centripetalnog gotovo otvoreno podudaraju s mješovitim kategorijama koje su nastale Lijphartovim križanjem dimenzija federalno-unitarno i izvršna vlast-stranke u konsenzusnim i većinskim modelima. Ono što su za Lijpharta mješoviti slučajevi – u kojima se kombiniraju federalne (konsenzusne) institucije s većinskim kabinetima ili unitarne (većinske) institucije s konsenzusnim kabinetima – za Gerringa i kolege novi su modeli decentralizirane i centripetalne demokracije.

Ti alternativni modeli, dakle, neizbježno zapadaju u iste probleme kao i Lijphartovi, premda su oni akutniji u slučaju razlikovanja centralističko-centripetalno, budući da je uključeno više varijabli (autori navode 21 moguće obilježje svakog modela) i budući da se sami ti modeli demokracije primjenjuju na više od 120 zemalja. I tu je, ali još očiti, razmjerno jednostavno kategorijalno razlikovanje modela demokracije razbijeno mnoštvom potencijalno nesukladnih institucionalnih dimenzija te posljedično nismo sigurni postoji li ijedan primjer tih tipova demokracije u stvarnom svijetu.

## Problemi holističkih modela

Radovi Gerringa i kolega i Lijpharta neobični su po tome što se u oba slučaja pokušava stvoriti model demokracija kao cjelovitih sustava. Naime, autori i istražuju starije i dugotrajnije teme komparativne politike (Daalder, 2002) tako što razmatraju pitanje što pridonosi "boljoj" demokraciji – pitanje koje ih povezuje i s recentnim temama kvalitete demokracije.

Prema Lijphartu, primjerice, ključan je izbor između većinskog sustava koji je responzivan, odgovoran i često učinkovit, ali u kojemu predstavnički kanal može uskratiti glas velikim dijelovima građana, i konsenzusnog sustava koji je inkluzivan i reprezentativniji, ali se na dugi rok može pokazati neučinkovitijim. Unatoč svim potencijalnim problemima odlučivanja i točkama veta u Lijphartovoj konsenzusnoj demokraciji, ona za njega ostaje "uslužniji, obzirniji" i stoga cjenjeniji model demokracije (Lijphart, 1999:275-300). Prema Gerringu i drugima, nadmoćne su centripetalne demokracije: "Dobro upravljanje proizlazi iz institucija koje vuku k sredistu, nudeći poticaje za participaciju i destimulanse za nedostatke" (Gerring i dr., 2005:580).

No sve je to sporedno. Za sadašnju je raspravu važnije to što obje studije dolaze do zaključaka nakon što su ispitale golem broj institucionalnih dimenzija na koje se mogu smjestiti različite političke zajednice, a upravo tu nastaju problemi. Primjerice, ni u jednom pristupu ne daje se prednost bilo kojoj od različitih dimenzija komparacije. Premda Gerring i dr. (2005:571) govore o četiri dimenzije koje su od "primarnih interesa" za njihovu analizu – teritorijalnoj suverenosti, strukturi zakonodavnog tijela, obliku izvršne vlasti i izbornom sustavu – u njihovoj je definiciji jednako važno svako od 21 određujućeg obilježja.

To vrijedi i za deset određujućih obilježja koja je specificirao Lijphart (1999). Glavna teškoća za primjeni tih modela na komparaciju demokracija u stvarnom svijetu nastaje onda kada se različite dimenzije pokažu nesukladnima, kao kad je neka politička zajednica većinska prema, recimo, sustavu interesnih skupina, ali je konsenzusna prema izbornom sustavu; ili kad je – u modelu što su ga predložili Gerring i drugi – neki sustav decentraliziran s obzirom na zakonodavnu granu vlasti, ali je centripetalan prema korištenju referenduma. Te nesukladnosti nisu neobične ili iznimne. Loši dizajni Gerringa i njegovih kolega Lijphartovi su idealni tipovi i obratno.

Zašto bi tobože koherentne modele demokracije bilo tako teško primijeniti u komparacijama u stvarnom svijetu? Zašto bi se komparativna politika suočavala s tim problemima kad nastoji modelirati demokracije *tout court*? Na kraju krajeva, oba su skupa prethodno razmotrenih kategorija utemeljena i u teoriji i u logici. Gerring i drugi izvedu svoje modele iz razmišljanja koje

je, primjerice, povezano s utemeljiteljima američke demokracije te iz klasičnih djela iz povijesti političke misli, dok Lijphart izvodi svoje modele iz većinskog sustava koji je postavio standard, kao i iz svojega iscrpnog rada o konsocijalizmu.

No u praksi – a to je najvažnija lekcija koja se može naučiti iz ove rasprave – demokracije u stvarnom svijetu rijetko su tako strogo povezane i iznutra koherentne kao što mogu sugerirati različiti teorijski utemeljeni modeli cjelovitih sustava. Ustvari, malo je demokracija, ako ih uopće ima, koje su prvotno izgrađene apstraktno tako da se različiti institucionalni elementi spajaju u predvidivim i smislenim oblicima. Čak i u američkom slučaju, kako je naglasio Dahl (2002:66-67), institucionalni dizajn nije samo slijedio visokomunne republikanske teorije, nego su na njega snažno utjecale i hitne potrebe da se iz dana u dan pregovara na Konvenciji. Koliko god, primjerice, bili uvjerljivi argumenti *Federalističkih spisa* u promicanju potrebe za odvajanjem vlasti, na kraju je bila odlučujuća "skupina zbunjenih i smetenih muškaraca koji se konačno usuglašavaju o rješenju više zbog očaja nego zbog uvjerenja i koji slabo razumiju kako će njihovo rješenje funkcionirati u praksi" (Dahl, 2002:67; v. i Rakove, 1996).

Dva stoljeća kasnije, u sklopu širokog vala stvaranja postkomunističkih ustava i u vrijeme kad su se dizajneri institucija mogli pozivati na veliko povijesno iskustvo demokracije koje nije bilo dostupno na Konvenciji u Philadelphiji, opet se često odlučujućom pokazala kontingentnost. Kako je, primjerice, nedavno pokazala Guzmala-Busse (2006:297) na primjeru institucija nadzora koje su uspostavljene neposredno nakon tranzicije u Istočnoj i Srednjoj Europi, mnoge razlike među stvarnim nacijama u onome za što bi teorijski bilo očekivano da bude razmjerno jednolik skup postupaka bile su rezultat posebnosti stranačkog natjecanja koje se razvilo u različitim političkim zajednicama: "Postkomunističke političke stranke pokušavale su i izgraditi državu i osigurati vlastiti opstanak", zaključuje. Rezultat te dvostruke strategije bio je kolaž ili čak zbrka različitih institucionalnih aranžmana koji se mogu naći u postkomunističkim političkim zajednicama.

Holističke modele sve više potkopavaju i procesi učenja među državama i difuzija konkretnih institucionalnih aranžmana i rješenja (Jahn, 2006; v. i Galtonov problem u pogl. 22. i 23). Kako nacionalne granice postaju propusnije te kako komunikacija i učenje lekcija među različitim zemljama postaju sve uobičajeniji, proces difuzije sve je izraženiji. Difuzija na susjedne teritorije bila je, primjerice, jedan od malobrojnih strukturnih čimbenika što ih je istaknula Doorenspleet (2005:143-161) u obuhvatnoj analizi čimbenika koji bi mogli objasniti eksploziju tranzicija u demokraciju početkom devedesetih godina. "U državama okruženima demokratskim

susjedima tranzicija u demokraciju općenito je bila vjerojatnija nego u državama s nedemokratskim susjedima" (2005:168).

Difuzija označava i procese učenja među različitim zemljama, koji su sve primjetniji i u etabliranim demokracijama. Jedan od razloga zbog kojega su Nizozemci održali referendum o europskom ustavu 2005. – a to je bila prva upotreba toga ustavnog sredstva u modernoj nizozemskoj povijesti – bili su primjeri Danske, Francuske i Britanije; jedan od razloga zbog kojega je britanska vlada počela eksperimentirati s izravnim izborima gradonačelnika bili su primjeri Kanade, SAD-a i Francuske; a jedan od razloga zbog kojega se mnoge političke zajednice odlučuju za oslobađanje svojih središnjih banaka od izravne političke kontrole primjeri su Njemačke i SAD-a.

Ukratko, sve je manje i manje vjerojatno da će demokracije biti zatvoreni i samodostatni sustavi (kako se pokazuje u pogl. 24), te je u tom smislu sve manje i manje vjerojatno i da će odražavati potpuno dosljedne obrasce kad postanu predmet komparativne analize cijelih sustava. Streeck i Thelen (2005:19-20) tvrde:

"Institucionalni okviri koji postoje u konkretnom društvu nikad nisu potpuno koherentni. Premda neki institucionalni aranžmani mogu nametati neku dominantnu logiku djelovanja, oni obično supostojе s drugim aranžmanima koji su stvoreni u različitim vremenskim točkama i u različitim povijesnim okolnostima te utjelovljuju sukobljene, pa čak i protuslovne logike".

Problem kompariranja demokracija stoga nije toliko problem kompariranja jabuka i krušaka – nešto što se uvijek može riješiti uz pomoć ljestvice apstrakcije (Sartori, 1970. i pogl. 3); naprotiv, to je problem kompariranja jabuka koje su djelomice postale kruške s kruškama koje su djelomice postale jabuke. Izostanak napretka u komparativnoj politici u razvoju cjelovitih modela demokratskih režima stoga se manje može pripisati nekim intrinzičnim slabostima discipline, a više sve većim problemima kompleksnosti i egzogenosti u skupu varijabli kojima se bavi ta vrsta istraživanja.<sup>12</sup>

#### KLJUČNE TOČKE

- Razvoj tipologija demokracije kao cjelovitih sustava uvijek je bio vrlo težak.
- Najvažniji pokušaj razvoja obuhvatne tipologije jest razlikovanje većinske i konsenzusne demokracije Arenda Lijpharta.
- Zbog sve veće nadnacionalne difuzije institucija i ideja, modeli demokracije obično su iznutra nekoherentniji i nedosljedniji.

## Auditorska demokracija?

Premda je demokracija danas postala najuobičajeniji tip režima u svijetu, sve je veća zabrinutost da su njezini temelji sada manje čvrsti nego prije. Jedan je simptom tog problema što se širi nezadovoljstvo građana s pojedinim aspektima demokracije (tablica 5.8), kao i što je sve niži stupanj participacije i angažiranosti. Sve je više znakova da se građani povlače iz uključivanja u konvencionalnu politiku, a čini se da se protežu kroz mnoge napredne industrijske i postindustrijske demokracije, kao i mnoge nove demokracije (primjerice, Dalton, 2004). Izborna participacija opada, osobito od kraja osamdesetih godina 20. stoljeća; broj članova stranaka često tone na najniže zabilježene razine, a stabilnost i snaga stranačkog identiteta znatno slabe.<sup>13</sup> Općenitije, povjerenje javnosti u politiku i političare palo je gotovo na dno ljestvice, a jedna novija ocjena podataka iz zemalja Europske unije pokazuje da se političkim strankama vjeruje manje nego bilo kojoj drugoj usporedivoj društvenoj ili političkoj instituciji, uključujući i velike tvrtke, sindikate, tisak ili policiju (Dalton i Weldon, 2005).

Tijekom ranih poslijeratnih godina, a vjerojatno sve do sedamdesetih godina, konvencionalna se politika smatrala nečim što pripada građanima i nečim u čemu se građani mogu angažirati, što su često i činili. Početkom novog stoljeća čini se da je konvencionalna politika postala dio izvanjskog svijeta koji ljudi radije gledaju sa strane. Postoje svijet stranaka i svijet političkih vođa, koji su sve odvojeniji od svijeta građana i u kojemu je stoga sve nevažnije sudjelovati. Kako se izrazio Bernard Manin (1997:218-235), svjedočimo zamjeni predstavničke ili stranačke demokracije auditorskom demokracijom.

Premda se demokratska publika povremeno pokrene ili je dirne neki spektakl koji se odigrava pred njom, obično je ravnodušna i pasivna. Kako kažu Hibbing i Theiss-Morse (2002:232) u raspravi o slučaju SAD-a, "živa demokracija posljednje je što ljudi žele, a ono što žele upravo je potpun zaborav politike". Upravo sve veća ravnodušnost prema politici pomaže da se ohrabri potpora odlučivanju koje bi više bilo "nevećinsko" i da se dade veća uloga različitim nestranačkim i nepolitičkim agencijama – sucima, regulacijskim tijelima, središnjim bankama, međunarodnim organizacijama i samoj Europskoj uniji (Thatcher i Stone Sweet, 2004). Drugim riječima, kako se građani povlače iz politike, odlučivanje postaje depolitiziranje.

U najgorem slučaju, publika može biti nezadovoljna i donekle bijesna, a upravo ta posljednja reakcija katkad potpiruje onu vrstu populističkoga protupolitičkog prosvjeda s kojim se suočavaju mnoge demokracije, kao stare tako i nove (Mény i Surel, 2002; Mudde, 2004). Drugim riječima, uvelike zbog sve većeg nezadovoljstva građana, funkcioniranje demokracije i status same poli-

Tablica 5.8. Zadovoljstvo demokracijom u pojedinim zemljama

Zemlja (godina istraživanja)	Ocjena
Danska (2001)	1,7
Nizozemska (1998)	2,0
Australija (2004)	2,0
Sjedinjene Američke Države (2004)	2,0
Norveška (2001)	2,1
Velika Britanija (1997)	2,1
Irska (2002)	2,1
Kanada (1997)	2,1
Švicarska (2003)	2,2
Švedska (2002)	2,2
Španjolska (2004)	2,2
Finska (2003)	2,3
Novi Zeland (2002)	2,3
Island (2003)	2,3
Belgija (2003)	2,3
Japan (1996)	2,4
Francuska (2002)	2,5
Njemačka (2002)	2,5
Rumunjska (1996)	2,5
Portugal (2002)	2,6
Mađarska (2002)	2,6
Češka Republika (2002)	2,6
Litva (1997)	2,6
Izrael (2003)	2,7
Poljska (2001)	2,7
Slovenija (1996)	2,8
Meksiko (2003)	2,9
Južna Koreja (2004)	2,9
Brazil (2002)	2,9

Blješka: u skupinu zemalja uključene su sve države koje imaju ocjenu 1 ili 2 i na ljestvicama političkih prava i građanskih sloboda Freedom Housea 2005. i za koje su dostupni podaci CSES-a o zadovoljstvu demokracijom. CSES-ove ocjene zadovoljstva demokracijom srednje su vrijednosti izvedene iz odgovora na anketno pitanje: "U cjelini, jeste li vrlo zadovoljni, prilično zadovoljni, niste vrlo zadovoljni ili niste uopće zadovoljni načinom na koji funkcionira demokracija u (zemlji)?" Što je niža ocjena, zadovoljstvo je veće. Pojednostiti i podaci o stupnjemima zadovoljstva mogu se naći na CSES-ovim internetskim stranicama.

tičke klase postaju predmetom spora u političkim raspravama u mnogim demokratskim političkim zajednicama te potiču učestalije institucionalne eksperimente s

alternativama predstavničkoj demokraciji, uključujući i primjenu referenduma, građanskih porota i drugih oblika participacijske politike (Schmitter i Trechsel, 2004).

U suvremenim demokracijama, drugim riječima, raste tendencija da se odluke vrte građanima kako bi oni dali konačan pristanak na njih ili da se prenese na nepolitičke agencije i institucije u kojima se podvrgavaju stručnoj ocjeni i tehnokratskim evaluacijama. Ni u jednoj od tih okolnosti ne naglašava se mnogo važnost konvencionalnoga političkog posredovanja – izbora, stranaka ili, općenitije, političkog natjecanja. Stoga to nije izazov samo Dahlvim kriterijima učinkovite poliarhije i njegovu naglasku na sposobnost organiziranja oporbe, nego i Schumpeterovoj slabijoj definiciji demokracije. S obzirom na to da se građanima nudi više mogućnosti za izravnu participaciju i s obzirom na to da odlučniju ulogu preuzimaju nepolitičke agencije i "zaštitne institucije", sve manje ima smisla govoriti da se vlast stječe kompetitivnom borbom za glasove građana.

#### KLJUČNE TOČKE

- Posljednjih godina predstavničku demokraciju i stranačku demokraciju teži zamijeniti auditorska demokracija.
- Građani se često povlače iz političkog života i vjerojatnije je da nemaju povjerenja u svoje demokratski izabrane vođe.
- Postupci odlučivanja danas se često depolitiziraju.

## Zaključak

Od pada Berlinskoga zida 1989. i eksplozije tranzicija u demokraciju devedesetih godina znanstvenici i tvorcii politika sve veću pozornost pridaju razlikama među demokratskim sustavima. Odnos prema samoj demokraciji kao standardnoj opciji među različitim političkim režimima doveo je do skretanja interesa od usredotočenosti na pitanje kvantitete demokracije, u smislu starijeg interesa da se objasni zašto neke zemlje postaju demokratske a druge ne, na pitanje kvalitete demokracije, što izražava noviji interes da se objasni zašto se čini da su neke demokracije "bolje" od drugih.

Istodobno, sposobnost za sustavno kompariranje demokracija slabi zato što su sami demokratski režimi izloženi globalnim i nadnacionalnim utjecajima i zato što se institucije reformiraju ili presaduju bez mnogo obaziranja na koherentnost i dosljednost. Ono što je nekad bila mala i homogena skupina demokratskih režima, postalo je velika i heterogena skupina koja je mnogo nepogodnija za klasificiranje i modeliranje.

Posljednjih se godina pokazalo da se demokracije suočavaju sa sve više teškoća. Dezangažiranje građana na izborima i u drugim konvencionalnim oblicima politič-



ke participacije, kao i sve veće nepovjerenje i nezadovoljstvo javnosti političkim vodstvom vode k stvaranju pasivnije demokracije orijentirane prema publici. Izborni proces, koji se nekad smatrao određujućim obilježjem demokratskoga političkog poretka, često se diskreditira i podvrgava osporavanjima te, posljedično, odlučivanje sve više prelazi u ruke pravosuđa i drugih nevećinskih agencija. Nastojeći potaknuti veću povezanost s građanima, političke vode sve više ističu upotrebu referendu-

ma i predizbora, čime pomiču moć odlučivanja od sve okaljanijih političkih stranaka koje su nekad bile slika demokracije u malome.

U tim okolnostima uloga ustavnog stupa demokracije dobiva nov odjek, dok stup koji čini javnost izgleda sve nevažnijim. Danas se, drugim riječima, čini da je bit demokracije, bilo na nacionalnoj ili nadnacionalnoj razini, više zaštita ljudskih prava, a manje jamstvo da se čuje glas ljudi.

## Pitanja

1. Zašto su autori sve više osjećali da su nužne tipologije demokracija?
2. Kad su se dogodila tri "vala" demokratizacije i gdje?
3. Što mislimo pod "slabom" i "jakom" definicijom demokracije?
4. Što mislimo pod izbornom ili neliberalnom demokracijom?
5. Koje su glavne prekretnice u razvoju demokracije?
6. Koje alternativne "putove" k demokratizaciji razlikuje Dahl?
7. Po čemu se razlikuju većinske i konsenzusne demokracije? Navedite primjere oba tipa u stvarnom svijetu.
8. Po čemu se razlikuju decentralizirana i centripetalna demokracija? Navedite primjere oba tipa u stvarnom svijetu.
9. Zašto je teško komparirati demokracije kao cjelovite sustave?
10. Pretvaraju li se predstavničke demokracije u auditorijske demokracije i, ako se pretvaraju, zašto se to događa?

## Dodatna literatura

### Definicije i tipologije demokracija

- Dahl, R. A. (ur.) (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Mény, Y., Surel, Y. (ur.) (2002). *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke: Palgrave.
- Schumpeter, J. A. (1947). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Brothers, 2. izd.

### Pregledi suvremenih demokracija

- Keman, H. (ur.) (2002). *Comparative Democratic Politics*. London: Sage.

- LeDuc, L., Niemi, R. G., Norris, P. (ur.) (2010). *Comparing democracies*. London: Sage.

- Powell, G. B. (1982). *Contemporary Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

### Noviji razvoj i teme

- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L., Morlino, L. (ur.) (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pharr, S., Putnam, R. (ur.) (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Zakaria, F. (2003). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: Norton.



## Internetske poveznice

[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)  
Internetska stranica Freedom Housea.

[www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html)  
Internetska stranica koju održava CIA, a koja daje detaljne informacije o zemljama diljem svijeta.

[www.electionworld.org/election/indexfrm.htm](http://www.electionworld.org/election/indexfrm.htm)  
Internetska stranica o izborima i rezultatima izbora.

[www.psr.keele.ac.uk/election.htm](http://www.psr.keele.ac.uk/election.htm)  
Vrlo obuhvatna internetska stranica na kojoj su detaljno navedene poveznice i izvori o izborima i izbornim sustavima.

[www.idea.int](http://www.idea.int)  
Internetska stranica jedne međuvladine organizacije koja promiče demokraciju diljem svijeta i izvrstan izvor podataka o glasanju i izborima.

[www.cses.org](http://www.cses.org)  
Internetska stranica kooperativnog programa istraživanja različitih timova za izučavanje izbora iz cijelog svijeta.

[www.ipu.org/english/home.htm](http://www.ipu.org/english/home.htm)  
Internetska stranica Međuparlamentarne unije.

[www.constitution.org/cons/natlcons.htm](http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm)  
Internetska stranica koja daje iscrpne podatke o ustavima diljem svijeta.

[www.tol.cz](http://www.tol.cz)  
Internetska stranica koja nudi pregled događaja u 21 postkomunističkoj zemlji.



Tražite li dodatno gradivo i izvore, molimo vas da posjetite Centar internetskih resursa na adresi:  
[www.oxfordtextbooks.co.uk/orc/caramani2e](http://www.oxfordtextbooks.co.uk/orc/caramani2e)