

Izlaganje sa znanstvenog skupa

321.01

340.12

Pravna država i demokracija u postsocijalizmu

NENAD ZAKOŠEK*

Sažetak

Autor smatra da je u raspravama o “demokratskoj tranziciji” postsocijalističkih društava nedovoljno uzeto u obzir značenje uspostave pravne države za formiranje demokracije. Nedostatak pravne države rezultira stvaranjem autoritarnih struktura političke moći koje dugoročno blokiraju demokratizaciju. Riječ je o koncentraciji političke moći u rukama karizmatičkih vođa, pretvaranju političke u ekonomsku moć, formiranju klijentelističkih struktura, razvoju sustava privilegija i korupcije te slomu državnog monopola nasilja, što rezultira “refeudalizacijom” političke moći. Autor na kraju ocrtava dvije razvojne opcije postsocijalističkih društava: uspostava “latinoameričkog” tipa autoritarno-populističkih režima ili postupna transformacija u pravcu zapadnog tipa pravne države i liberalne demokracije pod pritiskom međunarodnog okruženja i unutarnjih snaga.

U politološkim raspravama o društvenoj transformaciji nakon sloma socijalizma prevladava perspektiva koja procese promjene promatra s aspekta “tranzicije u demokraciju” odnosno “demokratske tranzicije”. Tako se u politologiji konstituiralo čitavo istraživačko područje koje se bavi pitanjima “tranzicije u demokraciju” (odgovarajući engleski i njemački nazivi — *transition towards democracy/democratic transition*, *Transition zur Demokratie* — odavno su se uvriježili). Temeljna je postavka “tranzitoloških” istraživanja da je cilj transformacije postsocijalističkih društava jasan, naime tip demokratskih institucija, aktera i praktila koji postoji u razvijenim zapadnim demokratskim sustavima, te da se ova društva — brže ili sporije — približavaju tom cilju, otprilike onako kako se to sedamdesetih i osamdesetih godina odvijalo u južnoeuropskim postautoritarnim društvima — Španjolskoj, Portugalu i Grčkoj.

Perspektiva “demokratske tranzicije” zanemaruje, međutim, značenje jedne druge dimenzije transformacije postsocijalističkih društava, naime uspostave institucija i mehanizama pravne države. O pravnoj državi se eventualno govori u svezi s transformacijom ekonomije, u kontekstu rasprave o trima glavnim ciljevima ekonomske tranzicije — liberalizaciji, stabilizaciji i privatizaciji — koji

*Nenad Zakošek, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Teorije društvenog razvoja.

se ne mogu ostvariti bez konzistentnog i djelotvornog pravnog sustava. Vrlo se rijetko tematizira sveza procesa izgradnje demokracije i pravne države. Ovaj propust može imati kobne posljedice. Socijalističkim porecima nisu nedostajale samo demokratske institucije, nego i moderan pravni sustav. Nakon sloma socijalizma pokazuje se da je izgradnja pravne države daleko teža od izgradnje demokratskih institucija. Može se, štoviše, postaviti sljedeća teza: najveći problem postsocijalizma nije “tranzicija u demokraciju” nego “tranzicija u pravnu državu”. U ovom ću članku pokušati argumentirati upravu tu tezu. Argumentacija se sastoji od tri dijela: u prvom se dijelu definiraju pojmovi demokracije i pravne države te se njihova sveza sagledava s obzirom na proces transformacije postsocijalističkih društava; u drugom se dijelu dijagnosticiraju posljedice što ih za postsocijalistička društva ima nedostatak pravne države; naposljetku se razmatraju perspektive razvoja, kako negativni scenarij tako i šanse pozitivne promjene.

1. Demokracija i pravna država kao ciljevi tranzicije

Tranzicija u demokraciju može se raščlaniti na tri bitna aspekta: tvorbu demokratskih političkih institucija, formiranje demokratskih političkih aktera te izgradnju socio-kulturnih okvirnih uvjeta za demokraciju.

Tvorba demokratskih političkih institucija često se smatra temeljnim problemom uspostave demokracije i u pravilu je privlačila najviše pažnje istraživača demokratske tranzicije. Za formiranje demokratskog sustava ključnima se smatraju sljedeće institucije: izbori i izborni sustavi; parlamentarna predstavnička tijela; djelotvorna vlada (izvršna vlast) odgovorna demokratski iskazanoj volji birača; načelo podjele vlasti, koje jamči djelotvorno međusobno ograničavanje i kontrolu triju grana vlasti; teritorijalna organizacija sustava vlasti, načelno utemeljena na lokalnoj samoupravi i načelu supsidijarnosti, a koja u varijantama složenih država uključuje i federalizam.

Glavni politički akteri u demokratskome političkom sustavu su političke stranke, koje u predstavničkoj demokraciji nastupaju kao primarni mehanizmi posredovanja “tvorbe kolektivne političke volje”, “agregacije i artikulacije interesa” i selekcije političkog vodstva. Formiranje stranaka kompleksan je i višedimenzionalan proces. Stvaranje institucionalnih i legalnih uvjeta za stranački pluralizam samo je prvi korak u tom procesu. Mnogo dugotrajniji i teži zadatak je prevladavanje stranačke fragmentacije te osobito ukorijenjenje stranaka u pluralističkoj interesnoj strukturi društva. U fragmentiranim stranačkim sustavima bitan je i razvoj koalicija sposobnih za dugoročno zajedničko djelovanje.

Naposljetku, uspostava stabilne demokracije zahtijeva i stvaranje primjerena društveno-kulturnog okvira, koji je ostvariv samo u dužem razdoblju. Najvažniji su elementi toga okvira civilno društvo, javnost i demokratska politička kultura. Civilno se društvo konstituira razvojem od države nezavisnih građanskih asocijacija, koje stvaraju slobodni prostor nenasilne i civilizirane

interakcije individuuma i grupa. Taj je slobodni prostor s jedne strane medij u kojem tek mogu funkcionirati stranke kao glavni politički akteri, a s druge tvori granicu djelovanja stranaka i državne vlasti. Nezavisna medijska javnost — na suvremenom stupnju socijalnog i tehnološkog razvoja izuzetno kompleksa kombinacija pravnih, ekonomskih, profesionalnih i inih elemenata — preduvjet je slobodnog protoka informacija i građanske sposobnosti za kritičko rasuđivanje. Napokon, demokratska politička kultura najdublja je podloga stabilnoga funkcioniranja demokratskih institucija i djelovanja političkih aktera: njezini najvažniji sastojci su politička participacija građana i toleriranje kulturne i političke raznolikosti.

Kako se pak može definirati institucionaliziranje pravne države? Pravna je država sklop određenih institucija proizvodnje i primjene prava kao i kvalitete samoga sustava pravnih normi. Među temeljnim institucijama na kojima počiva pravna država valja navesti nezavisno sudstvo, racionalnu, pravno reguliranu organizaciju državne uprave i djelotvorno osiguranje državnog monopola nasilja.

U sadržajnom smislu nužno je da se u sustavu pravnih normi osiguraju djelotvorna zaštita individualnih prava i općenit karakter zakona. U primjeni pravnog sustava u društvu neophodno je da se osigura faktičko priznavanje državnih mehanizama rješavanja sukoba (sudstva).

Obje dimenzije pravne države važne su za uspostavu demokracije u društvima koja su se oslobodila totalitarnog poretka.

2. Posljedice nepostojanja pravne države

Najvažnije posljedice nedostatka pravne države u postsocijalističkim društvima manifestiraju se na području funkcioniranja političke moći, kao i u karakteru samih društvenih odnosa. Proces u obje dimenzije blokiraju demokracizaciju te proizvode novi tip autoritarnih političkih struktura.

2.1. U realnom socijalizmu politička moć se nalazila iznad prava, bila je dakle pravno nevezana. U postsocijalizmu nema bitne promjene strukture političke moći ako uvođenje demokratskih institucija ne prati uspostava pravne države. Riječ je tek o njezinoj metamorfozi u jedan drugi oblik autoritarne moći koja je sad upućena na demokratsku legitimaciju umjesto na svjetonazorsku autolegitimaciju.

Autoritarni karakter postsocijalističke političke moći manifestira se u istodobnim procesima koncentracije, transformacije i disperzije moći.

U uvjetima nedostatne regulativne funkcije prava formira se u postsocijalističkim društvima nadmoćan centar političke moći: to je izvršna vlast koja dominira nad parlamentom i sudbenom vlasti. Po institucionalnom ustrojstvu vrha izvršne vlasti u pravilu je riječ o predsjedničkim ili polupredsjedničkim sustavima (no u nekim slučajevima i o snažnoj premijerskoj funkciji u parla-

mentarnom sustavu), u kojima se predsjednička funkcija povezuje s karizmatikom pozicijom vođe populističke stranke ili pokreta. Koncentracija političke moći u rukama egzekutivnog vrha dovodi do nastanka golemih savjetodavnih i upravnih aparata, uz paralelnu izgradnju razgranatih stranačkih aparata.

Monopolizirana politička moć, bez protuteže što ju stvara podjela vlasti kao i pravni sustav nedostupan manipulaciji moćnika, ima tendenciju pretvaranja u ekonomsku i društvenu moć. Glavno je sredstvo transformacije moći proces privatizacije privrede, koji se zbiva pod odlučnim utjecajem vladajuće političke elite. Posjedovanje političke moći omogućuje privilegirano sudioništvo u privatizaciji, u kojoj se državno vlasništvo pod netransparentnim i nedostatno pravno reguliranim uvjetima pretvara u državno vlasništvo. Posljedica preobrazbe političke u ekonomsku moć nije samo ekstremno nejednaka redistribucija bogatstva, nego i primat ekonomske grabežljivosti i borbe za ekonomski plijen pred proizvodnjom. To rezultira igrom negativne sume, to jest situacijom u kojoj gubici velike većine stanovništva nadmašuju dobitke elite.

Paradoksalno je naličje sustava koncentrirane i monopolizirane političke moći, bez ograničenja koje moći postavljaju pravnodržavne institucije, da istodobno dolazi do specifičnog raspršenja, disperzije moći. U mjeri u kojoj se politička moć personalizira, tj. odvaja od institucionalnih pozicija i pravnih prerogativa, može se čak govoriti o stanovitoj "refeudalizaciji" moći. Bez općenitog pravnog sustava nema birokratskog jedinstva državnog aparata, nego se on raspada na mnoštvo neformalnih koalicija nosilaca moći, koje dijelove državnog aparata prema regionalnim, lokalnim ili klanskim kriterijima vežu uz centre društvene moći. Takva disperzija moći također omogućuje ispreplitanje organiziranog kriminala s dijelovima državnog aparata. Konačni je rezultat krajnje netransparentna struktura političke i društvene moći, vrlo slična strukturi kakva je postojala u realnom socijalizmu, u kojoj prava i sloboda pojedinaca i kolektiva nije zajamčena pravnim sustavom i državnim institucijama, nego dostupnošću konkretnih i osobnih izvora moći.

2.2. Kao što je već naznačeno, činjenica da se totalitarni sustav političke moći iz realnog socijalizma nije temeljito promijenio u pravcu pravne države, nego se tek modificirao, zadržavajući mnogobrojne netransparentne i autoritarne strukture, određuje ne samo funkcioniranje političkih institucija i glavnih političkih aktera, nego i funkcioniranje cjelokupnog društva. Posljedice takvog stanja manifestiraju se na svim razinama i područjima društvene organizacije, a ovdje ću spomenuti samo tri: uspostavljanje sustava privilegija, nametanje prakse korupcije u odnosima između građana i segmenata državnog aparata, slom državnog monopola nasilja.

Neuspjeh u izgradnji pravne države onemogućuje formiranje općenitog pravnog sustava kao čvrstoga i nepristranoga normativnog okvira društvenih transakcija. Društveni položaj pojedinaca i grupa određen je, umjesto toga, privilegijima koji se stječu u ekskluzivnim, privatnim vezama s nosiocima vlasti. Pojedinaac se ne može pouzdati u zaštitu svojih prava kroz pravosudni sustav, nego je upućen na to da zaštitu traži u svojim povlaštenim vezama s dijelovima državnog aparata. Privilegij je također osnovica ekonomskog

položaja pojedinaca: glavni je izvor bogatstva ilegalna akumulacija bogatstva u procesu privatizacije, u kojem mogu sudjelovati samo politički privilegirani, tj. oni koji sami raspoložu političkom moći ili su pod zaštitom političkih moćnika. Konzekvenca je tog sustava i nepravedna raspodjela poreznih obveza: velika većina stanovništva, običnih građana, snosi — posredstvom neizravnih poreza, inflacije ili nediferenciranog oporezivanja dohotka — glavni porezni teret, dok novi bogataši i njihovi politički patroni zahvaljujući poreznim povlasticama snose proporcionalno najmanji dio tereta.

Politička moć koja nije pravno omeđena pretvara se u ekonomsko bogatstvo ne samo neizravno, tj. kroz privilegirani pristup akumulaciji posjeda u procesu privatizacije, nego i izravno, kroz korupciju: nosioci političke moći u takvim uvjetima izravno instrumentaliziraju svoj službeni položaj u privatne svrhe; javni resursi bez poteškoća se izravno pretvaraju u privatno dobro.

Naposljetku, jedna od najzlokobnijih posljedica nepostojanja pravne države jest slom državnog monopola nasilja: taj monopol nužno pretpostavlja postojanje općenitog, nepristranog pravnog sustava koji regulira uporabu sredstava nasilja u rukama suverene javne vlasti. Bez toga okvira sredstva sile dopijevaju u ruke pojedinih segmenata državnog aparata, koji su u sprezi s partikularnim interesnim koalicijama, uključujući i organizirani kriminal. Osobito je značajno da su u postsocijalističkim društvima stvoreni uvjeti u kojima su sredstva nasilja — zbog rasapa nekadašnje socijalističke oružane sile ili rata — lako dostupna partikularnim grupacijama (mnogobrojni primjeri sežu od Albanije, Bosne i Hercegovine, Srbije i Hrvatske do većine država na području bivšeg Sovjetskog Saveza). Raznoliki fenomeni partikularne uporabe sredstava nasilja razvijaju se u sprezi organiziranog kriminala i nosilaca vlasti: “reket” kao sustav iznuđivanja privatne zaštite, privatne zaštitne vojske, ratovi među lokalnim moćnicima i kriminalnim skupinama, itd. Na taj način tendencijski nestaje i osnovna tekovina moderne države, državno zajamčeni unutarnji mir i sigurnost, koji su, u pervertiranom obliku, pod patronatom totalitarne partije, postojali i u socijalističkom poretku. Sigurnost se u tim uvjetima može osigurati još samo pripadnošću dovoljno snažnoj koaliciji privatnih interesa, a ne osloncem na javnu vlast.

2.3. Neuspjeh u uspostavi pravne države rezultira u postsocijalističkim društvima blokadom demokratizacije na svim trima razinama koje su uvedno definirane kao bitne: na razini demokratskih institucija, demokratskih aktera i socio-kulturnih okvirnih uvjeta demokracije.

Umjesto demokratskog institucionaliziranja i proceduralnog kanaliziranja politike — parlamentarizacijom političkih procesa, podjelom vlasti i uspostavom ravnoteže među pojedinim njezinim granama, nepristranim izbornim procedurama koje osiguravaju smjenjivost vlasti — razvija se autoritarni populizam, koji se, doduše, poziva na demokratsku legitimaciju (a ne legitimira se, poput realnog socijalizma, uvidom u “zakonitosti” povijesnog procesa), ali odbacuje konstitucionalno utvrđene institucije i procedure. Populistička se legitimacija zbiva, prije svega, kroz političku mobilizaciju što je provode karizmatički vođe. Tako cjelokupni sustav vlasti postaje usredotočen na

ličnost karizmatičkog vođe i ne može funkcionirati bez njega (najbolja je ilustracija te okolnosti ruski politički režim, u kojem cjelokupna struktura političke moći ovisi o karizmatičkom predsjedniku koji zdravstveno uopće nije sposoban za normalu djelatnost, te se privid njegove aktivnosti mora manipulativno održavati).

Umjesto stabilizacije demokratskih političkih stranaka kao glavnih aktera političkog života, formiraju se nestabilne političke stranke, koje često nose obilježja političkog pokreta, ili se (kao u slučaju Rusije) uopće ne uspijevaju formirati prave političke stranke. Vladajući politički blok formira se kao pokret okupljen oko karizmatičkog vođe i kao neka vrsta kartela moći, unutar kojeg se rivalizirajuće grupe bore za udjele u vlasti, kao i resurse što su uz njih vezani. Opozicijske su stranke siromašne resursima i izložene stalnom destabiliziranju usljed prelaska pojedinih političara, stranačkih frakcija ili čitavih stranaka u vladajući blok.

Naposljetku, bez pravne države ne mogu se dugoročno razviti ni bitni socio-kulturni uvjeti demokracije: civilno društvo, nezavisna medijska javnost i participativna politička kultura. Autonomno interesno udruživanje kao osnova civilnog društva ne može se uspostaviti u uvjetima partikularističkih, autoritarno strukturiranih koalicija moći. Umjesto toga razvija se klijentelizam, struktura artikulacije interesa vezana uz patronat nosilaca moći. Klijentelističke strukture također sprečavaju formiranje demokratske građanske kulture, u kojoj su pojedinci sposobni autonomno iskazati svoje interese i ujedno spremni preuzeti odgovornost za zajednicu; umjesto nje razvija se podanička, ksenofobična svijest, koja počiva na lojalnosti političkom patronu. U takvim uvjetima vrlo se teško formira nezavisna medijska javnost, budući da nosioci vlasti čvrsto kontroliraju glavne medijske resurse i sustavno nastoje suziti prostor djelovanja nezavisnih medija. Posljedica je takvog stanja neuspješna uspostava pluralističke medijske kulture neophodne za demokraciju. Umjesto nje, čvrsto kontrolirani državni mediji nameću ideologiziranu interpretaciju zbilje, pomoću koje vladajući politički blok mobilizira podršku stanovništva.

3. Razvojne perspektive

Prethodna je argumentacija nastojala pokazati da je tranzicija u demokraciju nemoguća bez transformacije kojom se totalitarnim mehanizmima integrirano društvo pretvara u poredak pravne države. U mnogim se postsocijalističkim društvima tendencijski formiraju nove autoritarne strukture političke moći, koje sprečavaju uspostavu općenitog pravnog sustava i demokratsku institucionalizaciju političkog života. Postupno se i cjelokupna organizacija društva transformira u skladu s novom strukturom moći. Kakve su razvojne perspektive takvih postsocijalističkih društava u budućnosti?

Tentativno je moguće ponuditi bar dva oprečna razvojna scenarija. Negativni scenarij može se uvjetno nazvati "latinoamerikanizacijom" postsocijalističkih društava: on sugerira razvoj u pravcu političkih sustava i društvenih odno-

sa koji su u Latinskoj Americi prevladavali u većem dijelu dvadesetog stoljeća, a od sredine osamdesetih godina bivaju postupno prevladani u najnovijem valu demokratizacije. “Latinoamerički” scenarij pretpostavlja da će doći do formiranja autoritarnih ili poluautoritarnih političkih sustava, bez pravnodržavnih i demokratskih institucija i aktera, koji se ni dugoročno neće transformirati u demokratske poretke. Takvi se sustavi, doduše, u pravilu ne mogu dugotrajnije stabilizirati te će biti podložni stalnim krizama zbog rascjepa unutar vladajućih autoritarnih pokreta, sporova oko nasljedstva nakon odlaska karizmatičkih vođa ili sukoba vladajućeg političkog bloka s društvenim snagama koje traže demokratizaciju. No unatoč krizama neće doći do transformacije u pravcu demokracije i pravne države.

Pozitivni scenarij (uvjetno bi ga se moglo nazvati “južnoeuropskim”) pretpostavlja da je blokada demokratizacije i formiranje novoga autoritarnog političkog sustava samo prolazno razdoblje, koje se dugoročno neće moći održati. Nakon prijelazne krize, s odklonom prema autoritarnom populizmu i klijentelističkom strukturiranju društvenih odnosa, nastupit će proces demokratizacije i uspostave pravnodržavnih institucija. Izvori takvog razvoja mogu se uočiti na tri razine. Prvo, međunarodno okružje postsocijalističkih društava vrši snažan pritisak u pravcu prilagodbe tih društava zapadnim standardima liberalne demokracije i pravne države. Taj pritisak izuzetno povećava cijenu “latinoameričkog” razvojnog scenarija s prevlašću autoritarnog populizma, budući da prijete potpunom međunarodnom izolacijom takvih društava, izostankom međunarodne pomoći i ekonomskim nazadovanjem. Međunarodni pritisak ujedno jača unutarnje snage transformacije u pravcu demokracije i pravne države. Stoga se, drugo, može očekivati da će se otpor “latinoameričkom” scenariju formirati i unutar same vladajuće elite, naime kod onoga njenog segmenta koji shvati da društvu bez demokracije i pravne države prijete dugotrajna regresija, koja potkopava osnovu i samoga vladajućeg režima. I treće, unutarnja društvena dinamika tendencijski proizvodi društvene aktere koji traže transformaciju prema demokraciji i pravnoj državi: riječ je o pojedincima i grupama koji ne pristaju na klijentelističku lojalnost vladajućoj eliti, nego teže autonomnoj artikulaciji svojih interesa, a time nužno dovode u pitanje autoritarni politički sustav koji to onemogućuje.

Nenad Zakošek

*THE STATE OF LAW AND DEMOCRACY IN
POST-SOCIALISM*

Summary

The author argues that in the debates about “democratic transition” of post-socialist societies the importance of development of state of law for the formation of democracy has not been sufficiently accounted for. The absence of state of law results in the formation of authoritarian structures of political power which in the long run obstruct the process of democratization. Those structures include the concentration of political power in the hands of charismatic leaders, the transformation of political into economic power, the formation of clientelist structures, the development of a system of privileges and corruption, and the break-down of the state monopoly of the means of violence, resulting in the “refeudalization” of political power. In conclusion the author describes two developmental options for the post-socialist societies: the formation of a “Latin American” type of authoritarian-populist regimes or the gradual transformation towards a Western type of state of law and liberal democracy, initiated by the pressures from the international environment and internal forces.