

Izvorni znanstveni rad
UDK 321.01+329(09)+321.74

Problem legitimnosti vlasti

Nenad Zakošek

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Pojam legitimnosti političke vlasti ima dugu povijest u evropskoj političkoj misli. On je posebno privlačio pažnju u razdobljima političkih kriza. Propast realnog socijalizma danas je ponovno postavila problem legitimnosti u središte teorijske diskusije.

Autor propituje problem legitimnosti s tri aspekta. Prvo razmatra metamorfoze pojma legitimnosti u povijesti evropske političke filozofije. Zatim analizira pretpostavke i strukturu univerzalističkih i formaliziranih legitimacijskih procedura u modernoj reprezentativnoj demokraciji. Naposljetku pokazuje kako je zapostavljanje problema legitimnosti u sistemu realnog socijalizma prouzročilo krizu tog sistema. Ta se kriza može razriješiti samo ponovnim uspostavljanjem temeljnih legitimacijskih institucija i procedura moderne liberalne demokracije.

Iako je problem legitimnosti vlasti jedan od klasičnih problema političke teorije, osobito novovjekovne, lako je uočljivo da su razdoblja njegova intenzivnijeg razmatranja povezana s izvanjskim poticajima: po pravilu s krizama funkcioniranja i legitimacije pojedinih političkih sistema. Pogledaju li se, primjerice, važnije dvadesetostoljetne referencije što tematiziraju problem legitimnosti, vidjet će se da su one uglavnom zkusnute u razdoblja kada su politička zbivanja naprosto nametala aktualnost tog problema. Jedno je takvo razdoblje početak tridesetih godina, kada su osobito kriza vajmarske republike u Njemačkoj, ali i općenito parlamentarnih demokratskih poredaka u Evropi, te uspon antiparlamentarnih fašističkih pokreta potaknuli niz značajnih, i danas još mjerodavnih rasprava i studija o legitimnosti. Problem legitimnosti također, primjerice, oživljava sedamdesetih godina kao posljedica šezdesetomaškog pokreta osporavanja, kritike stranačke »elitističke teorije demokracije« i ponovne pojave glasova o krizi parlamentarizma (koju neki značajni konzervativni i liberalni autori tematiziraju i kao krizu »nemogućnosti vladanja« u modernim društvima), a koja svoj izraz dobiva u pojavi vanparlamentarne

opozicije i različitih društvenih pokreta što ne pristaju na redukciju demokratskog sudjelovanja na parlamentarne i stranačke institucije, ali i u značajnim pomacima biračkih opredjeljenja i promjenama konstelacije političkih snaga u evropskim stranačkim sistemima i parlamentima.

Činjenica da je danas u Jugoslaviji i u Evropi opet aktualan problem legitimnosti vlasti također nema samo teorijske uzroke: ona je dakako posljedica duboke krize realnosocijalističkih poredaka i osobito njihova ideološkog i političkog sistema (ako se, iz perspektive suvremene sociologije i politologije, u tom tipu društava uopće mogu razlikovati posebni izdiferencirani podsistemi društva). Stoga će i ovaj rad nastojati sagledati problem legitimnosti ne samo u njegovoj teorijsko-povijesnoj genezi, koja je nedvojbeno bitna (i koja je, upravo naočigled iskustva da se dosadašnja socijalistička kritika građanskih poredaka pokazala »prekratkom«, ponovno, kako analitički tako i normativno, relevantna za suvremena društva), nego i u njegovu aktualnom kontekstu.

Svoj bih pristup problemu legitimnosti vlasti htio raščlaniti na tri aspekta: I) porijeklo i značenje problema legitimnosti u tradiciji evropske političke teorije; II) analiza legitimacijskih postupaka u modernome građanskom političkom sistemu¹; III) problem legitimnosti i perpetuiranje vlasti u realnom socijalizmu.

I.

Problem legitimnosti vlasti u suvremenim političkim sistemima ne može se primjereno razumjeti, ako se, bar u osnovnim crtama, ne naznače tradicijske linije njegova tematiziranja.

Problem legitimnosti, kao i sam termin, bitno pripada evropskoj političkoj povijesti i teorijskoj tradiciji. Propitivanje uvjeta pod kojima oni koji su podvrgnuti nekoj vlasti prihvaćaju tu vlast kao opravdanu — odnosno drukčije rečeno: uvjeta dobrovoljnog potčinjavanja političkih subjekata vlasti koju smatraju legitimnom — vezano je uz specifične pretpostavke što su se uspostavile upravo u evropskoj povijesti. Osobito su značajne slijedeće dvije pretpostavke:

a) Shvaćanje društvenog i političkog poretka kao *zajednice slobodnih građana* (polis u grčkoj, civitas u rimskoj i srednjovjekovnoj tradiciji) u kojoj su vladar i njegova organizacija vlasti određeni općim običajnosnim poretkom što podjednako obavezuje sve članove zajednice. Nasuprot tom shvaćanju stoji vanevropska tradicija despotskih poredaka (»orijentalna despotija«) u kojoj je društveni i politički poredak utemeljen u apsolutnoj slobodi jednoga, naime vladara, čija je vlast utjelovljenje običajnosnog poretka. U poretku u kojem je položaj svih drugih članova zajednice izveden iz apsolutnog položaja vladara (despota), a obaveza određena običajnosnom tradicijom poistovjećena s obavezom pokoravanja vladaru, naprosto se ne može postaviti pitanje o

¹ Na prednosti uporabe pojma političkog sistema u odnosu na tradicionalne političkoznanstvene pojmove poput, primjerice, države i vlade upozorio je Niklas Luhmann (Luhmann 1974: 154). Iako ne dijelim Luhmannovo mišljenje o zastarjelosti pojmovnog razlikovanja države i društva, smatram da je upravo za analizu legitimacijskog problema metodički najpogodniji pojam političkog sistema, budući da on u potpunosti obuhvaća za legitimacijske procese relevantne institucije i postupke koji podjednako pripadaju sferi društva kao i sferi države.

opravdanosti (legitimnosti) vlasti. Štoviše, bez ravnopravnog i slobodnog statusa građana uopće ne postoje politika i politička zajednica u evropskom smislu.²

Razlikovanje ta dva tipa poretka nije značajno samo radi ukazivanja na specifično povijesno porijeklo problema legitimnosti, nego osobito radi sadržajnog razlikovanja puke pokornosti spram vlasti od njezina prihvaćanja kao opravdane odnosno legitimne, što je jedno od ključnih pitanja u analizi suvremenih totalitarnih poredaka. Despotski poreci mogu ponekad osigurati apsolutnu pokornost stanovništva, koja se temelji na nasilju ili strahu od nasilja, ali odsutnost neposluših ih još ne čini legitimnima u genuinom značenju tog pojma. Nasuprot tome, u evropskoj je tradiciji legitimna vlast uvijek obavezana određenim normativnim okvirom kojim ne može raspolagati te ograničena političkim shvaćanjima građana na čiju je podršku upućena.

b) Razdvajanje ili čak opreka vjerske i svjetovne vlasti, karakteristična za evropsku političku tradiciju, a osobito za evropsku srednjovjekovnu povijest.³ Despotska je vlast po pravilu teokratska, stoga despot raspolaže životima podanika na doista apsolutan način: kao svjetovni i vjerski poglavar on ne raspolaže samo njihovim zemaljskim, nego i onosvjetovnim životom. Nasuprot tome, kršćansko prirodno pravo (i njegovi interpreti unutar katoličke crkve, odnosno kasnije i drugih kršćanskih crkava) predstavlja instanciju kojom ne raspolaže ni jedan evropski vladar i naspram koje on, naprotiv, mora opravdati svoju vlast. U takvom kontekstu teološka legitimacija vlasti (učenje o božanskom porijeklu kraljevske vlasti), koja predstavlja uobičajenu argumentacijsku figuru srednjovjekovlja, upravo naglašava tu činjenicu: vlast je legitimirana postavkama i normama svjetonazora kojim ne može svojevotjno manipulirati. Ujedno kršćansko prirodno pravo i teološka legitimacija vlasti pripremaju obrat ka novovjekovnom racionalnom prirodnom pravu i političkoj teoriji koja će legitimnost vlasti utemeljiti u suverenosti puka i uvjetovati je poštivanjem prirodnih sloboda i prava čovjeka.

Pojam legitimnosti ima u evropskoj tradiciji nekoliko osnovnih značenja.⁴ Etimološki potječe iz rimskog civilnog prava, od latinskog pridjeva »legitimus«, koji je povezan s pojmom »lex«. Termin »lex« označava izričito statuirano pravo odnosno pravni propis (nasuprot pojmu »ius« koji označava pravo u njegovoj ukupnosti). Odatle »legitimus« označava sukladnost neke ustanove/nečijeg statusa s pozitivnim pravnim poretkom. Međutim, civilnopravni pojam »legitimus« zadobiva upotrebom u specifičnom kontekstu i određeno

² Usp. instruktivnu Hegelovu analizu orijentalnog svijeta u Hegel 1923, osobito uvodne napomene na str. 267-270.

³ U jednom svom ranome radu iz tridesetih godina njemački sociolog René König (usp. König 1987: 25-29) naglašava važnost rascjepa između svjetovne i vjerske vlasti, osobito sukoba carstva i papinstva u srednjem vijeku, za subjektiviranje građanskog društva nasuprot političkoj vlasti. Činjenica da nijedna strana u sukobu ne raspolaže apsolutno životom svojih podanika (nego uvijek samo jednim njegovim segmentom) stvara prostor za autonomno utemeljenje života nezavisnih građana i građanskog društva kao oblika njihova zajedništva, za neteološko utemeljenje vlasti (ali i za emancipaciju vjere od države).

⁴ Iscrpan prikaz povijesti pojma i teorije legitimnosti dan je u Wuertenberger 1973, na koje se oslanja i izlaganje što slijedi (osobito na str. 32-92). Usp. i zanimljiv prikaz te problematike u Podunavac 1988: 130-168.

javnopravno značenje. Tako »heres legitimus« označava legitimnog nasljednika (naime onoga koji u skladu s običajnim prvobitnim pravom nasljeđuje na temelju krvnog srodstva), nasuprot testamentarno određenom nasljedniku. To se značenje proteže i na legitimno nasljeđivanje vlasti, pa »heres legitimus« označava onoga koji je u skladu s nasljednim pravom pozvan da vlada. Specifično javnopravno značenje pojma »legitimus« pojavljuje se u sintagmi »imperium legitimum«: ona označava vlast koja je ograničena zakonima, tj. pozitivnim pravnim poretkom, a koja svoje opravdanje crpi iz prvobitnog (tj. božanskog ili prirodnog) prava što prethodi pozitiviranim zakonima. Oba značenja legitimnosti (naime ograničenost vlasti pozitivnim propisima i njezina utemeljenost u prvobitnom pravu) relevantna su i za kasnija srednjovjekovna i novovjekovna shvaćanja tog pojma.

U srednjem vijeku pojam legitimnosti, naslijeđen iz rimske pravne tradicije, zadobiva javnopravno značenje u kontekstu pravnog uređenja prestolonasljedništva: osobito prihvaćanjem primogeniture u određivanju legitimnog nasljednika (nasuprot proceduri izbora vladara) pojam legitimnosti zadobiva sakralnu konotaciju (analogno rimskom upućivanju na prvobitno pravo u pojmu »heres legitimus«), budući da se ustoličenje vladara utemeljuje isključivo u božanskom »pozivu« i pri tom isključuje svako sudjelovanje ljudi odnosno puka.

U kasnom srednjem vijeku problem legitimnosti i opravdanosti vlasti tematizirali su Toma Akvinski (koji umjesto pojma »legitimus« rabi samo pojam »iustus«) kao i nastavljatelj njegova djela »De regimine principum« Tolomeo iz Lucee. Potonji uz legitimnu vlast (»dominium legitimum«) vezuje tri obilježja:

- a) usmjerenost vladara i vlasti na dobrobit zajednice (»amor patriae«) umjesto na vlastitu korist i bogaćenje;
- b) pravednost (»iustitia«) koja se iskazuje u pravednim zakonima što kažnjavaju zle, a potiču dobre pojedince;
- c) humano i obzirno postupanje prema podanicima (»civilis benevolentia«).

William Occam formulirat će pak u prvoj polovici 14. vijeka značajnu poziciju koja božansko porijeklo vlasti povezuje sa suglasnošću puka kao bitnim momentom pojma legitimnosti. Institucija vlasti (koja po definiciji implicira pravednost i humanost vladara) proizvod je božanske volje, ali puk kao ukupnost slobodnih građana ima pravo izbora i postavljanja vladara: legitimna se vlast, dakle, konstituira posredstvom volje puka, iako potječe od boga.

Kršćanska politička teorija, osobito prirodopravna filozofija kasnoga srednjeg vijeka, tematizirala je bitne probleme legitimnosti vlasti i tvori osnovu na kojoj se uspostavljaju novovjekovni pristupi tom problemu. Novovjekovno problematiziranje legitimnosti određeno je, s jedne strane, procesom racionalizacije kršćanskoga prirodnog prava (koji se okončava potpunim napuštanjem teološkog utemeljenja vlasti i uspostavljanjem puka kao jedinoga izvora vlasti), a s druge strane preobrazbom feudalnoga političkog poretka, obilježjenog raznolikošću političkih institucija, pravnih normi i teritorijalne organizacije, u modernu suverenu državu.

Problem legitimnosti vlasti, različiti pristupi kojemu su i kontekstualno uvjetovani, može se stoga i raščlaniti na niz aspekata novovjekovne političke teorije.

a) Niz katoličkih filozofa 16. i 17. stoljeća propituje udio puka u procesu prijenosa »božanskog mandata« na vladara, koji je (proces) temeljni preduvjet legitimnosti vlasti. Pobornici teorije »translacije« (poput Franciscusa Suareza i Roberta Bellarmina) smatraju da se legitimna vlast, iako božanskog porijekla, uspostavlja voljom puka te se može održati kao trajna i valjana samo uz njegov stalni pristanak. Nasuprot tome, zastupnici »designacijske« teorije (poput Franciscusa de Vitorie) smatraju da je božanski mandat vlasti neposredno dan vladaru, a puk pri tom samo sudjeluje u postupku »designacije« (označavanja) vladara. Ovo pomjeranje pažnje od problema teološkog izvora vlasti ka definiranju postupka određenja vladara (bilo dinastijskim principom nasljeđivanja, bilo izborom) nagovještava sekularizirano moderno naglašavanje procedure u procesu legitimacije vlasti. Karakterističan je primjer Francuske u 16. stoljeću, gdje pravila određivanja vladara postaju temeljnim državnim zakonima (»lois fondamentales«: primjerice isključenje žena i stranaca iz prava nasljeđivanja, načelo primogeniture, katolička vjeroispovijest vladara i sl.). Taj će tip proceduralnih normi činiti jedan od bitnih sastojaka ustava moderne države.

b) Jedan dio autora 16. i 17. stoljeća vezuje legitimnost vlasti uz određene njezine sadržajne kvalitete odnosno način upravljanja vladara (francuski monarhomasi, Althusius, Lipsius, Pufendorf). »Božanski mandat« vladara mora se odraziti i u karakteru vlasti odnosno načinu upravljanja. »Justa, legitima et salutaris administratio« (Althusius) odnosno »potestas legitima« (Pufendorf) jest ona vlast koja je pravedna i usmjerena k dobru zajednice. Takva je vlast samo odraz božanskoga odnosno racionalnoga prirodnog poretka svijeta. Takvo određenje vlasti ima dva aspekta: sam oblik vlasti mora biti uman odnosno podoban da ostvari fundamentalne vrijednosne kriterije (to je po pravilu nasljedna monarhija), a akti vlasti moraju biti ograničeni racionalnim pozitivnim zakonima (koji su, primjerice kod Pufendorfa, mišljeni upravo kao pozitiviranje odnosno operacionalizacija principa pravednosti i zajedničke dobrobiti).

c) Atribut legitimnosti vezuje se, primjerice kod Jeana Bodina, uz novi oblik suverene državne vlasti, koja je apsolutna i nesputana aktivnošću drugih političkih subjekata, izdignuta iznad vjerskih opredjeljenja građana, a stoga i iznad njihovih sukoba, te samo kao takva može tražiti potpunu pokornost svojih podanika. Istovremeno, upravo takva apsolutna vlast ne smije biti tiranska nego kao »monarchie royale« treba poštovati prirodne slobode i vlasništvo građana i jamčiti im mir i sigurnost. Suprotan odgovor na izrastanje suverene apsolutističke države formulirali su u doba vjerskog sukoba i angažmana francuske monarhije na strani katolika francuski protestantski monarhomasi (primjerice Theodore de Beze, Calvinov učenik i nastavljatelj): riječ je o načelu podjele vlasti između vladara i staleža. Ta je ideja ravnoteže između staleškog poretka i monarhije ujedno temeljem feudalne političke reprezentacije te izvorom modernog parlamentarizma kao bitnog sastojka legitimne vlasti. Međutim, oba politička modela, i apsolutistički i staleško-reprezenta-

tivni, imaju kao jednu od svojih bitnih konzekvencija sekularizaciju vlasti i državnu politiku vjerske tolerancije.

d) Naposljetku, važan aspekt problema legitimnosti vlasti, kojim se bave brojni novovjekovni autori, jest pitanje prava puka na pobunu protiv nelegitimnog vladara. Suprotnost legitimne vlasti definirana je kao tiranija. Nelegitimnost vlasti može biti posljedica nepoštivanja procedure određenja vladara, primjerice nepoštivanja pravila nasljeđivanja unutar vladarske dinastije, procedure izbora vladara ili naprosto stranog osvajanja, i tada je riječ o uzurpatorskoj vlasti. Neki pak autori (poput Vasqueza, Althusiusa i Pufendorfa) smatraju da i (po svojoj genezi) izvorno legitimna vlast može degenerirati u tiraniju, ako se vladar u svojim postupcima ne pridržava općih etičkih načela (pravednosti, težnje ka dobrobiti zajednice) odnosno pozitivnih pravnih normi koje ga obavezuju. Oko prava građana na pobunu protiv tiranije nema, međutim, suglasnosti. Dok pojedini politički filozofi smatraju da je pravo na pobunu dano protiv svake tiranske vlasti (ako za to postoji »causa legitima«, legitiman razlog), drugi ga autori ograničavaju samo na pravo otpora uzurpatorskoj vlasti, a treći smatraju da se puk ne smije pobuniti niti protiv uzurpatorske vlasti, koja vremenom (i primjenom prikladnih metoda vladanja) može postati legitimna.

Ovime su ocrtani bitni aspekti novovjekovnog tematiziranja problema legitimnosti vlasti koji će u 18. i 19. stoljeću polučiti njegovu racionaliziranu i sekulariziranu formulaciju u obliku moderne teorije univerzalističke i formalizirane demokratske legitimacije vlasti.

II.

Na tekovinama novovjekovne prirodnopravne teorije i političkih institucija koje opisuje, moderni se sistem legitimacije demokratski konstituirane vlasti uspostavlja pomoću niza univerzalističkih i formaliziranih mehanizama i procedura.⁵ Ovdje se ne može prikazati kompleksna geneza tih institucija od 18. stoljeća do danas, nego će se samo ukratko ukazati na osnovne komponente tog modela legitimacije vlasti.

a) Ishodište modela je univerzalistička definicija čovjeka (pojedina) kao slobodnog, umom obdarenog bića koje, u smislu prirodnopravne tradicije, raspolaže neotuđivim, pretpolitičkim pravima i slobodama. U konstrukciji političke zajednice ta prava i slobode bivaju trajno zajamčena posredstvom temeljnog akta konstitucije zajednice, ustava.

b) Politička zajednica definirana je kao ugovorno-racionalno združivanje pojedinaca. Političkim konstituiranjem zajednice kao demokratske republike uspostavlja se puk kao nosilac suverene vlasti. Puk je, međutim, definiran kao apstraktna ukupnost volja racionalnih pojedinaca. Iako ta ukupnost volja u nekih autora (primjerice u Rousseaua kao *volonté générale*) zadobiva poseban ontologijski status, suvremena teorija demokracije ne postulira mogućnost njezina neposrednog iskazivanja kao jedinstvene (tj. kao opće volje). Pretpostavka djelovanja puka kao suverenog nosioca vlasti, odnosno njegova formi-

⁵ Usp. osobito Luhmann 1983, kao i noviji rad Jürgena Habermasa (1989).

ranja opće, racionalne volje jest određena procedura reprezentacije pojedinačnih volja. U modernim demokratskim političkim sistemima ta je procedura institucionalizirana u obliku izbora pučkih predstavnika u parlament (koji počivaju na općem i jednakom pravu glasa) kao i u proceduri odlučivanja u samom parlamentu. Ta osnovna procedura, koju sadrže sve suvremene predstavničke demokracije, može biti nadopunjena i procedurama neposrednog odlučivanja puka posredstvom referendumu. Također valja napomenuti da je prvobitno zamišljeni mehanizam izravne »transmisije« pojedinačnih volja posredstvom izbora u parlament danas modificiran institucionaliziranjem političkih stranaka kao nužnih posrednika koji u reprezentacijskoj proceduri »agregiraju« i »fokusiraju« raspršene pojedinačne volje u određene (doktrinarno odnosno politički profilirane) parcijalne modele općosti.

c) Osnovno proceduralno pravilo koje primjenjuju sve temeljne institucije reprezentativno-demokratskog formiranja opće volje puka (izbori, stranke, parlament) jest većinski princip. Riječ je o jednostavnom pravilu koje u svim situacijama omogućuje brzo i jednoznačno odlučivanje: pukim kvantitativnim utvrđivanjem odnosa većine i manjine. Dakako, to se pravilo može primjenjivati samo pod pretpostavkom univerzalističkog utemeljenja političke zajednice (slobode i jednakosti svih pojedinaca) i izuzeća područja temeljnih sloboda i prava čovjeka, koje se ne može modificirati nikakvim većinskim odlukama.

d) Rezultat procedure formiranja opće volje posredstvom izbora i parlamenta jesu opći i apstraktni zakoni. Oblik i racionalni karakter zakona, koji u svojoj ukupnosti čine sistem modernoga prava, bitno korespondira sa samom procedurom. Disjunkcija pojedinačnih i posebnih volja građana i njihovih udruženja s jedne, te opće volje iskazane u zakonu s druge strane, osigurana je izbornim postupkom i nezavisnošću parlamenta (koji ne podliježe imperativnom mandatu) u odlučivanju. Parlamentarne odluke trebaju proizaći iz racionalne diskusije orijentirane prema općem dobru političke zajednice, a ne iz pukog agregiranja pojedinačnih i posebnih volja.

e) Takav racionalni proces diskusije koji treba proizvesti opće i apstraktne zakonske norme moguć je, napokon, samo pod pretpostavkom postojanja još jednog proceduralnog mehanizma, naime slobodne javnosti. Javnost podrazumijeva potpuno slobodan protok informacija, dostupnost različitih argumenata svim sudionicima procesa diskusije te slobodno sučeljavanje suprotstavljenih političkih nazora. Upravo zato što je parlamentarno odlučivanje (načelno) učinjeno nezavisnim te zastupnici nisu obavezni posebnim interesima nego se orijentiraju prema argumentima racionalne diskusije, moguće je da se potencijalno svaki pojedinac koji se smatra pogođenim odnosno raspolaže argumentima relevantnim za raspravu uključi (posredstvom medija javnog komuniciranja) u proces diskusije i na taj način sudjeluje u formiranju opće volje.

Izloženi apstraktni model univerzalističke formalizirane legitimacije vlasti tek naznačuje njegovu osnovnu strukturu i logiku funkcioniranja (pri čemu su skicirani samo najvažniji elementi, a zanemareni neki drugi, poput podjele vlasti, stranačkog sistema, formiranja vlade i opozicije i sl.). Istraživanje konkretnih historijskih oblika realizacije tog »idealnog tipa« zahtijeva i drukčije

analitičke pristupe, koje, primjerice, nude politička sociologija, socijalna historija, komparativna analiza političkih sistema i druge discipline. Dakako, ovdje je nemoguće ulaziti u specifične varijante nacionalnih političkih sistema i osebujne povijesne uvjete njihova nastanka. Međutim, moguće je ukratko navesti najopćenitije sociologijske i politologijske nalaze o povijesnim pretpostavkama uspostavljanja univerzalističko-formaliziranih sistema legitimacije.

Integracija određenog društva u političku zajednicu, koja se iskazuje u njegovu državnom organiziranju i uspostavljanju osnovnih modernih ustavnih institucija, ima niz sociokulturnih, ekonomskih i političkih pretpostavki. Tek ozbiljenje svih tih pretpostavki omogućuje izgradnju stabilnih demokratskih poredaka koji uspješno osiguravaju vlastitu legitimnost odgovarajućim političkim procedurama. Činjenica da te pretpostavke često nisu ostvarene (kako pokazuje, primjerice, iskustvo vajmarske Njemačke, mnogih latinoameričkih zemalja, a pogotovo novoformiranih afričkih država) objašnjava nestabilnosti i stranputice mnogih demokratskih političkih sistema u 20. stoljeću. Shematski formulirano, preduvjet uspostave i stabilnosti formalizirane demokratske legitimacije vlasti jest ekonomska, socijalna, kulturna i politička integracija modernog društva. Ekonomska integracija podrazumijeva postojanje kompleksnog tržišnog sistema (uključujući i komplementarne mehanizme njegove administrativne regulacije) koja jamči dovoljan intenzitet unutar društvene povezanosti kao i povezanosti s okolinom te zadovoljavajuću razvojnu dinamiku društva. Socijalna integracija označava prevladavanje dubokih klasnih raskola kao i masovne materijalne bijede. Nju je moguće ostvariti samo uspostavljanjem radničkog pokreta (kao i interesnih organizacija ostalih važnih grupa proizvodnog stanovništva) te njihovom integracijom u socijalni poredak pomoću mehanizama socijalne države. Politička integracija podrazumijeva marginalizaciju i pacifikaciju radikalnih političkih opredjeljenja te prevladavanje prevelike fragmentiranosti stranačkog sistema pomoću izgradnje i hegemonije masovnih, tzv. pučkih stranaka. Naposljetku, kulturna integracija podrazumijeva pacifikaciju etničkih i svjetonazorskih, prije svega vjerskih, sukoba njihovom depolitizacijom i potiskivanje u sferu privatnosti. To ujedno pretpostavlja formiranje svojevrsnog svjetonazorsko-kulturnog konsenzusa oko temeljnih zajedničkih vrijednosti koje prihvaćaju svi članovi društva (odnosno barem njihova golemu većina). Prva tri tipa integracije uglavnom su uspješno dovršena u razvijenim industrijskim zemljama. Kulturna integracija nedvojbeno je najkompleksniji proces i, što je najvažnije, čini se da nije automatski zajamčena modernizacijom i izgradnjom odgovarajućih ekonomskih, upravnih, političkih i socijalnih institucija. U tom je pogledu Hegel nedvojbeno imao genijalnu intuiciju kada je uspostavljanje moderne države pojmió kao proces posredovanja modernih univerzalističkih institucija (poput apstraktnog prava, apstraktnog moraliteta, razmjenske tržišne privrede i racionalnog ustava države) sa sistemom običajnosti pojedinog naroda⁶: bez adekvatnog prožimanja i uzajamne prilagodbe univerzalnih mehanizama modernosti i partikularno-običajnosnih tradicija (primjer takva uspješnog prožimanja predstavljaju, primjerice, skandinavske zemlje) nema stabilnosti demokratskog političkog sistema.

⁶ Usp. Hegel 1955.

Valja upozoriti da se opisani procesi integracije mogu interpretirati (kako to, primjerice, čini Niklas Luhmann⁷ i kao diferenciranje i izdvajanje političkog sistema, u kojem državni upravni aparat zadobiva dalekosežnu autonomiju djelovanja, a svoju legitimnost organizira u procesu autolegitimacije: iz te se perspektive procedura izbora, kao jedina točka koja povezuje puk i upravni aparat države, prikazuje kao ekspresivni simbolički čin, kojim građani samo ritualno sudjeluju u političkom procesu i na taj način pribavljaju državnom aparatu nediferenciranu podršku. Međutim, izuzetna osjetljivost sistema demokratske legitimacije i prijetnja »krize legitimnosti«⁸ u slučaju ekonomskih, političkih ili socijalnih poremećaja odnosno kulturnih promjena te nastanak novih oblika demokratske participacije (poput vanparlamentarnih pokreta i građanskih inicijativa) kao odgovor na nedostatke postojećih liberalno-demokratskih institucija dovode u pitanje takvo reducirano poimanje legitimacijske procedure u demokratskom političkom sistemu.⁹

III.

Politička vlast u totalitarnim porecima dvadesetog stoljeća, realnom socijalizmu i fašizmu, uspostavlja se kao negacija evropske tradicije legitimacije vlasti koja se sedimentirala u institucijama liberalne demokracije. Kad je riječ o poretku realnog socijalizma, najvažnija obilježja te vlasti su slijedeća:

a) ona se uspostavlja kao ideologijsko-politički kontinuum koji poništava diferenciranje i razdvajanje svjetonazorskih (prije svega vjerskih, ali i drugih) institucija i institucija političke vlasti kao jedne od bitnih tekovina modernosti;

b) potpuno se odbacuje tradicionalno poimanje legitimne vlasti kao pravom odnosno pozitivnim pravnim propisima ograničene vlasti: po Lenjinovoj definiciji diktatura proletarijata jest ničim ograničena revolucionarna vlast, čiji je referentni okvir revolucionarna svrsishodnost (faktički definirana strategijskim ili taktičkim ciljevima avangardne partije proletarijata), a ne pravo kao univerzalistički oblik apstraktne regulacije društvenih odnosa;

c) ukida se i ograničenje vlasti pretpolitičkim (prirodnopravno utemeljenim) slobodama i pravima čovjeka, koja u evropskoj tradiciji predstavljaju najviši vrijednosni izvor legitimnosti vlasti (čija svrha upravo i jest racionalno uređenje društvenih odnosa ljudi pod pretpostavkom očuvanja temeljnih sloboda i prava): ideologijski definirana revolucionarna svrha predstavlja, naprotiv, apsolutni vrijednosni izvor vlasti u realnom socijalizmu;

d) odbacuje se suglasnost puka kao temelj vlasti i zamjenjuje se ideologijski definiranim revolucionarnim interesom jedne klase, proletarijata;

e) naposljetku, ključna tekovina novovjekovnog razvoja institucija legitimacije vlasti, naime formalizirana legitimacijska procedura, zamjenjuje se ideologijsko-supstancijalnim samotumačenjem i opravdanjem vlasti (koja raspo-

⁷ Usp. Luhmann 1983, osobito 3. i 4. poglavlje, te Luhmann 1981.

⁸ Usp. npr. Offe 1972, Habermas 1973. i Offe 1980.

⁹ Usp. i Offeovu kritiku Luhmannove interpretacije proceduralne legitimacije u Offe 1984: 178 i d.

laže gotovo neograničenim manipulativnim sredstvima da svaki pragmatični čin tumači kao dio obuhvatne ideologijske orijentacije).

Novi sklop ideologijskih i političkih institucija što ih na paradigmatički način uspostavljaju boljševička revolucija i staljinistički realni socijalizam (a koji se kasnije reproducira kao obavezujući model u svim realnosocijalističkim društvima) predstavlja vrlo moćan instrument preobrazbe društva i opasnu prijetnju liberalno-demokratskim institucijama. Pa ipak, kao što je danas posve bjelodano, te su institucije izdržale realnosocijalistički izazov. Mehanizmi održavanja i samoopravdanja vlasti u realnom socijalizmu (o »legitimaciji« se može govoriti samo uvjetno, budući da, kao što je naznačeno, nedostaju svi bitni sastojci legitimnosti vlasti koje je proizvela evropska tradicija), ma kako efikasni bili u revolucionarnim situacijama preobrazbe starog i uspostavljanja novog poretka, sadrže imanentna proturječja koja tu vlast u dužem razdoblju čine nestabilnom. Osnovni mehanizam održavanja vlasti jest destrukcija autonomno utemeljenih društvenih odnosa, fragmentiranje i omasovljenje društva. Taj mehanizam, koji počiva na represiji, ideologijskoj manipulaciji i masovnoj mobilizaciji, proizvodi poredak u kojem su sve veze automatiziranih pojedinaca (od proizvodnih do kulturnih) posredovane ideologijsko-političkim aparatom vlasti. Pokornost mase počiva prije svega na potpunoj kontroli i strahu od represije, ali i na ideologijskom ritualu kojim svaki pojedinac biva uključen i pretvoren u »angažiranog« sudionika poretka. Takav sistem, koji nedvojbeno može osigurati inicijalnu masovnu mobilizaciju, na duži je rok suočen s golemim funkcionalnim poteškoćama koje ga čine ekonomski neefikasnim i socijalno nefleksibilnim te dovode u pitanje njegove razvojne mogućnosti. Međutim, ovdje neće biti riječi o funkcionalnim problemima, nego o imanentnom proturječju ideologijskog samoopravdanja tog poretka. Ideologijska je osnova realnog socijalizma univerzalistička: upravo redukcionistički i dogmatizirani staljinistički marksizam ima pretenziju da na univerzalan način tumači svijet, povijest, klasnu dinamiku društva itd. te da na temelju toga raspolaže univerzalnim »receptom« revolucionarne preobrazbe društva i »izgradnje socijalizma«. Istovremeno je, međutim, proces socioekonomske reprodukcije i perpetuiranja vlasti u realnom socijalizmu lišen svih univerzalističkih momenata koje je proizvela zapadna modernizacija (najvažniji su, svakako, u apstraktnom radu utemeljeno tržišno posredovanje, apstraktno pravo, moralitet osobe, formalizirane procedure legitimacije). Univerzalistička ideologija nema, dakle, uporište u društvenoj zbilji. Štoviše, društvena cjelina faktički se reproducira kao ideologijsko posredovanje potpuno (socijalno, teritorijalno, hijerarhijski, kulturno itd.) fragmentiranih partikularističkih dijelova. U takvim uvjetima i sama se univerzalistička ideologija kao temeljni medij društvenog posredovanja mora pretvoriti u ispraznu ljusku, koja se ispunjava partikularističkim sadržajima: u Sovjetskom Savezu, primjerice, velikoruskim nacionalizmom, diferenciranjem ideologijskih sadržaja u različitim socijalnim slojevima i sl.¹⁰ No time realnosocijalistički poredak gubi svoj jedini univerzalistički medij integracije: jedan tip partikularizma izaziva druge, nastaju goleme socijalne i političke napetosti, koje se samo privremeno mogu represivno potiskivati. Eksplozija partikularističkih

¹⁰ Usp. izvrsnu studiju Viktora Zaslavskog »Društvene i ekonomske nejednakosti i promjene u sovjetskoj ideologiji«, u: Zaslavski 1985: 69-93.

strasti, koja se u posljednjih nekoliko godina manifestirala osobito u Sovjetskom Savezu i Jugoslaviji (no u blažim oblicima i u drugim realnosocijalističkim zemljama), najbolje svjedoči o nestabilnosti tog tipa poretka.

Zahvaljujući destrukciji okcidentalno-evropskih mehanizama društvene reprodukcije i legitimacije vlasti, realnosocijalistička društva danas nemaju imanentne činioce transformacije u pravcu univerzalističkih institucija. U tome se sastoji i najveća opasnost za političke i socioekonomske promjene koje su danas zahvatile ta društva. Ipak, čini se da davna Marxova izreka o idejama koje na plodnom pučkom tlu postaju materijalnom silom danas zadobiva novu potvrdu: izvana »uvezene« ideje o temeljnim pravima čovjeka i liberalno-demokratskim institucijama postale su odlučnim pokretačem društvenih promjena i ujedno bitnim uporištem koje bi trebalo spriječiti da kriza realnog socijalizma ne završi u neproduktivnoj i opasnoj blokadi sukobljenih partikularizama.

LITERATURA

- Habermas, J., *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/Main, 1973.
- Habermas, J., »Pučka suverenost kao procedura: normativni pojam javnosti«, u: *Naše teme*, 33 (11), 1989: 3060–3071.
- Hegel, G. W. F., *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte*, 2. svezak, Leipzig, 1923.
- Hegel, G. W. F., *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Hamburg, 1955.
- König, R., »Vom dreifachen Ursprung der Soziologie«, u: isti, *Soziologie in Deutschland. Begründer, Verfechter, Verächter*, München/Wien, 1987.
- Luhmann, N., *Politische Aufklärung*, 1. svezak, Opladen, 1974.
- Luhmann, N., *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München, 1981.
- Luhmann, N., *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt/Main, 1983. (1. izdanje 1969)
- Offe, C., »Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zur Aktualität des Legitimationsproblems«, u: isti, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt/Main, 1972: 27–63.
- Offe, C., »Konkurrenzpartei und kollektive politische Identität«, u: Roth, R. (Hrsg.), *Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen*, Frankfurt/ New York, 1980.
- Offe, C., »Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?«, u: Guggenberger, B., Offe, C. (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, Opladen, 1984: 150–183.
- Podunavac, M., *Politički legitimitet*, Beograd, 1988.
- Wuertenberger, T., *Die Legitimität staatlicher Herrschaft*, Berlin, 1973.
- Zaslavski, V., *Neostaljinistička država*, Zagreb, 1985.

Nenad Zakošek

THE PROBLEM OF LEGITIMACY OF GOVERNMENT

Summary

The concept of legitimacy of political authority has a very long history in the European political thinking. It has attracted attention specially in the periods of political crises. Today, the decline of really existing socialism once again has put the problem of legitimacy in the focus of theoretical discussion.

The author examines the problem of legitimacy from three aspects. First he discusses the metamorphoses of the concept of legitimacy in the history of European political philosophy. Then he analyses the pre-conditions and the structure of the universalistic and formalized legitimation procedures in the modern representative democracy. At the end he argues that the neglect of the legitimacy problem in the system of really existing socialism has caused its present crisis. This crisis can be solved only by re-establishing the fundamental legitimation institutions and procedures of modern liberal democracy.