

Demokracija brez »slonokoščениh stolpov«

Z veseljem sem sprejel priložnost, da predavam danes na ljubljanski univerzi o nekaterih vidikih demokracije kot sistema za vodenje države. Predavanje bi želel začeti s pojasnilom o svojih izkušnjah za obravnavanje te teme. Tega ne želim storiti zato, da bi bil oseben, temveč da opredelim okvir, v katerem lahko različnim vprašanja, ki jih nameravam obdelati.

Skoraj dvajset let sem bil univerzitetni profesor za politične vede in moj predmet je bil v glavnem praktično delovanje danskega političnega sistema. Od 1980. leta dalje pa sem neposredno sodeloval v danski politiki, služil sem kot minister in kot član parlamenta, kar sem še danes. Ta življenjska pot mi zagotavlja kombinirane izkušnje v politiki – teoretične in praktične, hkrati pa postavlja tudi omejitve pri mojem pristopu: nisem politolog, ki bi v podrobnostih lahko obravnaval zgodovino ali naravo demokracije; moje videnje je omejeno predvsem na pragmatično poznavanje demokracije v zahodni Evropi, še posebej na Danskem v zadnjih 100 do 150 letih.

I.

Seveda vsi vemo, da je osrednja sestavina demokracije sodelovanje javnosti. V demokratični družbi temelji pravica vladati na suverenosti ljudi. Politiki, ki izvršujejo oblast, smejo to izvrševati zato, ker so jim ljudje svobodno dali to pravico. Ob tem je treba dodati, da smejo politiki vladati (voditi ?) samo dotlej, dokler jim ljudje to dovolijo. To je morda najpomembnejša točka v demokraciji. Politiki so zaposleni »na kratek rok«, ker izhaja njihova pravica vladanja (vodenja?) iz svobodne odločitve ljudi. To se kaže posebej jasno v družbah, v katerih je razvita t.i. neposredna demokracija, kot npr. v Švici: vlada, parlament in vsi voljeni organi lahko izvršujejo le tista pooblastila, ki so jih državljani izrecno nanje prenesli.

Poleg tega lahko ti organi delujejo samo v tistem okviru, ki so ga določili državljani; ti pa imajo tudi pravico zahtevati izvedbo referendumov o vprašanjih, v katerih želijo neposredno odločitev ljudi – in, kot je znano, to pravico izpolnjujejo tako na regionalni kot na zvezni ravni.

Pred kratkim so švicarski državljani sprožili pobudo za referendum, s katerim bi odločili o omejitvi tranzitnega prometa s težkimi tovornjaki skozi Švico v smeri s severa na jug Evrope. Šlo je za občutljivo vprašanje, ki je hudo prizadevalo prevoz z držav severno od Švice – med drugim tudi z Danske. Toda omejitve, ki izhajajo iz okoljevarstvenih razlogov, so sedaj postale v Švici pravo. Ta primer nazorno kaže, da imajo politično moč neposredno državljani. Vprašanja o sprejemu ali odklonitvi odločitve ni postavila vlada, pobuda zanj in odločitev je prišla od ljudi, vlada pa je morala referendumsko odločitev sprejeti kot švicarsko politiko.

Po mojem mnenju se je zaradi takšnega sistema, kjer se o pomembnih in manj pomembnih vprašanjih odloča na referendumih, v Švici zmanjšal pomen sodelovanja javnosti. To je mogoče razbrati iz udeležbe volivcev na referendumih, ki je

* Dr. H. P. Clausen, profesor političnih ved na Univerzi v Copenhagenu. Članek je za tisk prirejeno predavanje, ki ga je imel avtor 20. aprila 1994 v okviru Danskih kulturnih dnevov v Sloveniji na Univerzi v Ljubljani.

relativno nizka. Volivci težko ustrezno sledijo vsem problemom in do določene mere jih pogostost izjavljanj in pogostost vprašanj utrujajo. To seveda ne pomeni, da podcenjujem vrednost švicarske demokracije – komentiram samo dejstvo nizke udeležbe na volitvah. Večina modernih zahodnoevropskih demokracij – in to je seveda prav tako zelo znano dejstvo – so predstavniške demokracije, v katerih volivci izvolijo politike kot svoje predstavnike za določeno dobo. V tem obdobju so politiki upravičeni izvrševati oblast v imenu svojih volivcev, rezultate njihovega dela pa so v presoji na naslednjih volitvah.

Tudi v tem sistemu je očitno, da dajejo legitimnost moči in vplivu ljudje – volivci na svobodnih volitvah. Institut referendumov o posamičnem vprašanju v reprezentativni demokraciji, – ki ga poznamo tudi na Danskem – pa pomeni, da parlament in vlada praviloma oblikujeta predlog, o katerem naj ljudje odločijo.

To kaže, da ima ideja demokracije dve razsežnosti, ki sta v svetu politične realnosti neločljivo povezani.

Prva in, po mojem mnenju, najpomembnejša razsežnost, je soudeležba javnosti, o čemer sem do zdaj govoril. Druga razsežnost pa je v tem, da je demokracija tudi oblika vladanja (upravljanja). Skupne in splošne probleme v družbi je treba reševati in četudi je temelj za vse odločitve in rešitve soudeležba javnosti, je treba razviti sredstva in ukrepe, s pomočjo katerih je mogoče sprejemati odločitve in jih nato uresničevati.

To pa je lahko v demokratični politični praksi dilema.

Ta problem lahko opredelimo tako, da ugotovimo, da ima demokracija kot ideja in kot načelo vgrajena dva pola oziroma dve gravitacijski točki.

Prvi je pojem soudeležbe javnosti, drugi je pojem sistema odločanja in vladanja.

Politična praksa, t.j. način, na kakršen se načelo demokracije kot realno politično življenje uresničuje, pa ima to značilnost, da se umesti na neki točki tega kontinuuma, ki se razteza med poloma. Naj to ponazorim z nekaj primeri.

Velika Britanija – ena najstarejših in najbolj trdnih demokracij na svetu – pozna volilni sistem, ki močno favorizira večinsko stranko. Na volitvah zmaga oseba, ki dobi največ glasov volivcev. Glasovi, ki so jih prejeli njeni nasprotniki, so – če se izrazim nekoliko grobo – izgubljeni. Teoretično, včasih pa tudi v praksi, lahko dobi mesto v parlamentu kandidat, ki je zbral le nekaj več kot 50 % glasov.

To bi lahko ocenili kot omejitev soudeležbe javnosti ne v procesu volitev, temveč v procesu odločanja. Ta sistem – to je očitno – povečuje možnost oblikovanja močnih vlad v britanskem političnem življenju. S tega vidika je značilno, da gospa Thatcher v času, ko je uresničevala daljnosežne reforme britanske družbe, ni uživala podpore več kot 46 – 47 % volivcev.

Kot sem do zdaj že dovolj jasno poudaril, se taka država kot Švica nagiba k drugemu polu; tistemu, s pomočjo katerega se najbolj poveča soudeležba javnosti. Rezultat tega je šibka vlada in močna volilna baza.

Nekaj podobnega je mogoče reči za dansko družbo, vendar so razlogi za to nekoliko drugačni. Danska ni država neposredne demokracije. Danski sistem je reprezentativen, kljub temu pa smo znotraj tega sistema maksimizirali soudeležbo javnosti. Razlago za to lahko najdemo v volilnem sistemu.

Na Danskem smo izdelali enega najbolj občutljivih in natančnih proporcionalnih volilnih sistemov na svetu. To pomeni, da se izgubi le majhno število volilnih glasov in vzorec strank, ki so zastopane v parlamentu, odseva tako natančno, kot je le mogoč vzorec volilnih glasov, ki so jih oddali volivci. Poleg tega smo zelo olajšali položaj novih strank za to, da bi bile zastopane v parlamentu. Oboje

v bistvu pomeni, da obstaja tendenca, da bi čim bolj povečali soudeležbo javnosti v danski demokraciji.

Ena izmed posledic takega sistema je dejstvo, da je v parlamentu zastopano večje število strank. Trenutno je v njem osem strank; imeli pa smo jih že več. Naj dodam, da je politični spekter teh strank zelo širok in zato je zelo težko sestaviti večinsko vlado. Praviloma imamo manjšinske vlade, ki jih sestavljajo do štiri stranke, katerih razlike v temeljnih političnih izhodiščih so precej velike.

To seveda pomeni, da je v parlamentu težko zagotoviti večino za pomembne načelne odločitve, ki se nanašajo na ekonomske ali strukturne spremembe v družbi. Tako zopet ugotavljamo, da povečana soudeležba javnosti nagiba k zmanjšanju moči za odločanje v demokraciji.

V primerjavi s Švico naj še dodam, da je volilna udeležba na Danskem visoka; običajno se vrtili okrog 85 % vseh upravičencev. Tudi to kaže, da je v takem sistemu soudeležba javnosti precej močna. S temi vprašanji sem se ukvarjal bolj obširno, ker vodijo – po moji oceni – k tej ugotovitvi: bodisi da se osredotočimo na sistem soudeležbe javnosti ali pa na sistem večje moči organov odločanja – pojem demokracije je vedno izpostavljen kritiki.

Če omejimo obseg neposredne soudeležbe javnosti, se lahko pojavi obtožba, da so spregledani pogledi manjšine. Strogo večinski sistem odločanja pa bomo dobili takrat, kadar stališča precejšnjega dela volivcev verjetno ne bodo imela možnosti, da bi vplivala na odločanje.

Nasprotni ekstremni model ponuja kritiko druge vrste. Očitno je, da imajo manjšinska mnenja v takem sistemu pomemben položaj; hkrati pa je očitno tudi, da je cena za to šibkejša moč odločanja. Najti je treba kompromise; transparentnost načelnih političnih stališč je zamegljena; težko je enopomensko določiti, kdo je odgovoren za politične odločitve. In poleg vsega naštetega: politični proces se odvija počasi in se zdi zmeden. Toda, kakor je rekel pokojni veliki Winston Churchill: »Demokracija je najmanj slab izmed znanih političnih sistemov.« To misel navajam samo po spominu, mislim pa, da je smisel tukaj pomembnejši kot natančnost.

Zgoraj našeti problemi lahko povzročijo negativne posledice v stališčih ljudi o demokraciji, ki so, po moji presoji, lahko nevarni za njen obstoj. Da bi se izognili problemom, ki sem jih tu omenil, se ljudje znajdejo v skušnjavi, da bi si zgradili nekaj, kar imenujem slonokoščeni stolpi, v katerih lahko živijo zunaj pritiskov in problemov demokratičnega procesa.

To je mogoče razbrati v teorijah, ki zatrjujejo, da ustvarja moderni svet tako zapletene probleme, da jih navadni ljudje ne morejo niti razumeti in še manj rešiti. Zato jih je treba prepustiti strokovnjakom v javni upravi ali na univerzah in podobno.

Ta stališča temeljijo seveda na resni zaskrbljenosti za družbo in njene probleme. Toda hkrati skrivajo v sebi tudi inherenten konflikt med intelektualno elito in splošno javnostjo, ljudmi z ulice. Elita se upira rahlemu dotiku populizma, ki je neločljivo povezan z resničnim demokratičnim procesom. Z lahkoto je mogoče ugotoviti, da je glavni del volivcev pogosto mnogo bolj počasen kot elita – in v mislih imam akademsko in politično elito – pri prilagajanju novim izzivom in spremembam ekonomskih in političnih razmer. To je za tiste, ki imajo moč odločanja v demokracijah, problem.

V vseh zahodnih demokracijah je prebivalstvo pri oblikovanju odgovorov na izzive hitro rastoče internacionalizacije na vseh ravneh v velikem zaostanku za skupinami, ki imajo moč odločanja. Isto velja tudi za resne probleme, ki jih povzroča priseljevanje.

Takšen položaj lahko pripelje do tega, da se skušajo politične in socialne elite vzdržati čiste demokratične ideologije in govorijo o potrebi, naj zapletene probleme rešujejo kompetentni strokovnjaki. Temu se včasih pridružujejo tudi politični opazovalci in volivci, zlasti ko ne morejo sprejeti počasnosti procesa odločanja in kompromisov, ki pogosto nastanejo na njihovi podlagi.

Naj to ponazorim z enim konkretnim primerom. V ameriški politični teoriji je pogosto mogoče najti študije, ki zagovarjajo elitarno opredelitev demokracije. V 50-ih letih je skupina raziskovalcev objavila monumentalno študijo z naslovom *Avtoritarna osebnost*, ki je zbudila mnogo razprav. V tej študiji so pisci ugotavljali – tako kot v številnih drugih povojnih študijah – da je celemu narodu manjkalo razumevanje za liberalno demokracijo. Zaradi tega bi, po tem mnenju, morala o pomembnih javnih političnih vprašanjih odločati izobrazena elita. Takšna vprašanja naj ne bi bila v nobenem primeru predmet referendumu.

Odlični raziskovalci na področju zunanje politike po II. svetovni vojni kot Walter Lippmann in George F. Kennan so ugotavljali, da so moralni in ideološki občutki vstopili v politiko. Po njunem mnenju bi bilo treba zunanjo politiko izločiti iz politične arene in jo umestiti v nevtralno, upravno telo, ki ne bi popuščalo političnim pritiskom. Walterja Lippmanna je deprimiralo dejstvo, da ljudje, upravičeni do glasovanja, niso dovolj trdno branili institucij svobode. Ta ugotovitev je bila eden izmed argumentov, da je zagovarjal stališče o »slonokoščenenem stolpu« strokovnjakov, ki bi nadzorovali zunanjo politiko, ne da bi za to neposredno odgovarjali volivcem.

Navedeni primeri ponazarjajo to, kar označujem s »slonokoščeni stolpi« v demokraciji. Dolgo časa po II. svetovni vojni so to usmeritev v zahodni politologiji označevali kot »zaton parlamenta«, ker so politologi opozarjali na usmeritev, ki je težila k temu, da bi moč prenesla od javno izvoljenega parlamenta na vlado, državne uslužbenke in organizacije (kot npr. na trgu delovne sile).

Ta usmeritev se je medtem spremenila. Zdaj smo priče povečevanju moči parlamentov in to je treba po mojem mnenju podpirati in se izogibati postavljanju »slonokoščениh stolpov«. Zgodovinski razvoj nam zlahka pokaže, da so zamisli, na katerih počiva sodobna demokracija, oblikovali intelektualci. Sprejem demokracije kot vodilnega načela v zahodnih državah se je polagoma širil iz kroga inteligence med prebivalstvo v celotnem 19. stoletju. Med tem procesom je bilo mnogo intelektualcev hudo prizadetih, ko so spoznali, kaj se je zgodilo, ko je bila postopoma uvedena splošna volilna pravica. Najprej so spoznali, da njih same ljudje niso vedno sprejeli kot svoje predstavnike. Poleg tega so ugotovili, da je prebivalstvo zelo konzervativno in nepripravljeno sprejemati spremembe in naprednejše ideje.

Danska politična zgodovina je zelo jasen primer tega procesa. Danska je prvič dobila ustavo 1849. Ta ustava je bila politično gledano rezultat pritiskov narodnih liberalcev, ki so bili praviloma univerzitetni profesorji in drugi moški – v tem času je šlo seveda samo za moške – iz krogov akademske elite. Ti so politično pripravljali pot ustavi in so jo tudi pisali. Po sprejemu ustave so štel za samoumevno, da naj bi bili izvoljeni v novi parlament. Po njihovi predstavi bi ljudje zdaj sami po sebi morali izvoliti za svoje predstavnike člane teh elit. Toda že pri prvih svobodnih volitvah na Danskem se je pokazalo, da demokracija ni nujno elitističen sistem. Ljudje so se odločili po svoje.

Enega najbolj znanih narodnih liberalcev, univerzitetnega profesorja, je premagal preprost tkalec s podeželja. Za očete ustave je to bil šok in jasno se je pokazalo, da bo v demokratičnem sistemu, ki so ga sami ustvarili, dolgoročno postalo nemogoče zadržati slonokoščeni stolp za elito.

Ta sistem so seveda ustvarili za ljudstvo. Toda ko je postal stvarnost, niso bili več povsem gotovi, ali so pripravljeni izročiti moč v celoti ljudstvu. Dejstvo je, da intelektualne elite niso oblikovale in razvile samo ideje demokracij, temveč tudi večino drugih humanističnih in moralnih idej in ideologij. To velja na primer za idejo človekovih pravic, ki je temelj vsem demokratičnim institucijam, spoštovanje manjšin, pojem socialne solidarnosti v družbi, da sploh ne omenjam splošnih političnih usmeritev, kot so liberalizem, socializem in drugi - izmi. Vsi ti so rezultat intelektualnih prizadevanj in so jih razvili v elitnih okoljih.

Vse te zamisli in ideje je ta elita razvijala pogosto zelo izolirano od navadnih ljudi, – od mas, kakor so jih poimenovali nekateri teoretiki – včasih so nastajale celo v konfliktu z javnostjo. Z lahkoto je mogoče pokazati na primere, v katerih je prevladujoča usmeritev vlade in javnega mnenja obsojala ali celo s silo zatirala takšne ideje in ljudi, ki so jih zagovarjali.

Takšne izkušnje poznamo iz starejše in tudi iz novejše zgodovine v obliki diktatur, ki jih poznamo iz časov pred in po II. svetovni vojni. Ni naključje, da se je po padcu komunizma v vzhodni in srednji Evropi angažiralo tako veliko intelektualcev – umetnikov, pisateljev, pesnikov. Enaka podoba se kaže tudi v Kitajski, kjer so disidenti, ki jih oblast zatira, študenti in intelektualci.

Osrednje vprašanje mojega predavanja je prav to vprašanje, ki je življenjskega pomena za demokracijo: demokracijo so ustvarili intelektualci; temeljne ideje o človekovih pravicah in spoštovanje teh pravic je rezultat dela intelektualcev. Intelektualci so v preteklih stoletjih in v našem času skrbeli za ohranitev teh in drugih temeljnih humanističnih vrednot. Toda ta ugotovitev je povezana z drugo prav tako življenjsko pomembno zahtevo za demokracijo. Po mojem mnenju so intelektualci dolžni tako ravnati, vendar so hkrati dolžni to nalogo opravljati tako, da spoštujejo ljudstvo in da zagotovijo njegovo popolno suverenost – četudi – in to sem skušal pokazati – sprejemajo ljudje te ideje in »pravilne« rešitve temeljnih družbenih problemov počasi in z mnogimi razočaranji.

Odgovor na to ne more biti v tem, da bi se intelektualci umaknili v slonokoščeni stolp v stran od hrupa in težav demokratične prakse. Vloga intelektualcev v demokraciji ni v tem, da bi bili pasivni varuhi vrednot, temveč da javno in nepretrogoma delujejo za te ideje – čeprav to včasih prinaša s seboj razočaranja. Po mojem mnenju je resnična veličina človeka, kakršen je Vaclav Havel, da je imel osebno moč in pogum, da se je aktivno pridružil političnemu procesu in se ni utrudil sporočati svoje temeljne vizije o politični vrednosti človeka in družbe. Tako ravna tudi, čeprav je očitno, da je tudi prizadet, kadar se njegovi ideali spopadejo s politično resničnostjo demokratične družbe.

V 19. stoletju je nekaj danskih intelektualcev oblikovalo slabšalno načelo, ki so ga poimenovali »njegovo veličanstvo številke«. Z njim so želeli izraziti svoj prezir do oblasti večine javnosti, ki lahko nadvlada intelektualno elito. Ob tem ni nobene dvoma, da dosega ta elita objektivno boljše in v vsakem primeru hitrejše rešitve problemov.

Po mojem mnenju je bistvenega pomena za ohranitev demokracije v družbi, da najdemo sorazmerje med temeljem demokracije – soudeležbo javnosti in željo družbenih skupin, še posebej intelektualcev, da bi ustvarjali nove ideje o družbi in da bi zavarovali temeljne človekove pravice. To varstvo je ena izmed najpomembnejših dolžnosti intelektualcev. Toda uresničijo jo lahko samo, če v celoti razumejo delovanje demokracije. V avtoritarnih režimih so intelektualci obsojeni bivati v slonokoščenih stolpih. V demokraciji jih morajo zapustiti.

Vse to je povezano z drugimi značilnostmi pojma demokracije: z varstvom

manjšin in s solidarnostjo. Kot smo videli, je demokracija načeloma sistem, v katerem ima večina pravico vladati nad manjšino. Toda v večini demokracij so že v ustavo vgrajena nekatera jamstva za manjšine. Demokratični procesi, ki temeljijo na medsebojnem spoštovanju različnih družbenih skupin, lahko tečejo brez trenja samo, če obstaja – ne glede na okoliščine – spoštovanje za manjšinska stališča. Na Danskem nas je politična tradicija tako rekoč prisilila, da smo razvili to, kar imenujemo »kooperativna demokracija«. Ker v parlamentu nikoli ne obstaja močna večina, je vsakdo upravičen poiskati druge, s katerimi lahko sodeluje, zato da bi izpeljal svoje ideje. Ta postopek je dobra garancija ne le za to, da se manjšinski glasovi slišijo, temveč tudi, da postanejo vplivni.

Takšen sistem sicer ne obstaja v vseh demokracijah, toda v večini primerov sta splošna volilna pravica in z njo povezano tveganje vlade, da bo izgubila na splošnih volitvah, dovolj močna garancija – vsaj do določene stopnje – za spoštovanje političnih manjšin. Za obstoj demokracije je zelo pomembno, da so pravice manjšine spoštovane. Če tega ni, obstaja nevarnost, da se bodo manjšine zaprle v svoje slonokoščene stolpe ter se s tem izločile iz splošnega političnega sistema. To pa ne samo teoretična temveč tudi zelo nevarna praktična grožnja demokraciji. Primeri za to trditev niso potrebni.

Temelj vsega tega pa je pojem solidarnosti, solidarnost med različnimi družbenimi skupinami, solidarnost med večino in manjšinami v družbi, splošna solidarnost vseh skupin in posameznikov v družbi z bistvom ideje demokracije. In, če omenim še širšo perspektivo, solidarnost z drugimi narodi in državami sveta, pri čemer nosijo vsi demokrati skupno odgovornost za mir in svobodo.

V svojem predavanju sem se osredotočil na vlogo intelektualcev v demokraciji, toda bistvena vprašanja, ki so tu načeta, zadevajo vse družbene skupine. Tako so pomembna tudi, ko gre za probleme etničnih ali narodnostnih manjšin znotraj enega demokratičnega sistema ali med njimi. To je seveda večplasten problem, ki bi zahteval mnogo več kot eno predavanje.

To, za kar se zavzemam, je v vseh pogledih odprta družba: navznoter odprta za različne poglede, za vse ideje, za vse manjšine z njihovimi lastnimi pravicami. Temelj sistema mora biti soudeležba javnosti, vendar, če zavestno ne razvijamo resničnega občutka za odprtost, demokracija kot oblika vladavine, ki prinaša spoštovanje osebne svobode in družbeno prosperiteto, ne more uspevati. Navzven mora biti družba odprta zunanjemu svetu. Demokratična država se ne sme izolirati in se ne sme odpovedati svoji odgovornosti za miroljuben demokratičen razvoj v svetu. Demokracija je najprej varovana s tem, da se njene ideje čedalje bolj širijo. Tudi to nas prepričuje o tem, da ne smemo sprejeti položaja »slonokoščene stolpa«.