

10. POGLAVLJE

Izbori i referendumi

Michael Gallagher

Sadržaj poglavlja

| | |
|--------------------------|-----|
| Uvod | 181 |
| Izbori i izborni sustavi | 181 |
| Referendumi | 188 |
| Zaključak | 194 |

Vodič za čitatelje

Ovo poglavlje obuhvaća dvije glavne mogućnosti glasanja koje ljudi imaju u većini društava: izbore i referendum. Izbori se održavaju kako bi se popunila mjesta u parlamentima ili izabrao predsjednik, dok na referendumima građani izravno odlučuju o nekoj političkom pitanju. Izbori su kamen temeljac predstavničke demokracije i na njima narod bira druge da donose odluke. Referendumi se katkad zamišljaju kao ekvivalent "izravne demokracije", ali se u praksi primjenjuju samo kao jedna vrsta neobvezatnog dodatka sustavima predstavničke demokracije, pri čemu gotovo nitko ne smatra da bi se sve odluke trebale donositi referendumom. U poglavlju se istražuju različita pravila prema kojima se održavaju izbori i ispituju posljedice tih razlika. Potom se razmatra primjena referenduma i ocjenjuje njegov potencijalni utjecaj na politiku zemlje.

Uvod

U poglavljima 7. i 8. vidjeli smo da parlamenti i vlade imaju potencijal da budu važni akteri. U ovom poglavlju razmatramo kako vlade i parlamenti uopće nastaju. Proces izbora bitan je uvjet svakoga političkog sustava koji se nada da će biti poštovan kao demokratski vjerodostojan. Izbori su glavni mehanizam kojim narod može izraziti svoja gledišta o tome kako bi trebalo upravljati njegovom zemljom.

Nisu svi izbori jednaki. Izborima upravljaju pravila koja, među ostalim, određuju kakve vrste odluka ljudi mogu donijeti kad se pojave na glasanju i kako se te odluke pretvaraju u mjesta u parlamentu ili u izbor predsjednika. Istovjetni skupovi preferencija birača u dvije susjedne zemlje možda će se izraziti različito ako se razlikuju izborna pravila ili – čak i ako glasački listići izražavaju njihove preferencije na jednak način – do različitih rezultata mogu dovesti pravila preračunavanja. Važno je, dakle, razumjeti koja se pravila koriste i kakve su posljedice različitih pravila.

Vlade i parlamenti, koji su proizvod izbora, donose većinu političkih odluka s kojima se suočava zemlja, ali unutar ograničenja koja nameću neki drugi akteri koji se proučavaju u ovoj knjizi, kao što su sudovi i interesne skupine (v. pogl. 9. i 14). No neke odluke ne donose izabrane vlasti nego sam narod na referendumima o konkretnim pitanjima. Dok je primjena izbora u demokracijama univerzalna, primjena referenduma silno se razlikuje.

Intrigantna je i sama ta razlika, kao i pitanje zašto se neka pitanja upućuju, a druga ne upućuju na referendum. U ovom se poglavlju ispituju različite vrste referenduma koji se održavaju ili se jamče ustavima pojedinih zemalja, te vrste problema koji obično postaju predmetom referenduma. U njemu se razmatraju razlozi u prilog njegovoj primjeni i zabrinutosti koje izražavaju njegovi kritičari. Postoji određeni spor o tome obračaju li glasači na referendumima dovoljno pozornosti na pitanje koje je navodno sporno, te se u poglavlju daje pregled empirijskih podataka prije no što se ocijeni utjecaj referenduma.

KLJUČNE TOČKE

- Izbori i referendumi dvije su glavne mogućnosti glasanja ljudi.
- Izbori se održavaju kako bi se popunila mjesta (predstavnički) u parlamentu ili nekoj drugoj instituciji.
- Referendumi su glasanja o konkretnom pitanju koje treba odobriti ili odbaciti.

Izbori i izborni sustavi

Izbori su, praktično, opće obilježje moderne politike. Čak i režimi koji se ne mogu smatrati demokracijama u bilo kojemu smislu te riječi i koji biračima daju malu slobodu izbora ili im je uopće ne daju kad dođu na biračko mjesto, imaju osjećaj da se iz održanih izbora može izvesti neka vrsta legitimnosti.

U modernim liberalnim demokracijama izbori su središnja predstavnička institucija koja čini poveznicu između naroda i njegovih predstavnika. Obični ljudi uglavnom ne mogu izravno sudjelovati u procesu odlučivanja o velikoj većini pitanja zbog očitih čimbenika kao što su, među ostalim, veličina stanovništva, kompleksnost javnih politika i vremenska ograničenja. Većinu odluka koje utječu na sve nas donosi šačica pojedinaca, kao što su članovi parlamenta, ministri u vladi ili predsjednici, koji su katkad kolektivno znani kao "politička klasa".

Mi – ili, u svakom slučaju, većina ljudi tijekom većeg dijela vremena – smatramo to stanje stvari legitimnim, a ne strašnom uzurpacijom vlastitih prava, zato što nam članovi političke klase nisu jednostavno nametnuti nego ih biraмо da budu naši politički predstavnici. Štoviše, oni se suočavaju s ponovnim izborom i stoga se na sljedećim izborima mogu smijeniti glasovanjem ako nismo zadovoljni njima. Taj mehanizam ostvarivanja predstavljenosti i odgovornosti od središnje je važnosti za pojam moderne demokracije (v. pogl. 5). Režim čije vođe nisu izabrani i nisu podložni zahtjevu redovitih ponovnih izbora ne može se smatrati demokratskim. Raspravlja se o tome jesu li slobodni i poštjeni izbori dovoljni da bi neki režim bio demokratski, ali odsutnost slobodnih i poštenih izbora svakako ga, prema gotovo svakoj definiciji, čini nedemokratskim.

Pod izbornim sustavom mislimo na skup pravila koja strukturiraju način na koji se daju glasovi na izborima i način na koji se ti glasovi potom pretvaraju u raspodjelu položaja. Najprije razmatramo izborne propise (pravila koja određuju širinu biračkog prava, pristup glasanju itd.), a potom konkretne izborne sustave.

Izborni propisi

U modernim demokracijama opseg biračkog prava razlikuje se u pojedinostima, a ne u načelu (v. pregled u: Caramani, 2000:49-57). Ako donekle poopćimo stvar, u prvoj polovici 19. stoljeća muška zemljoposjednička vlastela činila je velik dio *biračkog tijela* (onih koji imaju pravo glasa), ali od sredine stoljeća biračko se pravo postupno širilo na muški dio rastuće srednje klase. Dodatni napreci od, otprilike, prijelaza stoljeća značili su da je do Prvoga svjetskog rata (1914) glas imala muška radnička klasa. Borba za osiguranje jednakih prava žena trajala je dulje te žene nisu dobile pravo glasa na

jednakoj osnovi kao muškarci sve do svršetka Drugoga svjetskog rata (1945), napose u nekima, uglavnom katoličkim, zemljama kao što su Francuska i Italija. U 20. stoljeću dobna granica za biračko pravo stalno se smanjivala i u većini zemalja danas je 18 godina (Caramani, 2000:56-57). U mnogim zemljama postoje skupine za pritisak koje traže dodatno smanjenje, a postigle su stanovit uspjeh u Austriji (dobna granica za glasovanje je 16 godina), Brazilu (16) i Indoneziji (17). Glasovanje je općenito dobrovoljno, a u malobrojnim zemljama, kao u Australiji i Belgiji, obvezatno. Kako je odziv u većini zemalja povezan sa socijalno-ekonomskim statusom, tvrdi se da bi pretvaranje glasovanja u obvezatno pridonijelo uklanjanju "glasačkog jaza koji japi između različitih socijalno-ekonomskih statusa" (Hill, 2006; v. i okvir 10.1).

Zemlje se razlikuju prema lakoći pristupa glasovanju te to može biti važan čimbenik koji određuje hoće li novi kandidati i stranke poduzeti prvi korak i izaći na izbore. Većina zemalja nameće neku vrstu uvjeta, kao što su financijski depozit, dokazana potpora određenog broja birača ili pripadnost nekoj priznatoj stranci. Ti su uvjeti obično zahtjevniji u sustavima koji su usmjereni na kandidate nego u sustavima koji su usmjereni na stranke (v. Katz, 1997:255-261). Visoki pristupni uvjeti mogu biti značajno sredstvo odvratanja malih strana-

ka ili neovisnih kandidata; ako ih naprosto ne motivira želja da očuvaju prevlast etabliranih stranaka, mogu se opravdati potrebom da se obeshrabri mnoštvo "frivolnih" kandidata.

Općenito, mandat predsjednika je fiksni, dok ustavi obično preciziraju maksimalan, ali ne i minimalan mandat parlamenata. Predsjednik SAD-a ima četverogodišnji mandat, dok njegov francuski kolega ima petogodišnji mandat (prije 2002. mandat mu je trajao sedam godina). Mandat nekih parlamenata je fiksni: primjerice, parlamenti Norveške, Švedske i Švicarske imaju četverogodišnji životni vijek, dok članovi Predstavničkog doma SAD-a služe samo dvogodišnji mandat, što znači da cijelo vrijeme djeluju kao da su u izbornoj kampanji. Nasuprot tome, senatori SAD-a imaju šest godina da ubiru plodove izbora. Većina parlamenata ipak nema fiksni mandat; umjesto toga, aktualna vlada (ili premijer, ili u nekim slučajevima šef države) ima ovlast da raspusti parlament te obično koristi tu ovlast da raspíše izbore u trenutku koji je za nju najpogodniji. Kad parlament uđe u posljednju godinu mandata (ako dospije dotle), u mnogim se zemljama u zraku počne osjećati izborna groznica te se neprestance spekulira o tome da će povoljan rejting u istraživanjima javnog mnijenja potaknuti vladu da raspíše izbore. Maksimalno razdoblje između izbora obično je četiri godine, u nekoliko zema-

lja (uključujući Kanadu, Francusku, Italiju i Ujedinjeno Kraljevstvo) pet godina, a u Australiji i Novom Zelandu iznimno kratke tri godine.

Izborni sustavi

Točna pravila koja upravljaju pretvaranjem glasova u mandate čine se prilično tehničkim pitanjem, ali će se svaki autor koji piše o politici suglasiti s time da su izborni sustavi važni. Oni mogu imati velik utjecaj na to ima li neka zemlja dvostranački ili višestranački sustav, čini li vladu obično jedna stranka ili koalicija stranaka, osjećaju li birači da ih članovi parlamenta predstavljaju osobno i da su voljni zauzeti se za njih ako imaju neki problem, jesu li žene i manjine uvelike podpredstavljene u parlamentu i drže li vlade, možda, rashode i poreze visokima ili niskima.

Ovo nije mjesto na kojemu se može ponuditi potpuno tumačenje funkcioniranja izbornih sustava u cijelom svijetu (v. Farrell, 2001; Gallagher i Mitchell, 2008, prilog A; Reynolds i dr., 2005). No možemo skicirati glavne kategorije i razlikovne dimenzije prije nego što prijedemo na ispitivanje posljedica različitih konfiguracija.

Glavne kategorije izbornih sustava

Izborni sustavi mogu se kategorizirati na mnogo načina, a najjednostavniji se tiče veličine izbornih okruga u kojima se raspodjeljuju mjesta u parlamentu (*izborni krug* je zemljopisno područje na koje je podijeljena zemlja radi izbora). Možemo početi s razlikovanjem sustava koji se temelje na *višemandatnim izbornim okruzima* u kojima mjesta u parlamentu dijele stranke razmjerno svojem udjelu u glasovima i onih koji se temelje na *jednomandatnim izbornim okruzima* u kojima najjača stranka u svakome izbornom okrugu osvaja mjesto. Prvi se obično nazivaju *razmjernim izbornim sustavima*, a drugi *većinskim* ili *nerazmjernim izbornim sustavima*.

✱ Sustav relativne većine u jednomandatnim izbornim okruzima

Potonje je lakše objasniti i razumjeti te su zato te metode usvojene najrinije. Najjednostavniji je sustav relativne većine u jednomandatnim izbornim okruzima, koji se katkad naziva i *first-past-the-post*. Birači jednostavno stavljaju oznaku, kao što je križić, pokraj kandidata kojega biraju, a mandat se dodjeljuje kandidatu koji dobije najviše glasova (to jest, relativnu većinu). Taj se sustav koristi u nekima od najvećih demokracija na svijetu, kao što su Indija, SAD, Ujedinjeno Kraljevstvo i Kanada; više od 40 posto svjetskog stanovništva i više od 70 posto stanovništva u etabliranim demokracijama živi

u zemljama koja primjenjuju taj sustav (Reynolds i dr., 2005:30; Heath i dr., 2008; Mitchell, 2008; Massicotte, 2008).

Alternativni glas

U izbornom sustavu alternativnog glasa, koji se upotrebljava u Australiji, birači mogu rangirati kandidate tako što stave "1" uz svoj prvi izbor, "2" uz drugi i tako dalje (Farrell i McAllister, 2008). Proces prebrojavanja glasova nešto je složeniji. Ako je jedan kandidat dobio apsolutnu većinu svih danih glasova, ta se osoba smatra izabranom. A ako nije, najniže rangirani kandidat uklanja se iz prebrojavanja i njegovi se glasački listići preraspodjeljuju prema drugoj preferenciji koja je izražena na njima. Pristaše tog kandidata zapravo se pita: "Budući da vaš prvi izbor nije dobio dostatnu potporu da bi bio izabran, za kojega biste kandidata željeli da, umjesto njega, ima koristi od vašeg glasa?" Proces prebrojavanja nastavlja se uzastopnim uklanjanjima najniže rangiranog kandidata i prijenosom njegovih glasova preostalim kandidatima sve dok jedan kandidat ne bude imao apsolutnu većinu ukupnih glasova. Posljedično, alternativno glasovanje smatra se većinskim sustavom zato što je pobjedniku u posljednjoj fazi potrebna apsolutna većina glasova, dok je u sustavu relativne većine u jednomandatnim izbornim okruzima dostatna relativna većina.

Dvokružni sustav ✱

Drugi je način popunjavanja mjesta u parlamentu dvokružni izborni sustav: ako nijedan kandidat u prvom krugu ne osvoji apsolutnu većinu glasova, održava se drugi krug u koji mogu ući samo određeni kandidati (dva prva ili oni koji su premašili određeni postotak glasova), a pobjednik je onaj tko osvoji najviše glasova. Taj se sustav primjenjuje za izbor parlamenata u više od dvadeset zemalja, među kojima su Francuska, Iran i nekoliko bivših francuskih kolonija, te se često upotrebljava za izbor predsjednika (Elgie, 2008; Blais i dr., 1997).

Ta tri sustava – sustav relativne većine u jednomandatnim izbornim okruzima, izborni sustav alternativnog glasa i dvokružni izborni sustav – međusobno se razlikuju, ali u sklopu cjelovitog raspona izbornih sustava imaju mnogo više onoga što im je zajedničko od onoga što ih razlikuje, kako ćemo vidjeti kasnije, zato što se svi temelje na jednomandatnim izbornim okruzima.

✱ Razmjerni izborni sustav

Razmjerni izborni sustavi jako se razlikuju, ali su im neke stvari zajedničke. Načelo razmjernog predstavljanja može se ostvariti nekom od niza različitih metoda, a



Okvir 10.1. Bi li glasovanje trebalo biti obvezatno?

| Argumenti za obvezatno glasovanje | Argumenti protiv obvezatnog glasovanja |
|--|--|
| Naši su se preci borili i ginuli kako bi izborili pravo glasa, tako da ljudi danas imaju obvezu glasovati. | Potpuno je legitimno nemati nikakva interesa za politiku ili ne glasovati zbog bilo kojeg razloga. |
| Političari imaju snažan poticaj da iznenađno mijenjaju svoje politike prema onima koji će ih kazniti ili nagraditi, ovisno o njihovom uspjehu na dužnosti, a zanemariti one koji vjerojatno neće glasovati. Kad je glasovanje dobrovoljno, mnogo je vjerojatnije da će glasovati oni kojima je bolje nego siromašni, tako da će ishodi javnih politika pogodovati onima kojima je bolje. | Ako je svatko prisiljen glasovati, glasove onih kojima je doista stalo do rezultata izbora razvodnjuju glasovi onih koje ne zanimaju rezultati i koji možda glasuju praktički nasumce. |
| Uloga novca u politici smanjena je otkako stranke više ne moraju motivirati svoje pobornike da izađu na izbore. | Dužnost stranaka i kandidata treba biti da uvjere građane kako postoji neki razlog zašto bi trebali glasovati umjesto da se oslone na državu da ih ona na to prisili. |
| Svi građani imaju poticaj da se informiraju o problemima i učinkovitosti političara, čime se stvara informiranije biračko tijelo. | Čak i oni koje izbori zapravo ne zanimaju moraju glasovati, tako da političari imaju još veći poticaj nego kod dobrovoljnog glasovanja da se upuste u majstorluku privlačenja pozornosti kako bi pokušali impresionirati one koji ništa ne znaju o aktualnim problemima. |
| Obvezatnost nije kršenje načela: svi, primjerice, moraju plaćati poreze željeli oni to ili ne. | Sloboda izbora podrazumijeva pravo da se ne odazovete na izbore ako to ne želite, a to bi se pravo povrijedilo prisiljavanjem ljudi da glasuju. |

svima je cilj da, kao što ćemo vidjeti, uz određene uvjete dadu svakoj skupini birača "pravedan udio" u predstavljenoj – ili, drugim riječima, da svakoj stranci dodijeli udio u mandatima koji je jednak njezinu udjelu u glasovima. Najjednostavniji način da se to postigne jest da cijela zemlja bude jedna velika izborna jedinica, kao što je u Izraelu, Nizozemskoj i Slovačkoj; onda je, primjerice, jednostavno dodijeliti 24 mjesta u parlamentu koji ima 150 mjesta stranci koja dobije 16 posto glasova (Rahat i Hazan, 2008; Andeweg, 2008). Time se jamči visok stupanj *razmjernosti*, pod čime mislimo da raspodjela mjesta u parlamentu precizno odražava raspodjelu glasova ("nerazmjernost" se odnosi na stupanj razlike između tih dviju raspodjela). Istodobno, to može kod birača stvoriti osjećaj neangažiranosti u političkom sustavu zato što nemaju lokalnog zastupnika u parlamentu. Stoga je uobičajenije da se zemlja podijeli na određen broj manjih izbornih okruga u kojima se prosječno bira pet, deset ili dvadeset članova parlamenta. Mjesta se dodjeljuju razmjerno unutar svakoga izbornog okruga, ali se ne može jamčiti da će ukupna razina razmjernosti biti jednako visoka kao kad postoji samo jedna nacionalna izborna jedinica. Primjeri su tog pristupa Brazil, Finska, Indonezija i Španjolska (Raunio, 2008; Hopkin, 2008).

Postoje različite metode za razmjerno dodjeljivanje mjesta u svakome izbornom okrugu, a temelje se na donekle različitim koncepcijama onoga što čini "savršenu razmjernost". Neke su metode nepristrane prema velikim i malim strankama, dok druge, kao što je široko primjenjivana D'Hondtova metoda, daju nedvojbenu prednost većim strankama (objašnjenje tehničkih podrobnosti u: Gallagher i Mitchell, 2008, prilog A; v. i pogl. 13).

Opisani sustavi poznati su kao listovni sustavi zato što svaka stranka predstavlja biračima svoju listu kandidata. Premda su listovni sustavi još uvijek najuobičajeniji oblik izbornog sustava u svijetu (Reynolds i dr., 2005:30), posljednjih je godina niz zemalja usvojio ono što se obično naziva mješovitim sustavima (poznati su i kao mješoviti izborni sustavi, kompenzacijski sustavi i sustav personaliziranih razmjernih izbora). Birač obično daje dva glasa: jedan za člana parlamenta u lokalnome izbornom okrugu i jedan za stranačku listu. Određeni dio članova parlamenta bira se u lokalnim (obično jednomandatnim) izbornim okruzima, a ostatak sa stranačkih lista; u Njemačkoj, arhetipu te kategorije, udjeli su pola-pola, premda se u drugim zemljama ta ravnoteža pomiče na ovaj ili onaj način. Mjesto koje se osvaja u izbornom okrugu obično se dodjeljuje prema pravilima sustava relativne većine.

Raspodjela listovnih mjesta ovisi o tome jesu li dio izbora u izbornim okruzima i listovni dio izbora spojeni ili odvojeni (o mješovitim sustavima v. Shugart i Wattenberg, 2003). U prvom slučaju sustav je poznat kao *kompenzacijski mješoviti sustav* (katkad se riječ

kompenzacijski zamjenjuje riječju korekcijski ili poveznici, a taj je sustav poznat i kao razmjerni mješoviti sustav ili *mixed-member proportional*, MMP). Listovna se mjesta dodjeljuju tako da se isprave podpredstavljenost i nadpredstavljenost koje se stvaraju u izbornim okruzima i osigura da ukupan broj mjesta neke stranke (a ne samo njezina listovna mjesta) bude razmjern njezinu udjelu u glasovima. Male stranke obično loše prolaze u jednomandatnim izbornim okruzima u kojima teško osvajaju ijedno mjesto, ali u cjelini stječu "pravedan udio" tako što dobivaju odgovarajući broj listovnih mjesta, dok se većim strankama, koje obično osvajaju više od svoga "pravednog udjela" u izbornim okruzima, dodjeljuje manje listovnih mjesta ili nijedno mjesto zato što ih mjesta koja osvoje u izbornim okruzima dovode do broja ili blizu ukupnom broju na koji imaju pravo. Kompenzacijski mješoviti sustavi stoga mogu rezultirati vrlo razmjernim ishodima, premda je strankama lako manipulirati njima kako bi proizvele iskrivljene rezultate, kao što pokazuju Albanija i Lesoto. Primjeri su tog sustava Njemačka, Novi Zeland i Venezuela (Saalfeld, 2008; Vowles, 2008).

Ako su listovni dio izbora i dio izbora u izbornim okruzima odvojeni, imamo *paralelni mješoviti sustav* (katkad se naziva i većinskim mješovitim sustavom ili *mixed-member majoritarian*, MMM). U njemu se listovna mjesta dodjeljuju strankama samo na temelju glasova za njihove liste, a ne uzima se u obzir ono što se dogodilo u izbornim okruzima. To pogoduje velikim strankama koje zadržavaju nadpredstavljenost koju obično postižu u izbornim okruzima, a manje stranke imaju manje utjehe nego u kompenzacijskom sustavu. Paralelni mješoviti sustavi primjenju se češće od kompenzacijskih, a koriste ih, među ostalima, Japan i Meksiko (Reed, 2008).

Dok praktično svi razmjerni izborni sustavi koriste stranačke liste na donekle sličan način, one ne postoje u sustavu *pojedinačnoga prenosivog glasa* (STV) u višemandatnim izbornim okruzima. On preuzima logiku sustava alternativnog glasa i primjenjuje je u višemandatnim izbornim okruzima. To znači da birači, kao i u sustavu alternativnog glasa, mogu rangirati sve kandidate (ili onoliko koliko žele) prema vlastitom izboru, a rezultati, kao i u razmjernome izbornom sustavu, odražavaju visok stupanj sukladnosti između glasova danih kandidatima neke stranke i njezina udjela u mandatima. Svako objašnjenje načina na koji se računaju glasovi u razmjernome izbornome sustavu pojedinačnoga prenosivog glasa tendira k tome da taj sustav zvuči složenijim nego što doista jest, a najbolji način da se shvati njegova mehanika jest da se istraži neki konkretan primjer (primjeri su navedeni u: Gallagher i Mitchell, 2008:594–596; Sinnott, 2010:117–124). Ukratko, ako je najviše rangirani kandidat nekog birača toliko popularan da mu nije ni potreban taj glas ili je toliko nepopularan da nema koristi od tog glasa, glas se

prenosi kandidatu kojega je birač rangirao kao drugog po redoslijedu. Budući da su birači obično stranački orijentirani, svoju drugu preferenciju daju drugom kandidatu iste stranke čiji je kandidat i njihov prvi izbor.

Razmjerni sustav pojedinačnoga prenosivog glasa razlikuje se od listovnih sustava ne samo prema mogućnosti birača da rangiraju kandidate, nego i po tome što ne pretpostavlja postojanje stranaka ili njihovo istaknuto mjesto u mislima birača: birači mogu rangirati kandidate na osnovi bilo kojeg čimbenika koji im je najvažniji, što može biti (a na parlamentarnim izborima obično i jest) stranačka pripadnost, ali to mogu biti i gledišta o nekom konkretnom pitanju, percipirana sposobnost parlamenta ili ministara, rod, lokacija itd. Birači, dakle, mogu prikupiti mnogo informacija o svojim stavovima prema kandidatima umjesto da zapravo kažu "da" jednome i "ne" ostalim kandidatima kao u većini sustava. "Diskretni šarm" razmjernoga izbornog sustava pojedinačnoga prenosivog glasa jest u paradoksalnoj kombinaciji njegove popularnosti među istraživačima izbornih sustava (v. nastavak) i činjenice da je daleko od široke primjene; za izbor svojih nacionalnih parlamenata primjenjuju ga samo Irska i Malta (Gallagher, 2008).

Dimenzije raznolikosti

Mnogo je različitih izbornih sustava, ali se međusobno razlikuju prema ograničenom broju dimenzija. Tri su posebno važne. Prva je veličina izbornih okruga, pod čime se misli na broj članova parlamenta koji se biraju u svakome izbornom okrugu. Druga je stupanj *unutarstranačkog izbora*: raspon unutar kojega birači mogu odlučiti koji će kandidati njihove stranke dobiti mjesta koja stranka osvoji. Treća se tiče teškoće u osvajanju mjesta koju izražava zamisao o izbornim pragovima.

Veličina izbornih okruga

Veličina izbornih okruga varira od jednog mjesta u zemljama koje primjenjuju jednomandatne izborne okruge do veličine parlamenta u državama u kojima je cijela zemlja jedna velika izborna jedinica. Što je veća prosječna veličina izbornog okruga, možemo očekivati razmjernije rezultate izbora. Kad postoji više mjesta koje treba raspodijeliti, lakše je postići "pravednu" raspodjelu; kad postoji samo jedno mjesto, uzima ga najveća stranka u izbornom okrugu, dok druge stranke ne dobivaju ništa. Prema konvencionalnom mišljenju, visok stupanj razmjernosti teško je postići ako prosječna veličina izbornih okruga nije najmanje pet, premda se u praksi sustavi koji se temelje na izbornim okruzima od dva do četiri mjesta obično smatraju varijantama razmjernoga izbornog sustava, dok se samo sustavi s jednim mjestom smatraju nerazmjernim izbornim sustavima.

Unutarstranački izbor

Velik dio dosadašnje rasprave odnosio se na to kako se mjesta dijele među strankama, ali neki birači mogu biti zainteresirani i za to koji konkretni pojedinci zauzimaju ta mjesta. Koliki izbor osigurava izborni sustav među kandidatima unutar stranke? U sustavima s jednomandatnim izbornim okruzima nema unutarstranačkog izbora jednostavno zato što nijedna stranka ne ističe više od jednog kandidata; ako se biraču sviđa neka stranka ali ne i njezin kandidat, ili mu se sviđa kandidat ali ne i njegova stranka, jednostavno mora stisnuti zube i prihvatiti neugodnu opciju.

U razmjernim izbornim sustavima stupanj izbora varira. Neki listovni sustavi ne nude nikakav unutarstranački izbor; oni se temelje na onome što se naziva *zatvorenim listama* na kojima stranka određuje redoslijed kandidata na listi, a birači to ne mogu odbaciti. Ako u tom sustavu neka stranka osvoji, recimo, pet mjesta u jednome izbornom okrugu, ta mjesta dobiva prvih pet imena na listi o kojima je odlučila stranka, što god birači mislili o tim pojedincima. Zatvorene liste koriste se u Izraelu, Portugalu i Španjolskoj te u pretežnoj većini zemalja koje imaju mješovite sustave.

Drugi listovni sustavi koriste pak *preferencijske liste* na kojima birači mogu navesti preferenciju za pojedinog kandidata na stranačkoj listi koju su izabrali. U nekim slučajevima preferencijski glasovi birača sami određuju koji će kandidati osvojiti mjesta; u drugima su potrebni preferencijski glasovi određenog broja birača da bi nekom kandidatu priskrbili mjesto ispred nekoga koga je stranka postavila na više mjesto na listi (Shugart, 2008:36–50). Belgija, Čile i Poljska primjeri su zemalja u kojima birači imaju efektivan glas da odrede koji će kandidati njihove stranke postati članovi parlamenta (De Winter, 2008; Siavelis, 2008). U razmjernome izbornom sustavu pojedinačnoga prenosivog glasa birači imaju potpunu slobodu da rangirane preferencije dodijele bilo kojemu kandidatu, i to ne samo unutar stranaka nego i među strankama.

U sustavima sa zatvorenim listama ključna se unutarstranačka borba vodi, dakle, u fazi odabira kandidata: da bi imali izgleda biti izabrani, oni koji žele postati članovi parlamenta moraju se pobrinuti da ih stranka stavi na visok položaj na listi. U sustavima preferencijskih lista i u razmjernome izbornom sustavu pojedinačnoga prenosivog glasa odabir kandidata je važan, ali nije najvažniji, zato što se svi stranački kandidati međusobno natječu za potporu birača, jer moraju nadmašiti svoje sunatjecatelje ako žele biti izabrani.

Izborni pragovi

Izborni pragovi ulaze u igru kad izborni sustav ne teži postići "savršenu" sukladnost između udjela u glasovi-

ma i udjela u mandatima. Izborni sustavi obično imaju neko ugrađeno obilježje koje je dizajnirano tako da spriječi vrlo male stranke da osvoje mandate; to se može opravdati time da je poželjno spriječiti prekomjernu fragmentaciju parlamenta i olakšati formiranje stabilnih vlada, premda to, dakako, može biti motivirano i jednostavnom željom većih stranaka da diskriminiraju manje.

Dobar je primjer izborni prag koji se primjenjuje u Slovačkoj koja, kako je već spomenuto, ima samo jednu nacionalnu izbornu jedinicu. To bi omogućilo vrlo visok stupanj razmjernosti da zemlja ne primjenjuje petpostotni izborni prag, što znači da nijedna stranka koja osvoji manje glasova od toga ne osvaja nikakva mjesta. Na slovačkim izborima 2010. godine 16 posto birača glasovalo je za stranke koje nisu dosegule izborni prag te nisu bili predstavljeni u parlamentu. U Njemačkoj je izborni prag nešto složeniji: stranka mora osvojiti ili pet posto listovnih glasova ili tri mjesta u izbornim okruzima kako bi se kvalificirala za sudjelovanje u raspodjeli listovnih mandata. Uobičajeni su izborni pragovi u rasponu od tri do pet posto; izborni prag u Nizozemskoj neobično je nizak (0,67 posto), dok je izborni prag od 7 posto u Rusiji neobično visok.

Podrijetlo izbornih sustava

Unatoč očitom interesu stranaka za odabir izbornog sustava, izborni sustavi koje zemlje danas primjenjuju nisu nužno izabrani stranačkom borbom. Neki, dakako, jesu. Primjerice, izborni sustav alternativnog glasa u Australiji odabrale su 1918. dvije stranke desnog centra jer im je omogućavao da postoje kao zasebni entiteti, a da se pritom ne dijele glasovi desnog centra i ne dopusti pobjeda Laburističke stranke. U drugim zemljama, kao u Francuskoj i Grčkoj, izborni je sustav povremeno mijenjala stranka na vlasti kako bi ostvarila neku korist za sebe i naštetila svojim suparnicima.

U drugim je zemljama iako početnog odabira izbornog sustava postojao, doduše, neki stupanj konsenzusa. To, primjerice, vrijedi za Dansku i Finsku i pomaže da se objasni zašto su se u te dvije zemlje izborni sustavi održali od početka 20. stoljeća. U drugim zemljama, pak, izborni sustav nikad nije bio svjesno "odabran"; u SAD-u i Ujedinjenom Kraljevstvu, primjerice, izborni je sustav razvio i postao to što jest u vrijeme kad nisu bile poznate opcije koje su se mogle uzeti u obzir. Ako postoji dugo-ročan trend, onda je to smjer udaljavanja od većinskih i primicanja razmjernih izbornih sustava, što je osobito izraženo u Europi (Caramani, 2000:48, 58-63). To se djelomice može objasniti relativno "niskorizičnom" prirodom razmjernih izbornih sustava: stranke znaju da će njihov udio u parlamentarnim mjestima uvijek približno odražavati udio u glasovima, dok u većinskom

sustavu malo stranaka ima velike dobiti od izbornog sustava, a većina ostvaruje gubitke (Benoit, 2006a; Colomer, 2004a).

Posljedice izbornih sustava

Izborni su sustavi predmet mnogih sukoba i stranke obično pokazuju snažne osjećaje kad se govori o njihovoj promjeni. To govori da su izborni sustavi važni; oni moraju imati neke izravne posljedice jer bi u protivnome stranke bile ravnodušne prema tome koji se izborni sustav primjenjuje.

Najšire proučavan aspekt tiče se utjecaja izbornih sustava na stranačke sustave (Lijphart, 1994). Pedesetih godina 20. stoljeća francuski politički znanstvenik Maurice Duverger skovao ono što je postalo poznato kao "Duvergerov zakon" (Benoit, 2006). U biti je tvrdio da je sustav relativne većine u jednomandatnim izbornim okruzima povezan s dvostranačkim sustavom, a da je razmjerni izborni sustav povezan s višestranačkim sustavima (o potpunijoj raspravi v. okvir 13.5). Kako su uočili mnogi, uključujući i Duvergera, uzročni se odnos kreće i u suprotnom pravcu; to znači da stranke u dvostranačkom sustavu mogu zadržati postojeći sustav relativne većine u jednomandatnim izbornim okruzima kako bi unaprijed spriječile rast svojih suparnika; ako u sustavu relativne većine u jednomandatnim izbornim okruzima nastane višestranački sustav, kao što se dogodilo u nekoliko europskih zemalja početkom 20. stoljeća, one se mogu suglasiti o tome da prijeđu na razmjerni izborni sustav kako bi osigurale uzajamno zajamčen opstanak.

Utjecaj na stranačke sustave neizravno utječe na sastavljanje vlade. Kad je nerazmjernost niska a parlament fragmentiran, kao što se obično događa u razmjernim izbornim sustavima, manja je vjerojatnost da će neka stranka osvojiti ukupnu većinu nego u nerazmjernim izbornim sustavima. Posljedično, u nerazmjernim izbornim sustavima, kao u Kanadi, koalicijska je vlada nepoznanica, dok su u arhetipskim razmjernim izbornim sustavima, poput onih u Belgiji ili Finskoj, nezamislivi izgledi da nastane jednostranačka vlada, a kamoli jednostranačka većinska vlada. U svibnju 2005. primjerice, britanska Laburistička stranka osvojila je 35 posto glasova, što je sustavom relativne većine u jednomandatnim izbornim okruzima pretvoreno u 55 posto mjesta, čime je Tony Blair dobio ukupnu većinu u House of Commons. U razmjernome izbornom sustavu Laburistička stranka, čak i kad bi osvojila jednak udio u glasovima, ne bi imala izgleda da osvoji ukupnu većinu pa bi najvjerojatniji ishod bila koalicijska vlada. Jesu li bolje koalicijske ili jednostranačke vlade – to je, dakako, predmet rasprave s mnogo argumenata na svakoj strani (v. pregled u okviru 13.4).

Druge posljedice izbornih sustava nije tako lako kvantificirati. Zagovornici razmjernoga izbornog sustava tvrde da on tendencijski stvara parlamente koji su socijalno-demografski i politički reprezentativniji od parlamenata u nerazmjernim izbornim sustavima. To se djelomice može pripisati tome što u razmjernome izbornom sustavu stranke moraju nominirati "glasački listić" ili listu koja ima određen broj kandidata, a one se obično dobro pobrinu da bi osigurale da taj glasački listić bude uravnotežen kako bi bio široko privlačan. Najlakši aspekt da se to izmjeri jest rodna predstavljenost te u zemljama s razmjernim izbornim sustavom ima u prosjeku više žena u parlamentima nego u zemljama s nerazmjernim izbornim sustavima (Norris, 2004). No mogu postojati velike razlike i među zemljama sa sličnim izbornim sustavima, što ukazuje na važnost drugih čimbenika.

Izborni sustavi mogu utjecati i na način ponašanja članova parlamenta, kako je razmotreno u pogl. 7. Pritom možemo očekivati da glavna razlika neće biti između razmjernih i nerazmjernih izbornih sustava, nego između onih sustava u kojima birači mogu ili ne mogu birati kandidate stranke koju preferiraju. U prvim (razmjerni izborni sustav s otvorenim listama ili razmjerni izborni sustav pojedinačnoga prenosivog glasa) kandidati svake stranke ustvari se međusobno natječu za preferencijske glasove biračkog tijela. U posljednjima (sustavi sa zatvorenim listama ili sustavi s jednomandatnim izbornim okruzima) birači ne mogu izraziti gledište o pojedinim kandidatima nego jednostavno moraju prihvatiti listu (listu s jednom osobom u sustavima s jednomandatnim izbornim okruzima) koju im nudi stranka. Očekivali bismo, dakle, da članovi parlamenta iz prve kategorije pridaju više pozornosti služenju biračkom tijelu nego članovi parlamenta iz druge kategorije. O tome postoje i određeni empirijski podaci; osim toga, udio članova parlamenta lokalnog podrijetla i, kako se pretpostavlja, lokalne orijentiranosti veći je u zemljama s otvorenim listama i s razmjernim izbornim sustavom pojedinačnoga prenosivog glasa nego u zemljama sa zatvorenim listama (Gallagher, 2008a:557-562; Shugart, Valdini i Suominen, 2005). Istodobno, i politička kultura ima neku ulogu u određivanju ponašanja članova parlamenta; primjerice, članovi parlamenta u Britaniji i Francuskoj, kao i njihovi birači, smatraju da je rad u izbornom okrugu važan dio uloge člana parlamenta te se, sukladno tome, široko uključuju u njega, premda nisu podložni natjecanju sa suparnicima koji se također natječu za glasove.

Koji je sustav najbolji ovisi, dakako, o tome što želimo od izbornog sustava (Gallagher, 2008a:566-575; Katz, 1997:278-310). Svaki dizajner izbornog sustava u osnovi se mora odlučiti između razmjernoga i nerazmjernog izbornog sustava. Razmjerni izborni sustavi obično se po-

dupiru obrazloženjem da stvaraju parlament koji točno predstavlja preferencije naroda; mogu li se izbori doista smatrati demokratskima, može se upitati, ako raspodjela mjesta među strankama približno ne odražava način na koji su ljudi glasovali? Razmjerni izborni sustav jamči da nijedna stranka neće biti znatno nadpredstavljena i da nijedna važna skupina birača neće ostati podpredstavljena. Zbog velikih razlika među razmjernim izbornim sustavima, opasnost od pretjerane fragmentacije možemo spriječiti prilagodbom varijabli kao što su izborni prag ili veličina izbornih okruga.

Zagovornici nerazmjernih izbornih sustava naglašavaju veću vjerojatnost da će oni dovesti do dvostranačkog sustava i iznose njihove vrline (v. okvir 13.4), kao što su stabilna učinkovita vlada umjesto višestranačke koalicije te mogućnost birača da smijene vladu s položaja. Istraživači izbornih sustava skloni su preferiranju mješovitih sustava ili razmjernih sustava pojedinačnoga prenosivog glasa (Bowler, Farrell i Pettit, 2005), ali politički akteri koji odabiru izborne sustave možda neće potražiti savjet znanstvenika.

Sažmimo: izborni su sustavi zasigurno utjecajni, ali ne bismo trebali pretpostaviti da oni sami određuju prirodu politike neke zemlje. Nije realno očekivati da će se jednostavno promjenom izbornog sustava ukloniti koricupcija, povećati kvaliteta članova parlamenta ili promijeniti pravci stranačkog nadmetanja. Stranačke sustave oblikuju i mnogi drugi čimbenici, kao što se razmatra u poglavlju 13. No nema sumnje da izborni sustavi mogu na niz načina promijeniti politiku neke zemlje. Znamo kakve će biti vjerojatne posljedice ako sustav neke zemlje učinimo više (ili manje) razmjernim, ako povećamo (ili snizimo) prag predstavljenosti, ako biračima dademo više (ili manje) moći da biraju kandidate jedne stranke. Ako i ne možemo jamčiti da ćemo preoblikovati politiku zemlje, imamo vrlo jasnu zamisao o pravcu u kojemu će konkretne promjene izbornog sustava vjerojatno gurnuti politiku.

KLJUČNE TOČKE

- Temeljna razlika među izbornim sustavima jest razlika između sustava koji se temelje na jednomandatnim izbornim sustavima (nerazmjerni izborni sustavi) i razmjernih izbornih sustava u višemandatnim izbornim okruzima.
- Svi sustavi s jednomandatnim izbornim okruzima daju prednost najjačoj stranci u izbornom okrugu, dok pristaše drugih stranaka ostaju nepredstavljene.
- Glavne kategorije razmjernih izbornih sustava jesu listovni sustavi, mješoviti sustavi i sustav pojedinačnoga prenosivog glasa. Razmjerni izborni sustavi mogu postati razmjerniji ako se primijene veći izborni okruzi i ako se snizi ili ukloni izborni prag.

• Razmjerni izborni sustavi razlikuju se prema stupnju u kojemu omogućuju biračima da biraju među kandidatima svoje stranke. Nerazmjerni izborni sustavi ne dopuštaju biračima nikakav odabir unutar stranke.

• Nerazmjerni izborni sustavi vjerojatnije će proizvesti dvostranački sustav, osobito kad je riječ o raspodjeli mjesta, dok će razmjerni izborni sustavi vjerojatnije dovesti do višestranačkog sustava; no oblik stranačkog sustava ovisi i o drugim čimbenicima, kao što je priroda politiziranih društvenih rascjepa.

Referendumi

Suvremena je vlast predstavnička, što znači da veliku većinu političkih odluka u svim zemljama donose izabrani dužnosnici, a ne izravno sam narod. No neke zemlje primjenjuju referendum na kojemu narod može glasovati o nekom pitanju.

Trebali bismo jasno reći da se to ne svodi na "izravnu demokraciju", često upotrebljavan, ali maglovit izraz. Naprotiv, riječ je jednostavno o pitanju uključuje li ili ne uključuje sustav, u osnovi, predstavničke vladavine u nekoj zemlji mogućnost referenduma. Izraz "izravna demokracija" ima korijene u zamisli da je u institucijama predstavničke vladavine uloga naroda u odlučivanju samo neizravna zato što narod bira predstavnike koji potom donose odluke. Kad se primjenjuje referendum, čini se da odluke donosi sam narod. No "izravna demokracija" ima mnogo konotacija, kako pozitivnih tako i negativnih, pa znanstvenici obično tom izrazu daju širok prostor i ograničavaju se na raspravu o referendumu kao instituciji u okviru predstavničke demokracije.

Tipovi referenduma

Na referendumu, kako taj izraz korisno definiraju Butler i Ranney (1994a:1), "masovno biračko tijelo glasuje o nekom javnom pitanju". Tu riječ ne upotrebljavamo za glasovanje o izboru pojedinca, kao što je predsjednik, na neki položaj. Najkorisniju tipologiju za uvođenje nekog reda u potencijalni kaos velikog broja referenduma osmislio je Uleri (1996a, 2003:85-109). Premda nemamo prostora da izložimo potpunu tipologiju, posebno su važne tri dimenzije koje ona utvrđuje.

Prvo, referendum može biti u nekim okolnostima obavezan ili neobavezan. Primjerice, referendum u Danskoj i Irskoj 1972. o tome hoće li se pridružiti Europskoj zajednici bili su obavezni zato što su ustavi obili zemalja utvrdili kako je referendum nužan o pitanju koje ima tako velike posljedice za suverenost, dok su francuski i nizozemski referendumi 2005. o predloženoj ustavu Europske unije bili neobavezni zato što nije zakonski ili ustavno bilo nužno da se održi referendum. Kad su

referendumi neobavezni, to je sredstvo otvoreno stranačkoj manipulaciji, primjerice kad vlada odluči uputiti neko pitanje na referendum nadajući se da će učvrstiti svoj položaj ili podijeliti oporbu.

Drugo, referendum se može održati na zahtjev određenog broja birača, te ga u tom slučaju nazivamo *inicijativom*, ili neke političke institucije. Jasno je razlikovno obilježje pučke inicijative: ona omogućuje da određen broj birača uzrokuje pučko glasovanje. Inicijativa je uočljiva zato što je rijetka u svjetskim ustavima, ali je ono malo zemalja koje ju imaju široko primjenjuju. Prednjači Švicarska u kojoj većinu pučkih glasovanja iniciraju birači; ako predviđeni broj ljudi (koji varira od 50.000 do 100.000, ovisno o prirodni prijedloga) potpiše peticiju kojom poziva da se glasuje o promjenama ustava ili o odbacivanju nekog zakona koji je nedavno usvojen u parlamentu, o tome se mora glasovati.

Italija je jedina druga zapadnoeuropska zemlja koja dopušta inicijativu i premda su angažirani građani potaknuli mnogo pučkih glasovanja osamdesetih i devedesetih godina 20. stoljeća, upotreba tog oružja protiv političke klase – jer upravo se tako shvaćalo mnogo tih inicijativa – otad opada. Niz postkomunističkih zemalja ima odredbu o inicijativi u svojim ustavima, ali teško mobiliziranje stanovništva u većini tih zemalja znači da inicijativa nije postala značajna. Inicijativa je ujedno i istaknuto obilježje politike na razini saveznih država u pojedinim, osobito jugozapadnim, dijelovima SAD-a.

Treće, razlikuju se referendumi koji *promiču odluke* i referendumi koji *kontroliraju odluke*. Rijetke su odredbe koje propisuju prve; takozvani "plebiscitarni" referendumi, na kojima autoritarni vođa iznosi prijedlog i potom poziva puk da ga glasovanjem podupre, pripadaju toj kategoriji, a primjeri su referendumi koje su u Francuskoj održali Napoleon i Luj Napoleon ili, u novije vrijeme, referendumi u nekim postkomunističkim zemljama, kao što su Bjelorusija i Turkmenija, o produljenju vladavine predsjednika na vlasti. Uobičajeni su referendumi koji kontroliraju odluke i na kojima akter koji se protivi nekom prijedlogu može pozvati narod kao potencijalnog igrača veta. Možemo razlikovati i opozivajuće referendume ili inicijative (kojima je cilj da sruše neki zakon ili ustavnu odredbu) i odbacujuće referendume (kojima je cilj da spriječe da neki prijedlog uđe u zakon ili ustav). Švicarska ima široko primjenjivu odredbu o inicijativi o odbacivanju, prema kojoj u roku od 90 dana od odobrenja nekog prijedloga zakona u parlamentu 50.000 građana može pokrenuti njegovo osporavanje pozivajući na pučko glasovanje. Italija omogućuje inicijativu o opozivu, čime dopušta građanima da pozovu na glasovanje o svakome postojećem zakonu. U nekim drugim zemljama poziv na referendum o odbacivanju određenih prijedloga može uputiti manjina parlamenta (kao u Danskoj ili Španjolskoj) ili određeni broj regionalnih vijeća (kao u Italiji).

Temeljna načela referenduma

Zašto primjenjivati referendume? Postoje, dakako, argumenti za i protiv, ali u cjelini empirijski podaci značuju da nisu konkluzivni i upućuju na to da ni zagovornici ni skeptici nisu na sigurnu tlu kad nastoje iznijeti opći argument o referendumima. Argumente možemo kategorizirati na one koji se odnose na proces ili na one koji se odnose na rezultat. Argumenti koji se odnose na proces sugeriraju da je važna sama činjenica da su odluke donesene na referendumu, neovisno o samim odlukama, dok argumenti koji se odnose na rezultat sugeriraju da je kvaliteta odluka povezana s izravnim angažmanom birača (v. okvir 10.2). U cjelini, zagovornici referenduma vjerojatnije će se pozivati na argumente koji se odnose na proces, dok će protivnici obično naglašavati utjecaj na rezultate.

Argumenti koji se odnose na proces

Dva su glavna procesna argumenta: prvo, određene javne politike mogu se potpuno legitimirati samo ako budu prihvaćene na referendumu i, drugo, sudjelovanje na referendumu po sebi je dobro i educira birače o problemima.

Argument o legitimaciji temelji se na činjenici da na pojedine birače na parlamentarnim ili predsjedničkim izborima utječu mnogi čimbenici kad daju svoj glas. Budući da politička stranka uključuje u svoj izborni program i obećanje neke konkretne javne politike, ne možemo jednostavno zaključiti da svi koji glasuju za kandidata te stranke nužno žele da se ta politika provede. Ta politika možda uopće ne utječe na njihov glas ili oni možda glasuju za tu stranku unatoč toj konkretnoj politici, a ne zbog nje. Posljedično, protivnici neke javne politike mogu tvrditi da – kad je vlada nastoji provesti – nema izričit mandat za nju.

Tvrdi se, dakle, da možemo biti sigurni u to da je narod sklon nekoj konkretnoj javnoj politici samo ako ju je prihvatio na referendumu. Premda nitko osim referendumskog fanatika ne smatra da je ta vrsta procesa potvrđivanja valjanosti potrebna za svaki zakon ili vladinu odluku, taj argument ima osobitu snagu u slučaju važnih odluka s kojima se suočava društvo: treba li se pridružiti nekome nadnacionalnom tijelu kao što je Europska unija (EU), treba li se otcijepiti od postojeće države i steći neovisnost ili treba li značajno promijeniti režim političkih institucija ili moralni etos društva. U tim slučajevima birači mogu imati osjećaj da elite nemaju pravo donositi te odluke u njihovo ime. Argument u korist referenduma još je jači ako je riječ o prijedlogu koji nije imao istaknuto mjesto na prethodnim izborima ili bi, ako se primijeni, bio manje ili više ireverzibilan.

Primjerice, 14 od 19 zemalja koje su se pridružile Europskoj uniji između 1973. i 2004. održalo je referendum na kojemu su odlučile o tome treba li joj se pridru-

žiti, dok je norveški narod na dva referenduma odlučio da se neće pridružiti. Otcjepljenje Norveške od Švedske 1905, Islanda od Danske 1944, Istočnoga Timora od Indonezije 1999. i Crne Gore od Srbije 2006. upućeno je na referendum i prihvaćeno na referendumu. Četvrtina svih islandskih birača podnijela je 2010. peticiju predsjedniku da uputi na referendum prijedlog zakona koji se ticao otplate golemih novčanih iznosa Britaniji i Nizozemskoj, a njegov je pristanak doveo do održavanja prvoga poslijeratnog referenduma u zemlji.

Drugi argument koji se odnosi na proces glasi da mogućnost glasovanja na referendumima povećava političku participaciju i da je stoga inherentno dobra stvar. Primjena referenduma može smanjiti osjećaj neangažiranosti u političkom procesu tako što ljude izravno uključuje u odlučivanje. Posljedica davanja prava samim građanima da se uključe u odlučivanje o nekom pitanju može biti da se građani educiraju i informiraju o toj temi, čime se povećava stupanj političkog znanja u društvu. Ipak, bilo bi lakovjerno zamišljati da će davanje daha referendumima ravnodušni puk nekako pretvoriti u angažirano građanstvo. Osim ako pitanja koja su na kocki nisu važna biračima, malo je vjerojatno da će se oni potruditi da glasuju, imajući možda osjećaj da su njihovi politički predstavnici izabrani upravo zato da bi sami odlučivali o tim pitanjima.

Argumenti koji se odnose na rezultate

Davanje ljudima više izgleda da sudjeluju u odlučivanju navodi se kao argument u prilog referenduma, ali postoji i protuargument. Kako kaže Papadopoulos, povećanje broja mogućnosti za sudjelovanje povećava i mogućnosti za isključivanje, te stoga primjena referenduma može dovesti do gorih rezultata od čiste predstavničke demokracije (nav. u: Uleri, 1996a:17). Ako je manje vjerojatno da će oni nižega socijalno-ekonomskog statusa glasovati na referendumima – kako na to upućuju neki podaci, premda taj obrazac nije univerzalan – primjena referenduma, pogotovo ako su pretjerano učestali, može djelovati protiv interesa onih kojima je lošije.

Drugi argument protiv referenduma koji se odnosi na rezultate jest tvrdnja da on može rezultirati kršenjem prava manjina zato što je referendum inherentno sredstvo većine. Tvrdi se da su zakonodavci svjesni potrebe za ravnotežom i snošljivošću čak i prema skupinama čije ponašanje osobno ne odobravaju. Nasuprot tome, masovna javnost – koja svoja mišljenja temelji na informacijama koje joj daju stranački izvori ili ih pobire pojednostavnjenim praćenjem tabloidnog tiska i njegovih ekvivalenata u elektronskim medijima – nema zapreka da popusti uzde svojim predrasudama o privatnosti biračkih kabina. Kako je taj pravac mišljenja sažeo James Bryce, parlamentarci "mogu biti neznalice, ali ne tolike naznalice kao mase" (nav. u: Gallagher, 1996:241). Kao

primjer može se navesti švicarski referendum iz studenoga 2009. na kojemu je 57 prema 43 posto ljudi glasovalo da se zabrani izgradnja novih minareta u Švicarskoj:

No empirijski podaci iz SAD-a upućuju na to da ključni čimbenik nije oblik odlučivanja nego veličina jedinice koja odlučuje: prava manjina slabije su zaštićena u malim lokalnim jedinicama nego na državnoj razini (zato što je vjerojatnije da će prve biti homogene), bez obzira na to je li odluka donesena na referendumu ili su je donijeli izabrani predstavnici, ali nema znaka da referendumi *po sebi* diskriminiraju manjine (Donovan i Bowler, 1998:264-270).

Štoviše, često ima prostora za normativnu raspravu o tome svodi li se neka konkretna odluka na nepravedno i diskriminacijsko postupanje prema nekoj manjini ili je to jednostavno potpuno legitimna odluka većine birača. Kako običavaju reći branitelji potonjeg stajališta, i većine imaju prava. Predstavnička vlast često se kritizira da neopravdano reagira na pritisak dobro organiziranih i katkad dobro opskrbljenih manjina koje osiguravaju ustupke na račun javnog dobra, a referendum bi mogli pomoći da se to suzbije. Ipak, neobuzdana primjena referenduma potencijalno može poremetiti ono što bi moglo biti osjetljiva ravnoteža u društvu te, posljedično, u većini država koje ga primjenjuju postoje sredstva da se obuzda opasnost od majoritarizma.

1. U većini zemalja pristup referendumu vrlo je ograničen. Zakonodavno tijelo obično odlučuje o tome

hoće li se i o kojim prijedlozima glasovati, tako da ono ima efektivan veto na pitanja koja se uopće stavljaju na referendumsku agendu.

2. U zemljama koje omogućuju inicijativu, u kojima određeni broj birača može pokrenuti javno glasovanje a da za to ne potrebuje pristanak parlamenta, uloga veta često se daje sudskom tijelu kao što je ustavni sud. Takva su tijela aktivna u Italiji i nizu postkomunističkih zemalja. I u SAD-u sudovi imaju važnu ulogu jer posjeduju ovlast (kojom se redovito služe) da uklone pojedine prijedloge s glasačkih listića ili da *post hoc* ponište rezultat glasovanja s obrazloženjem da bi njegova primjena bila suprotna ustavu savezne države ili saveznom ustavu (Tolbert i dr., 1998:50-53; Magleby, 1994:235-236).
3. U savezним zemljama uobičajen je zahtjev za "dvostrukom većinom": prijedlog zahtijeva potporu većine birača i većine u najmanje polovici saveznih jedinica (Australija, Švicarska).

Argumenti koji se odnose na rezultate uvelike su, dakle, kritični prema referendumu, ali najvećim dijelom nisu uvjerljivi. Argumente koji se odnose na proces obično ponajprije navode zagovornici referenduma, ali i tu ima mnogo prostora za raspravu. Činjenica da nisu nepobitni argumenti ni jedne ni druge strane pomaže da se objasni zašto postoji toliko razlika u svijetu u primjeni referenduma, kao što ćemo ubrzo vidjeti.



Okvir 10.2. Referendum: argumenti za i protiv

| Argumenti za referendum | Argumenti protiv referenduma |
|--|--|
| Referendum osnažuje demokraciju omogućujući većem broju ljudi da se izravno uključe u odlučivanje. | Izabrani su političari stručni da stvaraju javne politike, a obični ljudi nisu, tako da će izvlačenje odlučivanja iz ruku političkih predstavnika vjerojatno dovesti do slabije kvalitete odluka. |
| Zbog načina na koji su javne politike povezane na izborima, samo je održavanjem referenduma o nekom pitanju moguće dobiti jasan sud naroda o tom pitanju. | U praksi mnogi ljudi odlučuju kako glasovati na referendumu na temelju slučajnih čimbenika, tako da iz ponašanja birača na referendumu ne možemo izvoditi zaključke o njihovim preferencijama u pogledu na javne politike. |
| Odluka koju izravno donosi narod legitimnija je od one koju donosi samo politička klasa, osobito ako je pitanje od temeljne važnosti za budućnost društva. | Referendumi daju neosjetljivim većinama ili većinama punim predrasuda mogućnost da pogaze prava manjina. |
| Referendumski proces stvara informiranje biračko tijelo zato što su ljudi izloženi argumentima dviju strana o nekom pitanju. | Oni koji najvjerojatnije glasuju na referendumu najzainteresiraniji su za neko pitanje i njima je bolje, tako da referendumi djeluju protiv interesa umjerenih i onih kojima je manje dobro. |
| Svi empirijski podaci pokazuju da referendum, ako se razborito upotrebljava, može osnažiti predstavničku demokraciju. | Upotreba referenduma otvara vrata viziji "izravne demokracije" u kojoj ljudi daju glasove o "dnevnom pitanju" ne zamarajući se informiranjem, čime se trivijalizira proces odlučivanja. |

Tablica 10.1. Nacionalni referendumi od 1945. do 2009. u odabranim zemljama

| Zemlja | Broj referenduma | Zemlja | Broj referenduma |
|-----------------|------------------|----------------------------|------------------|
| Australija | 29 | Lihtenštajn | 75 |
| Austrija | 2 | Litva | 19 |
| Argentina | 1 | Luksemburg | 1 |
| Belgija | 1 | Mađarska | 12 |
| Brazil | 9 | Malta | 2 |
| Cipar | 2 | Meksiko | 0 |
| Češka Republika | 1 | Nizozemska | 1 |
| Čile | 2 | Novi Zeland | 34 |
| Danska | 18 | Norveška | 2 |
| Estonija | 4 | Njemačka | 0 |
| Finska | 1 | Poljska | 7 |
| Francuska | 14 | Portugal | 4 |
| Grčka | 4 | Rusija | 6 |
| Island | 0 | Sjedinjene Američke Države | 0 |
| Indija | 0 | Slovačka | 9 |
| Irska | 30 | Slovenija | 16 |
| Izrael | 0 | Španjolska | 4 |
| Italija | 69 | Švedska | 5 |
| Japan | 0 | Švicarska | 412 |
| Južna Afrika | 0 | Turska | 5 |
| Kanada | 1 | Ujedinjeno Kraljevstvo | 1 |
| Letonija | 8 | Urugvaj | 21 |
| Ukupno | | 832 | |

Bilješka: u zemljama u kojima nije bilo kontinuirane demokracije od 1945. obuhvaćeno je razdoblje u kojemu su bile demokracije. Svi se podaci odnose samo na referendumu na nacionalnoj razini.

Izvori: Internetske stranice Istraživačkog centra za izravnu demokraciju; v. i internetske poveznice na kraju poglavlja.

Empirijski obrasci

Referendumi se primjenjuju široko, ali nejednako. U posljednja tri desetljeća 20. stoljeća donekle se povećao broj zakonskih i ustavnih propisa o referendumu (Scarrow, 2003:48), a ima i dokaza da su s vremenom referendumi postali i učestaliji. LeDuc (2003:21) pokazuje da se u 58 zemalja koje je obuhvatio u svojoj studiji broj referenduma u prva dva desetljeća 20. stoljeća postojano povećavao s pedesetak referenduma u svijetu na gotovo 350 u posljednja dva desetljeća, što je djelomice posljedica porasta broja demokracija koje se prakticiraju. Ipak, ne bismo smjeli pretjerivati u primjeni referenduma. Od 44 zemlje koje su uključene u tablicu 10.1, od 1945. godine 19 je održalo dva ili manje referenduma, Švicarska je odgovorna za više od polovice ukupnog broja, a ostave li se postrance ona i njezin mali susjed Lihtenštajn, druge su zemlje u tom razdoblju održale prosječno samo sedam pučkih glasovanja.

Upadljiva je razlika u učestalosti referenduma. Neke etablirane demokracije nisu uopće održale nacionalne referendume (poslijeratna Njemačka, Indija, Japan, SAD) ili su ih održale vrlo malo (Nizozemska, Španjolska, Ujedinjeno Kraljevstvo). U nekim se drugim zemljama, kao što su Australija, Danska, Francuska, Irska i Novi Zeland, referendum uvriježio kao sredstvo kojim zemlja odlučuje o važnim pitanjima. U drugima je pak velik i disparatan raspon pitanja, od kojih su neka važna a neka manje ili više trivijalna, upućen na pučko glasovanje; taj obrazac primjenjuju Švicarska i, u manjoj mjeri, Italija i Lihtenštajn.

Nije lako objasniti te razlike. Najveće zemlje u svijetu slabo koriste referendum, ali ih u Europi velike zemlje, kao što su Francuska i Italija, koriste redovito. Neke savezne zemlje izbjegavaju referendum, dok ga druge, kao što su Australija i Švicarska, prihvaćaju. Očiti su pri-

mjeri difuzije ili zajedničkih korijena, obrazaca među susjednim zemljama kao što su Švicarska i Lihtenštajn, ali postoje i značajne razlike među skandinavskim zemljama koje općenito pomno motre na međusobna iskustva.

Dramatična suprotnost između Švicarske i svih ostalih zemalja predstavlja i kvalitativnu i kvantitativnu razliku. Drugdje je u osnovi demokracija po prirodi predstavnička, a referendum je jedna vrsta "opcijskog dodatka" koji u manjoj ili većoj mjeri modificira način funkcioniranja političkog procesa. U Švicarskoj je, na protiv, referendum duboko isprepleten s tkivom demokracije i – daleko je od toga da bude povremeni "šok za sustav" – inherentan je dio sustava.

Predmeti referenduma, izvan Švicarske, obično ne obuhvaćaju puni raspon političkih pitanja. Konkretno, konvencionalna pitanja ljevice i desnice, kao što je klasični kompromis između povećanja poreza i smanjivanja rashoda, obično se ne pojavljuju na referendumskim glasačkim listićima. Još je karakterističnije, kako smo već spomenuli, da se referendumsko glasanje tiče pitanja koja se odnose na suverenost, kao što su neovisnost, otcjepljenje ili spajanje suverenosti u Europskoj uniji. Osnovno je načelo da je riječ o nestranačkim pitanjima koja nadilaze okvire svakodnevne političke borbe među strankama i da stranke nemaju pravo odlučivati u ime naroda.

Ponašanje birača na referendumima

Središnji argument u prilog referendumima glasi da oni omogućuju narodu da izravno odlučuje o rješavanju nekoga važnog pitanja. Taj bi argument oslabio kad bi se u praksi pokazalo da glasačko ponašanje mnogih ljudi ne određuju njihova gledišta o pitanju o kojemu se odlučuje nego periferna ili nebitna pitanja. Takve su se tvrdnje čule u ljeto 2005. kad je narod Francuske i Nizozemske odbacio predloženi ustavni ugovor Europske unije. Kritičari referenduma smatrali su da mnogi birači koji su glasovali "protiv" nisu uopće glasovali o supstantivnom pitanju, nego su dopustili da na njih djeluje ono što je bilo irrelevantno. Govorilo se da su neki glasovali protiv zbog straha od "poljskog vodoinstalatera" koji je označavao prijetnju koju predstavlja jeftina istočnoeuropska radna snaga, dok su drugi iskoristili prigodu da zadaju udarac nepopularnome političkom establišmentu odbacujući jedan od njegovih najcjepkjenijih prijedloga.

Općenitije, znanstvena literatura na tom području iznosi dva "idealnotipska" tumačenja ponašanja birača na referendumu. Prema jednom gledištu, koje se katkad naziva *perspektivom "problemskog glasanja"*, birači odlučuju uglavnom na temelju pitanja na glasačkom listiću. Prema drugome, koje se katkad naziva *perspektivom "izbora drugog reda"*, birači ustvari pridaju slabu

pozornost pitanju na glasačkom listiću i glasuju u skladu s onim što im je doista važno, to jest svojim vrednovanjem aktera na svakoj strani, posebice vlade; drugim riječima, ako im se ne sviđa aktualna vlast, glasovat će gotovo protiv svakog prijedloga koji ona uputi na referendum.

Stvarnost je, kako i očekuje većina ljudi, negdje između tih dvaju idealnotipskih tumačenja. To znači da birači uzimaju u obzir niz čimbenika: pridaju mnogo važnosti samome bitnom pitanju, ali žele znati i tko su njegovi zagovornici i protivnici. Pod uvjetom da su ostale stvari jednake, prijedlog koji zagovara popularna vlada proći će, dakako, bolje od onoga koji gura nepopularna vlada, ali to ne znači da birači ne daju prvenstvo pitanju na glasačkom listiću. Što je intenzivnija kampanja, možda je veća usredotočenost birača na sadržaj referenduma (Marsh, 2007; Hobolt, 2009:107). Uloga financiranja kampanje također je neizvjesna, a začudne su razlike u stupnju reguliranosti toga u različitim zemljama (Gilland Lutz i Hug, 2010).

To se jasno pokazalo na referendumu u Francuskoj 2005. Opširno se raspravljalo o ugovoru, literatura o tom pitanju stekla je status uspješnica, a novine su izdavale posebne priloge s analizom svake odredbe ugovora (Hainsworth, 2006:103). Glasovanje u prilog ugovoru snažno je motiviralo povezanost s Europskom unijom, pri čemu su glavni razlozi koje su istraživačima javnog mnijenja nudili oni koji su glasovali "za" izražavali njihove stavove prema Europi (Marthaler, 2005:235). No oni koji su glasovali protiv ugovora umnogome su bili motivirani drugim čimbenicima: strahom od mogućeg gubitka posla zbog stranih radnika, što nije bilo dio ustava, te nezadovoljstvom unutarnjim socijalno-ekonomskom stanjem u Francuskoj (Hainsworth, 2006:108-109; Ivaldi, 2006:58-63). Priča je umnogome bila jednaka i u Nizozemskoj (Nijboer, 2005).

Proučavatelje Europske unije dijeli pitanje ide li to u prilog argumentu da se u Europskoj uniji održava više referenduma ili u korist toga da se oni u njoj uopće ne održavaju. Teško je odgovoriti na mnoga pitanja na koja bismo željeli znati odgovore, kao što je pitanje bi li europsko integriranje bilo brže da je o tom predmetu bilo manje referenduma (Hobolt, 2009:242-248) – a čak i da znamo odgovor na to pitanje, ono bi jednostavno otvorilo normativno pitanje može li se to smatrati argumentom u prilog primjene referenduma o europskoj integraciji ili argumentom protiv nje.

Odziv na referendum obično je niži nego na nacionalne parlamentarne izbore, ali prilično zamjetno varira od jednoga do drugog spora, ovisno o tome koliko je važno pitanje (Kobach, 2001; LeDuc, 2003:169-172). Primjerice, 1993. na referendum o promjeni izbornog sustava na Novom Zelandu odazvalo se 83 posto birača, dok je dvije godine kasnije samo 28 posto glasovalo o pitanju koje

se ticalo broja vatrogasaca koje treba zaposliti. Odziv na opće izbore, nasuprot tome, mnogo je stabilniji.

Slično tome, učinci kampanje mogu biti mnogo veći na referendumima nego na općim izborima, ali opet postoje razlike koje ovise o pitanju. Ako je pitanje takvo da se o njemu nije opširno raspravljalo ili politiziralo prije početka kampanje i ako nije riječ o pitanju koje za biračko tijelo ima vrlo istaknuto mjesto, bit će mnogo "plutajućih birača"; posljedično, mnogi birači mogu donijeti konačnu odluku kasno u kampanji i ima prostora za velike promjene u ponašanju glasača tijekom kampanje (*swing*). Kad vrijedi obratno, volatilitnost obično nije veća nego tijekom izborne kampanje. Dođe li do velikog *swinga*, vjerojatno će to biti u negativnom smjeru. Karakteristično, riječ je o procesu u kojemu birači isprva naginju "lakom pristanku" (drugim riječima, u načelu im se sviđa kako prijedlog zvuči), ali protivnici mogu prizvati "strah od ponora" (Darcy i Laver, 1990). Oni iznose mnoštvo primjedbi i sumnji, pa ako birači nisu posve sigurni da su strašna upozorenja opravdana, ipak imaju osjećaj da bi bilo sigurnije zadržati *status quo*.

Utjecaj referenduma

U načelu, referendumi mogu snažno utjecati na politiku na niz načina, a najočitije na rezultate javnih politika. Očekuje se da u većini slučajeva utjecaj bude konzervativan jer je u proces odlučivanja uveden narod kao dodatni "igrač veta". Promjena neke javne politike s kojom se suglasila elita potencijalno se može spriječiti, osim ako je ne odobri narod. Kritičari stoga upozoravaju na opasnost od imobilizacije javnih politika ako je referendum prelak dostupan kao mehanizam blokiranja, pitajući bi li se jedno od glavnih postignuća prošlosti, kao što je proširenje prava glasa na one s malo vlasništva i na žene ili uspostava vjerske slobode, ostvarilo da su ga ondašnji ljudi koji su imali pravo glasa mogli spriječiti izravnim glasanjem o tom pitanju. Zagovornici tvrde da je to pretjerivanje i da je potvrda birača "snažno sredstvo legitimiranja političkih odluka", čime se nadglasovana manjina lišava svakog osjećaja da ima valjan razlog za prigovor (Setälä, 1999:161). Važne odluke koje se tiču suverenosti ili raspodjele vrijednosti u društvu protivnici, možda, ne moraju smatrati potpuno legitimnima ako ih donosi samo politička klasa. Bio bi, dakako, izazov kad bi se empirijski provjerili ti prijedlozi – da je inoviranje javnih politika sporije u zemljama koje koriste referendum i da su odluke koje se donose na referendumu legitimnije od onih koje donose samo predstavničke institucije.

Ondje gdje je dostupna inicijativa, postoji opasnost od previše, a ne od premalo inovacija u javnim politikama. Manjine bi mogle postići da javnost odobri njihove površinski privlačne, ali u biti populističke programe, jer ona se ne gnjava njihovim pomnim ispitivanjem ili se ne pita

kako će se uopće financirati, dok izabrani parlamentarci ne bi bili tako lakovjerni. To je od osobita interesa za teoretičare elita u demokraciji, kao što je Giovanni Sartori koji govori o "kognitivnoj nekompetentnosti" većine građana i drugih koji pripisuju velik utjecaj onima koji nadziru medije i smatraju referendume pukim "sredstvima političke mobilizacije masa čije mišljenje oblikuje elita" (Sartori, 1987:120; Hirst, 1990:33). No neki se argumenti protiv toga da se običnim ljudima dopusti da donose odluke na referendumima praktički svode na argumente protiv toga da se ljudima dopusti da uopće glasuju. Štoviše, predodžba o nekompetentnom biraču može se osporiti; ako birači i nisu cjelovito informirani o argumentima za i protiv referendumskog pitanja, mogu prikupiti onoliko informacija koliko im zapravo treba (Lupia i Johnston, 2001). Osim toga, suprotno tvrdnjama da mediji imaju moć nad lako povodljivim biračima, otvoreni pokušaji medija da utječu na njihovo mišljenje mogu se zapravo pokazati kontraproduktivnima (Abour, 2005).

Referendumi mogu imati katastrofalan utjecaj na političke stranke koje teorijski mogu izgubiti kontrolu nad političkom agendom, biti rutinski iscrpljene unutarnjim podjelama o referendumskim pitanjima i, ako su na vlasti, otkriti da njihovu programu udarac zadaju nasumični šokovi nepredvidljivoga biračkog tijela. Ipak, čini se da u praksi ne dolazi do strašnih ishoda koji se mogu dogoditi u teoriji. Na kraju krajeva, većina zemalja nema odredbu koja dopušta inicijativu, te predstavničke institucije, kao što su parlament i vlada, kojima dominiraju stranke mogu kontrolirati pristup referendumu. Empirijski podaci pokazuju da stranke – daleko od toga da ih referendumi guraju na stranu – mogu udobno supostojati s njima i, štoviše, često im se okretati u svoju korist. Katkad referendum spašava stranku od štetnoga unutarnjeg sukoba tako što se odgovornost za odlučivanje o nekom pitanju može prenijeti na cijelu javnost. Nema znaka da učestalost referenduma slabi stranke (Budge, 2001), dok stranke, osobito one koje u javnim politikama zauzimaju različito stajalište, mogu očekivati da će steći stanovit utjecaj na glasačko ponašanje svojih pristaša (De Vreese, 2006).

Napokon, što je s utjecajem referenduma na kvalitetu demokracije? Kako smo ranije nagovijestili, mogu se konstruirati uvjerljivi argumenti o tome da će primjena referenduma uvelike unaprijediti ili uvelike naštetiti funkcioniranju demokracije. Ipak, konačna je ocjena da učestalost referenduma malo, na jedan ili na drugi način, utječe na kvalitetu demokracije. Standard demokracije, čini se, ne razlikuje se mnogo između Danske s 18 i Finske s jednim ili između Francuske s 14 i Njemačke s nula referenduma poslije rata. Teško je naći zemlje čiji stanovnici imaju osjećaj da kvalitetu njihove demokracije narušava postojanje ili nepostojanje referenduma. Stavovi javnosti, koliko možemo reći, uglavnom

podupiru referendum (Dalton, 2004:182-184; Donovan i Karp, 2006).

Referendum je, dakle, posve spojiv s institucijama predstavničke vladavine. On nije bitno obilježje sustava predstavničke demokracije nego je njegov "opcijski dodatak". U mislima nekih njegovih gorljivijih zagovornika i protivnika mogao bi postati kamen temeljac upravljanja, pretvarajući predstavničku demokraciju u izravnu demokraciju, pri čemu građani glasuju mobilnim putem, šaljući svoj glas o dotičnom pitanju tekstualnom porukom. To nije realistična vizija. Predstavnička vladavina etablirala se diljem razvijenog svijeta, a empirijski podaci upućuju na to da referendum mogu imati značajnu ulogu unutar nje.

KLJUČNE TOČKE

- Referendumi imaju mnogo oblika, ovisno o tome može li sam narod inicirati pučko glasovanje ili ne, o tome može li parlament diskrecijski odlučivati o samom pitanju ili uputiti pitanje na referendum i o tome je li sud naroda obvezatan ili samo savjetodavan.
- Zagovornici tvrde da referendum daju narodu šansu da sam donosi važne odluke i da izloženost referendumskoj kampanji povećava informiranost ljudi o pitanju o kojemu se odlučuje. Protivnici smatraju da referendum mogu diskriminirati manjine i rezultirati nekoherentnim odlukama o javnim politikama.
- Učestalost referenduma vremenom se povećala, premda su u većini zemalja još rijetka pojava.
- Kad ljudi odlučuju kako glasovati na referendumu, njihova su gledišta o pitanju o kojemu se odlučuje obično najvažniji čimbenik, ali donekle uzimaju u obzir i naputke stranaka i političara.
- Unatoč strahovima protivnika i nadama zagovornika, malo je čvrstih dokaza koji pokazuju da na rezultate javnih politika uvelike utječe dostupnost referenduma.

Zaključak

U ovom smo poglavlju razmotrili dvije glavne mogućnosti glasovanja u modernim demokracijama: izbore i referendum. Izbori imaju središnju važnost za svaki politički sustav koji tvrdi da je demokratski, dok se referendum široko primjenjuju samo u nekim zemljama, a u drugima se koriste rijetko ili se uopće ne koriste.

Izborni propisi – skup pravila koja upravljaju provođenjem izbora – tendencijski su uvelike slični u različitim demokracijama, premda postoje stanovite razlike kad je riječ o dobi u kojoj netko može glasovati ili biti kandidat, lakoći pristupa glasovanju i mandatu izabranih predstavnika. Biračko se pravo stalno širilo tijekom

19. i 20. stoljeća te se glavna rasprava sada ne vodi o tome treba li pojedinim kategorijama građana dopustiti glasovanje, nego bi li ljude trebalo prisiliti da glasuju. Neki tvrde da obvezatno glasovanje dovodi do nepristranih rezultata javnih politika; drugi ga smatraju povredom osobnih prava.

Izborni sustavi – skup pravila koja strukturiraju način na koji se daju glasovi na izborima i način na koji se ti glasovi pretvaraju u raspodjelu položaja – imaju potencijalno značajan utjecaj na politički sustav neke zemlje. Ako postoje velike razlike među zemljama, vidjeli smo da se izborni sustavi mogu grupirati u dvije glavne kategorije – razmjerne i nerazmjerne izborne sustave. Razmjerni izborni sustavi osiguravaju užu povezanost između raspodjele glasova i mandata i povezani su s višestranačkim sustavima; nerazmjerni izborni sustavi vjerojatnije će proizvesti jednostranačke vlade i nešto što se približava dvostranačkom sustavu.

Kad pogledamo referendum, otkrivamo mnogo razlika ne samo u učestalosti primjene nego i u vrsti referenduma. Neke iniciraju sami birači, a druge vlade ili parlamenti. Neki se održavaju zato što ustav zemlje propisuje da je referendum nužan prije nego što se poduzme neki konkretan korak; drugi se održavaju u skladu s hirovima vlade koja se nada da će izvući neku stranačku korist od glasovanja. Neki su obvezatni, a drugi samo savjetodavni. Premda referendum mogu imati širok tematski raspon, ipak se čini da se određena pitanja smatraju osobito pogodnima za pučko glasovanje: ona koja se tiču suverenosti, primjerice, ili moralna pitanja koja nadilaze podjele među strankama.

O prednostima i nedostacima referenduma žestoko se raspravlja desetljećima. Jedan pravac kritike baca sumnju na kompetentnost birača da zaključuju o pitanjima koja su postavljena pred njih, upozoravajući na to da se njima lako manipulira i da su skloni glasovati ponajprije na osnovi svojeg stava prema aktualnoj vlasti. Empirijski dokazi to ne podupiru, premda na ponašanje birača nedvojbeno utječu njihove procjene o onima koji iznose argumente u prilog referendumskom pitanju i o onima koji iznose argumente protiv njega. Referendumi nedvojbeno povećavaju sudjelovanje u procesu odlučivanja, premda zagovornici i protivnici nisu suglasni o tome je li to dobro; prema prvim, to rezultira informiranijim biračkim tijelom, dok se prema drugima time odluke stavljaju u ruke onih koji nisu dobro osposobljeni da ih donose. Zagovornici tvrde da glas naroda legitimira neku odluku onako kako to glas parlamenta nikad ne može učiniti; protivnici su zabrinuti zbog opasnosti da netolerantne većine pogaze prava manjina. Dostupni empirijski podaci upućuju na to da su i nađe zagovornika i strahovi protivnika možda pretjerani.

Dvije su institucije povezane tako što se značenje izbora može smanjiti kad su protivnicima vladinih mjera dostupni referendum. Kad nema referenduma, izbori

imaju veći potencijal da budu arena odlučivanja zato što stvaraju vlade čije prijedloge ne može blokirati glas naroda. Nasuprot tome, u zemlji u kojoj se najvažnija pitanja moraju dati narodu na referendum, izbori rješavaju manje toga; narod zadržava ovlast veta na određenim područjima bez obzira na želje vlade ili parlamenta. Ako oporba ima moć da pokrene referendum o

odbacivanju nekog prijedloga zakona, vlada ima snažan poticaj da učini sve moguće ustupke koji su nužni kako bi spriječila da se to dogodi. Ondje gdje postoji odredba o inicijativi, oporba ima dodatno sredstvo za blokiranje vlade, a veza između "pobjede" na izborima i mogućnosti nametanja nećijih preferencija u javnim politikama postaje još slabija.

Pitanja

1. Bi li u modernim demokracijama glasovanje trebalo biti obvezatno? Što bi bile glavne posljedice obvezatnog glasovanja?
2. Utječu li izborni sustavi na stranačke sustave ili stranački sustavi odabiru izborni sustav koji im odgovara?
3. Što su glavne posljedice izbornih sustava?
4. Uzevši bilo koju zemlju kao primjer, kakvu bismo razliku vidjeli u njezinoj politici kad bi razmjerni izborni sustav promijenila u nerazmjerni ili obratno?
5. Treba li ovlast dostatnog broja običnih građana da iniciraju pučko glasovanje, koja je trenutačno ograničena na malo zemalja, dati ljudima u svakoj zemlji?
6. Postoje li određene teme koje su osobito pogodne i određene teme koje su osobito nepogodne da o njima narod odlučuje na referendumu?
7. Zašto se referendum često upotrebljava u nekim demokracijama, a rijetko ili nikad u drugima?
8. Kolika je stvarna opasnost da će referendum rezultirati time da većine krše prava manjina?
9. Rezultira li primjena referenduma boljim javnim politikama od onih koje bi se oblikovale bez njega?
10. Prijeti li primjena referenduma predstavničkoj demokraciji, unapređuje li je ili slabo utječe na nju?

Dodatna literatura

- Auer, A., Büttner, M. (ur.) (2001). *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*. Aldershot: Ashgate. Pregled postkomunističkog iskustva.
- Bowler, Sh., Donovan, T. (1998). *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Pregled američkog iskustva.
- Colomer, J. (ur.) (2004). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Komparativna analiza podrijetla izbornih sustava.
- Farrell, D. M. (2001). *Electoral Systems: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Gallagher, M., Mitchell, P. (ur.) (2008). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, M., Uleri, P. V. (ur.) (1996). *The Referendum Experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- LeDuc, L. (2003). *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Peterborough: Broadview Press.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Qvortrup, M. (2005). *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester: Manchester University Press, 2. izd.
- Setälä, M. (1999). *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Basingstoke: Macmillan.
- Shugart, M. S., Wattenberg, M. P. (ur.) (2003). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.