

Петар Матић

Институт за политичке студије, Београд

Александра Мирковић Јанковић

Институт за политичке студије, Београд

ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА И ЊЕНЕ ПОСЛЕДИЦЕ НА СИСТЕМ ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА*

Сажетак

У овом раду аутори анализирају утицај директне демократије на систем политичког представљања. Током протеклих декада долази до постепене ерозије поверења грађана у класичне представничке институције. У том контексту, овај заокрет се може тумачити као нека врста постепеног преласка од представничке ка директној демократији. Ипак, такав демократски идеал је тешко достижан у савременим условима те се данас директна демократија превасходно види као допуна класичних институција представничке демократије. Ови трендови, проширили су авеније за грађане, који више партиципирају у креирању јавних политика, у оквиру општег оквира представничке демократије у коме парламенти настављају да играју централну улогу. Политичка култура којој доприноси директна демократија не промовише политичке партије. Напротив, она умањује њихову улогу у политичком систему. То се најупечатљивије види на примеру избора, пошто је у системима са распрострањеном употребом механизма директне демократије излазност на изборе мања.

Кључне речи: директна демократија, представничка демократија, референдум, народна иницијатива, вето играчи, избори, подељена друштва

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. ОДНОС ДИРЕКТНЕ И ПРЕДСТАВНИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Политичко представљање чини основу онога што се данас подразумева под појмом демократија. Облици представничке демократије варирају од земље до земље, али је његова суштина владавина грађана индиректним путем, преко слободно изабраних представника.¹⁾ Представничка демократија се може дефинисати као утемељење одређених политичких установа и пракси, преко којих грађани бирају оне који ће над њима и у њихово име владати. То се остварује путем слободних и фер избора, у унапред одређено време. С друге стране, директна демократија се може посматрати на два начина. Први подразумева одлучивање грађана без формалног посредништва, где се грађани свестрано ангажују како би доносили колективне политичке одлуке у циљу управљања заједницама којима припадају. Овакав концепт више наликује делиберативној демократији, где окупљени грађани расправљају о свим кључним питањима њихове заједнице. Други, знатно ужи модел, односи се на оно што се у теорији означава као „референдумска демократија“. Референдумска демократија претпоставља изјашњавање грађана о одређеном питању, једноставним гласањем за или против.²⁾ Хана Питкин (*Hanna Pitkin*) пружа нешто другачије одређење представничке демократије. У својој студији „Концепт представљања“, Питкинова каже да представљање значи „деловање у интересу оних који су представљени, у маниру одговорности према њима“.³⁾

Током протеклих деценија, пре свега у развијеним демократијама, јача тренд институционализације механизма за већи утицај грађана на класичне установе представничке демократије. Удаљавање политичких актера и слабљење везе између грађана и њихових представника, уз последично опадање легитимитета, условили су тежњу ка изградњи нових и реafirмацији постојећих канала непосредне грађанске партиципације. Премда би се ово измештање законодавног процеса и заокрет од типично представничког ка директно-демократском моделу могло тумачити као постепени прелазак из представничког у директни систем владавине, постоји више разлога који указују да је такав демократ-

1) Michael Saward, “Representative and Direct Democracy”, in: *Understanding Democratic Politics: An Introduction* (ed. Roland Axtmann), Sage Publications, London, 2003, стр. 52.

2) Исто, стр. 55.

3) Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, стр. 209.

ски „идеал“ тешко достижан у савременим условима. Пре свега, директна демократија захтева постојање популационо малих и хомогених заједница, што је услед тенденције ка укрупњавању и урбанизацији у стабилним демократијама у пракси тешко оствариво. Други проблем односи се на виши степен информисаности и образованости, што драстично варира од државе до државе и у односу на низ показатеља, попут економске развијености, друштвене кохезије и поверења у институције и подршку типу режима. Још једна у низу тешкоћа у вези је са финансирањем директно-демократских института: скупи процеси повезани са иницијативама и референдумима онемогућавају учесталију употребу механизма непосредне демократије. Оно што не би требало испустити из вида је да директна демократија повезује бираче и политичке одлуке на потпуно различити начин од политичког представљања, а када се повезују гласачи и њихови представници онда се неизбежно употребљавају појмови заступања и делегације.⁴⁾ Неки теоретичари верују да директни ангажман грађана у политичком одлучивању подрива саме темеље политичког заступања, а да сами грађани имају уверење да су изманипулисани и неадекватно информисани да одлучују о политичким питањима.⁵⁾ Посматрано из историјске перспективе, јачање директне демократије у развијеним државама било је последица немогућности политичких представника да одговоре на изазове и решавају проблеме са којима се суочавају. У теорији демократије већ дуже времена постоји теза да је за исправно функционисање представничког модела неопходно постојање одређених грађанских врлина попут политичке културе, познавања јавних послова и партиципације у политичком животу заједнице. Представнички модел је до свог пуног изражаја дошао током XX века са повећањем комплексности јавних политика, чиме је повећан притисак за делегирање експерата како би се оне формулисале и имплементирале на адекватан начин.⁶⁾

Међу истраживачима који разматрају однос представничке и директне демократије постоје две опречне струје које воде континуирану дебату. Према уобичајеном тумачењу грађанска или, како је неки називају, народна демократија стоји насупрот представничке или партијске демократије.⁷⁾ С једне стране су они који верују да

4) Shaun Bowler, Todd Donovan, Jeffrey Karp, *Popular Attitudes Toward Direct Democracy*, Internet, <http://faculty.wvu.edu/donovat/bdkapsa03.pdf>, 03/09/2017, стр. 1.

5) Исто, стр. 1.

6) Susan E. Scarrow, "Direct Democracy and Institutional Change – A Comparative Investigation", *Comparative Political Studies*, vol. 34, August 2001, Sage Publications, 2001, стр. 252.

7) Ethan J. Leib, Christopher S. Elmendorf, "Why Party Democrats Need Popular Democracy and Popular Democrats Need Parties", *California Law Review*, vol. 100, no. 1, 2012, стр. 70.

образованији и информисанији грађани теже активнијем политичком ангажману путем директне демократије, док се наспрам њих налази група оних са уверењем да су еманципованији појединци мање склони директном ангажману у политичком животу. Теорије које разматрају однос представничке и директне демократије можемо груписати у три правца. Први правац заступају теоретичари који директну демократију виде као потенцијалну претњу представничком систему владавине, те да свако одлучивање непосредним путем уздрмава саме темеље на којима почивају представничке институције. Аргументи друге струје почивају на становишту да је директна демократија једина изворна форма демократије којом се у пуној мери испољава народна сувереност. Коначно, трећи правац заговара идеју да су представничка и директна демократија два комплементарна и ничим супротстављена модела који се не налазе у међусобној опозицији.⁸⁾

Актуелни модели демократије су претежно представнички. У регуларним временским интервалима, грађани бирају представнике чија је примарна улога доношење политичких одлука без уплива грађана, све до нових избора. Та пракса је постепено водила политичкој рутини где се директни контакти између грађана и политичара одвијају искључиво током изборних кампања. Из тог разлога, неки аутори говоре о потреби за стварањем тзв. „микрокосмичког представљања“ где се политичко представљање посматра слично као и директна демократија. Ту се представници виде не као заступници оног дела популације који их је бирао, већ као колектив који заједнички одлучује о ономе што је добробит целокупне политичке заједнице. Тако се читав образац политичког представљања сматра за друго најбоље решење, иза директне демократије, јер је њена потпуна примена онемогућена величином заједнице у којој се одлучује.⁹⁾ С обзиром на то да је у савременим условима идеал чисте директне демократије неостварив, односно да га је могуће примењивати само у мањем броју локалних заједница (што је случај у Швајцарској и САД), у пракси преовлађује представничка демократија допуњена елементима непосредне демократије, што заједно чини хибридни модел који се у актуелним теоријским расправама означава као полунепосредна демократија.

Истраживања последица директне демократије на систем одлучивања у представничким институцијама недвосмислено показују да су приликом редовније употребе инструмената директне демократије одлуке усвојене у представничким институцијама

8) *Direct Democracy: International IDEA Handbook*, IDEA, 2008, стр. 19.

9) Rudy B. Andeweg, "Beyond Representativeness? Trends in Political Representation", *European Review*, vol. 11, no. 2, Academia Europaea, Cambridge Journals, UK, 2003, стр. 148-149.

усаглашеније са тежњама и интересима бирача. То гарантује дугорочну политичку стабилност, али с друге стране умањује адаптивни капацитет држава, пошто вишеструко усложњава процес доношења одлука.

Кључно питање у савременим околностима не односи се на замену представничких механизмима директне демократије, већ у коликој мери они могу функционисати паралелно. „Дебата о употреби референдума односи се на питање колико би и колико може наш демократски систем представљања бити допуњен директнијим средствима грађанског утицаја“¹⁰⁾, односно да „представничка влада није више тако убедљив предлог као што је некада била. Уместо тога, отпочела је потрага за новим институционалним формама за изражавање конфликта интереса“¹¹⁾. Заправо, дебата о односу представничке и директне демократије своди се на питање да ли треба да егзистира чиста представничка или представничка демократија комбинована са инструментима директне демократије. Између представничке и директне демократије у пуном смислу те речи постоји јако пуно простора за комбиновање два поменута модела демократије. И анализе демократије у транснационалним организацијама попут ОЕЦД-а показују да „су нове форме представљања и јавне партиципације у настајању у свим нашим земљама. Ови трендови су проширили авеније за грађане да више партиципирају у креирању јавних политика, у оквиру општег оквира представничке демократије у коме парламенти настављају да играју централну улогу. Грађани увећано захтевају већу транспарентност и одговорност од својих влада и желе већу јавну партиципацију у обликовању политика које утичу на њихов живот. Образовани и добро информисани грађани очекују од влада да узму у обзир њихова виђења и ставове када доносе одлуке у њихово име. Ангажовање грађана у креирању политика омогућава владама да боље одговоре на ова очекивања истовремено, дизајнирање бољих политика и напредак у њиховој имплементацији“¹²⁾

Огроман изазов за институционалне инжењере управо је проналажење „праве мере“ и баланса између установа представничке и директне демократије. Успостављање ширих института директне демократије захтева радикалније захвате у другим областима политичког система као што је вертикална организација

10) Simon Hug, “Some Thoughts about Referendums, Representative Democracy and the Separation of Powers”, *Constitutional Political Economy*, Springer Publishing, 2009.

11) Ralf Dahrendorf, „Afterword“ in: Susan J. Pharr, Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, стр. 311.

12) Цит. пр. Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow, Bruce E. Cain, “Advanced Democracies and the New Politics”, *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 1, The John Hopkins University Press, 2004, стр. 25.

власти, уз израженију децентрализацију и деволуцију како би се подстакла употреба инструмената директне демократије. Бројни примери држава са високо развијеним и етаблираним установама директне демократије недвосмислено показују да установе директне демократије неупоредиво квалитетније функционишу у оним са потентнијим и функционалнијим субнационалним јурисдикцијама. То се јасно показује на примерима држава као што су Швајцарска, СР Немачка и САД. Ипак, међу овим системима постоје бројне разлике како институционалне, тако и традицијске, те су стога и сами инструменти директне демократије и њихово садејство са представничким телима многоме диферентни. Оно што би се неспорно могло закључити је да распрострањена употреба механизма директне демократије води увећавању транспарентности и квалитетнијем раду представничких тела. С једне стране, гласање путем директне демократије има инструменталне последице пошто директно или индиректно може утицати на креирање јавних политика. С друге стране, директна демократија има едукативни карактер који може обликовати шире изборне и политичке процесе.¹³⁾

Директна демократија може имати два лица. У демократским режимима, она углавном служи за ефикаснију контролу рада представничких институција. С друге стране, она се често може деформисати у плебисцитарне форме како би политички лидери ојачали постојеће позиције моћи. Из овог угла, „она некада означава давање моћи народу, док у другом случају представља пренос додатне моћи на оне који владају“.¹⁴⁾ У бројним недемократским политичким системима пре свега Латинске Америке присутне су управо ове плебисцитарне и квазидемократске форме директне демократије.

Још једна у низу позитивних последица директне демократије на представнички систем владавине огледа се у могућности грађана да директно партиципирају у доношењу одлука између изборних циклуса. С обзиром да су најчешће ти циклуси релативно дуги, природно је да се и преференције, тежње, па и сама изборна воља између њих мења. То је од изразите важности за државе са већинским изборним системом у којима постоји подзаступљеност мањинских група. Најупечатљивији пример у том смислу је политички систем Велике Британије у којем је током протекле декаде дошло до радикалне промене у смислу могућности грађана да путем електронских петиција утичу на парламент, али и на ниже инстанце у вертикалној организацији власти.

13) Caroline J. Tolbert, Daniel A. Smith, "Representation and Direct Democracy in the United States", *Representation*, vol. 42, no. 1, Routledge, Taylor & Francis, 2006, стр. 25.

14) David Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, 2011, стр. 1.

Истраживачима није промакао ни утицај директне демократије на установе извршне власти. То се најупечатљивије уочава на примеру швајцарског политичког система где централну извршну власт чини само седам виталних ресора. Широке могућности грађана да мењају карактер и природу политичког система – иницијативе и референдуми – заслужни су за то што су у швајцарски Устав уграђене одредбе које се најчешће уређују законским, па чак и подзаконским актима. Због овог примера истраживачи ипак нису променили тврдње да је идеал „апсолутне“ директне демократије, каква је владала у античкој Атини, тешко достижан у савременим околностима.¹⁵⁾ Чак и већина најоштријих критичара актуелног либерално-демократског модела демократије слаже се да је управљање савременом државом незамисливо без политичког представљања.

Окосницу дебате о предностима директне насупрот представничкој демократији требало би да замени питање о допуни претежно представничког модела механизмима непосредне демократије. Ослањајући се на Бруна Фраја (*Bruno Frey*), основна аргументација која иде у прилог директној демократији лежи у чињеници да она доприноси подизању поверења и ефикасности у доношењу политичких одлука.¹⁶⁾ Насупрот поменутој аргументацији, за већину критичара директне демократије ефикасност је далеко већа у оним државама које негују чисто представнички тип директне демократије. Аргументи који говоре у прилог директној насупрот представничкој демократији могу се груписати у неколико ставова:

1. Она руши вештачку баријеру између оних који владају и оних над којима се влада, пошто грађани путем иницијативе или референдума могу увек исказати своје преференције;

2. Представничка демократија омогућава бирачима да бирају оне који владају, али они се не морају слагати са њима по свим питањима, те стога путем директне демократије увек могу исказати свој став у вези са одређеним решењима;

3. Директна партиципација не оставља конфузију међу гласачима пошто су грађани ти који одлучују, а не политичари;

4. Установе директне демократије стимулишу грађане да узму учешће у политичком процесу и самим тим буду заинтересованији за своју будућност;

15) Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.

16) Bruno S. Frey, "A Directly Democratic and Federal Europe", *Constitutional Political Economy*, vol. 7, no. 4, 1996, стр. 267.

5. У представничком облику демократије, они који владају су одговорнији партијским централама него онима који за њих гласају. У представничкој демократији они који владају су мање одговорни и транспарентност у њиховом деловању је битно смањена. Директна демократија омогућава да они који гласају изнесу нека тешка питања која политичари теже да заобиђу. Директна демократија ограничава моћ елите. Она је по природи далеко демократичнија од представничке.

У савременим условима, постојећи и преовлађујући модел представничке демократије неопходно је допунити елементима непосредног грађанског ангажмана у доношењу политичких одлука. Оно што потврђује овакав закључак су резултати бројних истраживања на основу којих је могуће увидети да грађани у развијеним европским демократијама, али и бројним политичким системима широм света, фаворизују директну насупрот представничкој демократији.¹⁷⁾ Нека истраживања која упоредно посматрају системе са мање израженим компонентама директне демократије и оне са израженијим долазе до закључка да друштва где је директна демократија на вишем нивоу поседују радикално квалитетнију политичку културу и виши ниво информисаности.¹⁸⁾

Оно што је од есенцијалног значаја за развој плуралистичког друштва је заступљеност, мобилизација и такмичење између различитих интереса и група. Уколико се групе мобилишу за или против неког предлога, тада се може говорити о заступљености различитих ставова у политичким процесима. Без испуњавања тог услова и мобилизације интереса с обе стране медаље, целокупни плуралистички модел је доведен у питање. Управо супротстављени интереси који доводе у питање постојећи еквилибријум могу имати великог утицаја на представнички систем.¹⁹⁾

Иако је међу истраживачима углавном заступљена црно-бела слика о представничкој и директној демократији, те они углавном заступају један, а критикују други модел, у новије време ова два

17) На питање да ли би волели да се швајцарски модел демократије имплементира у њиховој држави чак 70% испитаних Европљана је одговорило потврдно, при чему најмању подршку поменутом моделу пружају Данци са 53%, а највећу Белгијанци са чак 82%. Видети у Russell J. Dalton, Wilhelm Burklin, Andrew Drummond, "Public Opinion and Direct Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 4, 2001, стр. 145.

18) Matthias Benz, Alois Stutzer, "Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics?", *Public Choice*, vol. 119, no. 1-2, Springer Publishing, 2004.

19) David F. Damore, Stephen P. Nicholson, "Mobilizing Interests: Group Participation and Competition in Direct Democracy Elections", *Political Behaviour*, vol. 36, no. 3, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 236.

модела се посматрају као међусобно допуњујући и прожимајући. Овакав, прагматички поглед подразумева комбиновање представничког и директно-демократског модела демократије. Поменуто представља креативнији поглед на даљи развој демократије и изналажење решења за проблеме са којима се она у актуелном периоду суочава. Критичари директне демократије углавном заступају становиште да фреквентна употреба референдума и народних иницијатива подрива улогу и значај изабраних представника, а самим тим слаби и демократију. Оно што је од изразите важности за критичаре референдума и народних иницијатива је недостатак когнитивног капацитета грађана да одлучују о сложеним друштвено-политичким питањима као што су уставне промене и оним која су у вези са ратификацијом међународних уговора, буџета итд. Још један аргумент је да референдуми могу послужити као средство помоћу којег се могу оправдати одређене одлуке владајућих партија и личности, те да се често могу преокренути у плебисцитарне форме одлучивања. Коначно, последњи у низу аргумената против референдума је да они не подижу легитимитет одлука, пошто је излазност на референдуме углавном мања од излазности на изборе.

С друге стране, заговорници директне демократије верују да у контексту слабљења веза између грађана и њихових представника, као и увећане апатије, референдуми и народне иницијативе могу допринети обнављању тих веза и повратку пољуљаног поверења у демократски поредак. Ови облици директне демократије такође могу дисциплиновати изабране представнике и учинити их одговорнијим према грађанима чије интересе би требало да заступају.²⁰⁾ Још једна предност референдума лежи у чињеници да они могу бити изванредно средство за превазилажење друштвених, политичких и унутарпартијских подела. Најбољи примери за ово су свакако британски референдум око приступања Европској заједници 1975. године, који је смирио тензије које су постојале у владајућој Лабуристичкој партији око овог питања, као и шведски референдум о нуклеарној енергији из 1980. године где су чланице владајуће коалиције заступале различито становиште о овом питању.

О утицају директне демократије на политичке партије и партијски систем у целини, кроз призму сучељавања представничке и директне демократије, сведоче бројне анализе и радови. Једна од најилустративнијих анализа указује како на негативне тако и на позитивне могућности утицаја директне демократије на политичке

20) "Issues Relating to the Referendum Mechanism", *An Electoral Processes Team Working Paper*, Idea International, September, 2004.

партије. Према овој анализи, директна демократија слаби утицај партија као „мотора представничке демократије“.

Из разлога лакше мобилизације маса партије више не поседују монопол над политиком. Интересним групама, друштвеним покретима и другим организацијама омогућава да се политички активирају око одређених питања. Политички системи који поседују утемељене институције непосредне демократије захтевају широки консензус и расправе пре доношења одређених одлука. Утицајне интересне групе идеолошки неоптерећене лакше се позиционирају у односу на предлог и често имају велику улогу у одлучивању.

Директна демократија продубљује конфликте како међу политичким партијама, тако и унутар њих. Одлуке које грађани доносе путем директне демократије захтевају од партија учестало репозиционирање. На тај начин, партије морају константно да одлучују да ли да се придржавају свог програма или не. То индиректно слаби партијско деловање јер захтева одлучивање унутар њих и подстиче поделе у чланству и руководству.

Учестало одлучивање путем механизма директне демократије захтева да се партије додатно ангажују како би одлуке усвојене овим путем више ишле њима у прилог. Широко одређени идеолошки видици захтевају да се ангажују око сваког предлога. За разлику од њих, интересне групе се најчешће фокусирају на одређени предлог који им може штетити или ићи у корист.

Политичка култура којој доприноси директна демократија не промовише политичке партије. Напротив, она умањује њихову улогу у политичком систему. То се најупечатљивије види на примеру избора, пошто је у системима са распрострањеном употребом механизма директне демократије излазност на изборе мања.

Исти модел анализе формира се на три предности директне демократије и улози партија:

Директна демократија промовише отвореност политичког система и иде у прилог очувању мањих и ванпарламентарних партија. Отвореност омогућава инклузију нових политичких идеја. Опозиционим политичким партијама је омогућено да путем струмената директне демократије лакше артикулишу своје идеје. Када је реч о ванпарламентарним партијама, директна демократија омогућава да и након неуспеха на изборима остану и даље утицајне. Директна демократија такође доприноси подизању одговорности владајућих партија континуирано их терајући да се баве новим питањима.

Директна демократија омогућава политичким партијама да константно презентују своје политичке идеје. Њихове пози-

ције су представљене у свим медијима и њихови лидери се често појављују у њима. У овом случају, неретка је пракса да и међу члановима исте партије постоје размимоилажења око неког питања. Још је учесталије да се поједине политичке партије разликују у мишљењу у односу на своје коалиционе партнере.

Директна демократија подстиче трајну политичку активност. Кампање захтевају да се партије ангажују на различитим нивоима, подстичући кооперацију између партијских централа и партијских огранака на локалном нивоу. Чешће доношење одлука пружа релевантни тест идеологије и програма као и позиције у политичком пољу.²¹⁾

Да директна демократија погодује малим и опозиционим политичким партијама сведоче бројни примери. Тако је, рецимо, у Швајцарској крајем XIX века тада мала Католичка партија успела да се путем инструмената директне демократије промовише и након тога постане део владајуће коалиције. Исто се догодило и са социјалистима у раздобљу између два светска рата. Да и велике политичке партије могу имати политичке беневите од директне демократије најбоље илуструје пример САД. Од средине седамдесетих година до данас, републиканци су употребљавали механизме директне демократије како би промовисали своју идеологију и стекли повољнију политичку позицију у односу на демократе у јужним и западним државама САД. Зато поједини истраживачи верују да директна демократија не доприноси слабљењу позиције партија у политичком систему, већ, да та институција ојачава и учвршћује њихове позиције ван установе периодичних избора.²²⁾

Уколико посматрамо однос политичке елите према директној демократији, може се извући један општи закључак. Приметна је тенденција да политичари и партије који се налазе на позицијама извршне власти настоје да спрече ширу употребу механизма директне демократије, док, као што је већ поменуто, директна демократија погодује малим и опозиционим партијама. Типичан је пример Шведске где је током XX века одржано само пет националних референдума. Позиције две водеће партије, Социјалистичке и Конзервативне, разликовале су се у складу са њиховом идеологијом. У периоду до II светског рата, конзервативци – тада

21) Andreas Ladner, Michael Brandle, "Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons", *Party Politics*, vol. 5, no. 3, Sage Publications, London, Thousand Oakes, New Delhi, 1999, стр. 286-287.

22) Ian Budge, "Direct & Representative Democracy: Are They Necessarily Opposed?", *International Conference on Engaging Communities*, 14-17 August 2005, Brisbane, Australia, Internet, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021106.pdf>, 05/10/2017.

владајућа партија – жестоко су се противили распрострањенијој употреби референдума. С друге стране, социјалисти су заузимали дијаметрално супротну позицију и почели су се отворено противити употреби референдума тек након доласка на власт и током своје вишедеценијске владавине.²³⁾ Странци на власти у интересу је очување *status quo*-а, док опозиција настоји да га путем механизма директне демократије наруши. Зато се не морају одржавати чести избори. Власт може применом механизма директне демократије консултовати грађане.

2. ЕФЕКТИ ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ НА ИЗБОРНЕ ПРОЦЕСЕ

Распрострањена употреба директне демократије има читав низ последица на различите компоненте које сачињавају политичко представљање, па и на изборне системе и изборе. Директна демократија директно утиче на излазност у изборним процесима. У неким случајевима показало се да учесталија употреба директне демократије води својеврсном „замору“ који грађане удаљава од бирачких места, а прекомерна партиципација изван изборних процеса води редукацији излазности на изборе. Међутим, у транзиционим системима, чија је демократија још увек у повоју, излазност на изборе у односу на развијене демократије је и даље висока. Не постоји zasiћеност бирача изборним процесима као што је случај у етаблираним демократским режимима где постоји политички континуитет. Економски, социјални и друштвени проблеми су далеко нижег интензитета него у земљама транзиције. У транзиционим системима који нису још увек прошли кроз велики број изборних циклуса, примена установа директне демократије још увек привлачи пажњу великог броја гласача. То је посебно изражено у балтичким републикама, које су практично имплементирале установе директне и електронске демократије. Поједина истраживања показују да је излазност на референдуме далеко мања него на изборе. Ипак, овакав закључак није могуће генерализовати, пошто у случајевима када се гласа о неком питању које привлачи пажњу гласача излазност на референдуме може бити знатно већа него на изборе.²⁴⁾

23) Jos Verhurst, Arjen Nijboer, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Democracy International, Brussels, 2007, стр. 11.

24) Lawrence LeDuc, “Referendums and Deliberative Democracy”, *Electoral Studies*, vol. 38, June, 2015, Elsevier Publishing, 2015, стр. 145.

Током протеклих декада, у већини развијених демократија, дошло је до опадања изборне излазности и кризе легитимитета традиционалних представничких установа, парламената, владе и политичких партија. Негативни тренд опадања политичке подршке и „демократски дефицит“ отворили су простор за шире реформе којим се грађани укључују у процес одлучивања. Једна од кључних реформских тачака је увођење нових и јачање постојећих установа директне демократије.²⁵⁾

Лајпхартова (*Lijphart*) чувена дихотомија говори о постојању већинске насупрот консоцијалној демократији. Употреба установа консоцијалне демократије више је везана за хетерогена, док је примена већинске демократије карактеристична за етнички хомогена друштва. Иако сâм Лајпхарт не повезује ни један ни други тип демократије са директном демократијом, он ипак каже да је референдуме могуће користити код сваког модела демократије. Према Лајпхарту, изборна партиципација је најупечатљивији индикатор квалитета демократије. Истраживање 36 политичких система јасно показује да је излазност на изборе за 7,5% већа у системима са консоцијативном, него са већинском демократијом. У системима са консоцијативном демократијом и мањине имају тежње за активнијим ангажманом у изборним процедурама.

Учестала излазност грађана на референдуме, иако поседује информациони и социјализујући потенцијал неизбежно води замору бирачког тела и смањењу изборне партиципације. Бројне студије потврђују ову тезу. То је посебно уочљиво на примеру швајцарског политичког система. Тако је, рецимо, просечна излазност на изборе у швајцарским кантонима између 2000. и 2003. године износила 45,4%, док су варијације између њих биле и чак до 30%.²⁶⁾ Истраживање недвосмислено показује да у оним кантонима где се референдуми учесталије примењују, постоји и мања излазност на изборе. Ипак, уколико се референдум одржава истога дана када и избори, то у великој мери смањује апстиненцију. Обавезно бирачко право постоји у низу држава попут Аустралије, Белгије и Холандије и оне немају проблем са изласком на биралишта.

У теоријској расправи о изборима и изборној партиципацији преовлађују два модела. Један је базиран на институционализму

25) Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow, Bruce J. Cain, “New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions” in: Bruce J. Cain, Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, New York, 2003, стр. 1.

26) Markus Freitag, Isabelle Stadelmann Steffen, “Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections”, *Electoral Studies*, vol. 29, iss. 3, Elsevier Publishing, 2010, стр. 474.

према коме карактер политичких институција обликује изборно понашање. Други је везан за теорију културне модернизације, односно изборно понашање, и партиципацију повезује са устаљеним културним обрасцем који је формиран и развија се у складу са друштвеном и политичком модернизацијом и социјализацијом.²⁷⁾

Једна од круцијалних разлика између гласања путем механизма директне демократије и бирања на изборима огледа се у томе што се гласањем путем референдума појединци опредељују за прецизно дефинисану област јавних политика, док се у случају избора они опредељују за шире политичке опције које захватају читав јавнополитички спектар. Грађанима је лакше да инструментима директне демократије бирају између супротстављених и конретизованих опција.

Информациони потенцијал директне демократије је неоспоран, при чему је очигледно да постоји каузална веза између учешћа у директно-демократским процедурама и бирачком понашању. Та веза се огледа у подизању изборне излазности и бирачке мобилизације око одређених питања. Дobar пример је питање гласања за могућност геј брака у САД и последица тих референдума на изборе. Ови референдуми, који су се одржали у неколико држава непосредно пре избора, допринели су рапидном порасту изборне излазности и победи републиканских кандидата који су се противили овом предлогу.²⁸⁾

За критичаре директне демократије не постоје реалне могућности грађана да се адекватно информишу о политичким питањима. Из тог ракурса, закључују да су „многе пропозиције комплексне, техничке и нефамилијарне“, те да гласачи не могу стећи јаснији увид у предлог о коме одлучују.²⁹⁾ Тако се гласачи неретко опредељују за оне одлуке које нису усклађене са њиховим преференцијама. Гласачи често могу бити изманипулисани да гласају неусклађено са њиховим интересима, што отвара дилеме да ли су гласачи више информисани о изборним опцијама или оним које се односе на иницијативе и референдуме. Дилеме додатно појачава и то да „варијабле као што су харизма кандидата, трајање манда-

27) Markus Freitag, "Structure Versus Culture: A Comparative Study of the Influence of Political Institutions and Cultural Modernization Factors on Voter Turnout in Swiss Sub-national Parliamentary Elections", *International Political Science Review*, vol. 31, no. 4, Sage Publications, 2010, стр. 429.

28) Todd Donovan, Caroline Tolbert, Daniel Smith, Janine Parry, "Did Gay Marriage Elect George W. Bush?", paper prepared and presented on 2005 State Politics Conference, 14-15. 05. 2005, East Lansing, USA.

29) Elisabeth R. Gerber, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton, 1999, стр. 17.

та, партијска идентификација и општа медијска покривеност могу опонашати разлике у финансијским ресурсима“.³⁰⁾ Највећи број истраживања потврђује становиште да се гласачи, у великој мери, приликом референдума и иницијатива, идентификују са ставовима оних за које се опредељују приликом избора. Истраживачи су закључили да чак и мање информисани гласачи, приликом референдума, могу гласати у складу са својим преференцијама уколико се ослоне на експертизу оних са којима се политички и идеолошки идентификују.³¹⁾ Велики део наведене литературе ослања се на Даунсову (*Downs*) теорију бирачког рационалног незнања која указује на постојање јефтиних и лако доступних информација којим бирачи рангирају своје преференције и на основу њих селекују кандидате.³²⁾

Ипак, како показују релевантна истраживања бројних аутора, изборна партиципација директно и позитивно корелира учешћу у процесима повезаним са непосредном демократијом. Директна демократија подиже ниво знања о политици и политичким питањима, као и знања о понуђеним политичким опцијама, што, последично подиже ниво изборне партиципације.³³⁾ С друге стране, учешће у директно-демократским процесима, поред несумњивог утицаја на изборну партиципацију, има и едукативни карактер, промовишући осећај „доброг и лојалног“ грађанина, приврженог вредностима своје заједнице и особе која са разумевањем учествује у политичким процесима унутар ње. У оним државама САД у којима је омогућено грађанима да учествују у политици кроз разноврсне форме директне демократије постоје и већа улагања у политичке процесе, што се неизбежно рефлектује на изборну излазност и подизање нивоа поверења у изабране представнике и систем у целини.³⁴⁾ Поједини истраживачи чак тврде да постоји каузални однос који повезује директну демократију са вишим нивоом изборне

30) Richard Braundstein, “Initiative and Referendum Voting: Governing through Direct Democracy in the United States”, *American Legal Institutions*, LFB Scholarly Publications, New York, стр. 77.

31) Arthur Lupia, “Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections”, *American Political Science Review*, vol. 88, no. 1, 1994, стр. 63-76.

32) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957.

33) Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, 1984; David Butler, Austin Ranney (eds.), *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, AEI Press, Washington DC, 1994.

34) Caroline J. Tolbert, Ramona S. McNeal, Daniel A. Smith, “Enhancing the Civic Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 3, no. 1, 2003, стр. 23-43.

партиципације.³⁵⁾ Ипак, нека истраживања која полазе од Даунсове теорије „рационалног гласача“, на основу емпиријских показатеља утврђују да иницијативе и референдуми, због времена које је потребно да грађани утроше при њиховом разматрању, не доприносе порасту изборне партиципације.³⁶⁾

Директна демократија захтева далеко одговорније грађане, свесније последица одлука које доносе. Она „представља убрзани пут ка креирању јавне политике (јер) мере које грађани усвајају захтевају јасније разумевање и изражавање преференци. Приликом избора грађани бирају некога у кога имају поверење да ће донети исправне одлуке и кога ће следити приликом суочавања са тешким политичким одлукама. Директно законодавство захтева да гласачи усвајају специфичну политичку одлуку, обично са недовољним информацијама и свешћу о питањима за која се опредељују“.³⁷⁾ Директно законодавство може утицати на изборну излазност путем два различита механизма. Први се односи на дугорочни процес политичке социјализације где грађани који учествују у политичким процесима кроз референдуме и иницијативе поседују већи степен политичке културе, која их, последично опредељује да учествују и у изборном процесу. Други механизам подразумева краткорочне ефекте кампање и шири друштвени контекст у коме су грађани изложени иницијативама и референдумима мобилисани или демобилисани интеракцијама и дискусијама у систему друштвених мрежа.³⁸⁾

На основу студије о референдумима читава струја истраживача долази до закључка да установе директне демократије могу у великој мери утицати на ток и исход изборних кампања. Како ова група аутора тврди, референдуми и иницијативе на нивоу федералних јединица могу радикално мењати ставове грађана у односу на одређена политичка питања, што последично може кориговати и ставове према понуђеним опцијама и кандидатима.³⁹⁾ Чак се и

35) Matt Childres, Mike Binder, “Engaged by the Initiative? How the Use of Citizen Initiatives Increases Voter Turnout”, *Political Research Quarterly*, vol. 65, no. 1, Sage Publications, 2012, стр. 93-103.

36) Richard J. Cebula, “Does Direct Democracy Increase Voter Turnout? Evidence from the 2004 General Election”, *American Journal of Economics and Sociology*, American Journal of Economics and Sociology Inc, vol. 67, no. 4, 2008, стр. 629-644.

37) Michael M. Binder, *Getting it right or playing it safe?: confusion, the status quo bias and correct voting in direct democracy*, UC San Diego Electronic Theses and Dissertations, 2010, стр. 5, Internet, <http://www.escholarship.org/uc/item/9dt906b8.pdf>, 06/10/2017.

38) Joshua Dyck, Nicholas R. Seabrook, “Mobilized by Direct Democracy: Short-Term Versus Long-Term Effects and the Geography of Turnout in Ballot Measure Elections”, *Social Science Quarterly*, vol. 91, no. 1, Willey-Blackwell, 2010, 189-190.

39) Todd Donovan, Caroline J. Tolbert, Daniel A. Smith, “Priming Presidential Votes by Direct Democracy”, *The Journal of Politics*, vol. 70, no. 4, Southern Political Association, 2008, стр. 1218.

показује да политичке партије неретко ове установе употребљавају као средство како би довеле до поделе унутар присталица њихових политичких опонената.⁴⁰⁾

На крају овог дела рада неопходно је истаћи разлику између изборних и референдумских кампања. Код референдумских кампања гласачи се опредељују око конкретних питања везаних за одређену област или јавну политику. Насупрот томе, кампање приликом избора обухватају широк сет питања где се грађани опредељују како идеолошки, тако и у складу са својим преференцијама. С обзиром на то да партије делују и ван изборних кампања, оно што је очекивано код референдумских је да грађани буду мање информисани, те су и исходи референдума мање извесни. Стога је од круцијалног значаја за успешне референдумске кампање да грађани имају увид у бројна политичка виђења и ставове експерата о питању о коме се одлучује.⁴¹⁾ С друге стране, на сам ток и исход референдумских кампања итекако могу утицати и актери изван кампања. Тако, без обзира на значај питања о коме се одлучује, измењене позиције и ставови грађана према понуђеним политичким опцијама радикално мењају позицију грађана приликом гласања на референдуму. То се потврђује на случају референдума око ратификације уговора о ЕУ, али и на бројним другим примерима.

Као и у случају избора, корен референдума увек се пронази у деловању организованих интересних група, било да је реч о политичким партијама, организацијама или удружењима. И у ситуацијама када су грађани иницијатори референдума, увек иза те иницијативе стоје организовани интереси, који утичу на ток кампање. Разлог због чега и владајуће партије иницирају референдуме је тежина и значај питања која захтевају одлуке и решења. Као један од добрих примера наводи се случај могућности уласка Британије у европску монетарну унију, где се сматра да ниједна британска влада не би могла да реализује такав пројекат без претходне сагласности грађана.⁴²⁾ Оно што, такође, може бити разлог иницијације референдума од владајуће партије или коалиције су унутарпартијске поделе и сучељавања. У ситуацијама дубоких подела око неких питања, владајуће партије оптирају за референдум, како би се видело чему теже њихови бирачи и да би се око тих ставова поновно успоставила страначка дисциплина.

40) Исто, стр. 1218.

41) Lawrence LeDuc, „Referendums and Elections: How do Campaign Differ?“, in: David M. Farrell, Rudiger Schimtt-Beck (eds.), *Do Political Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums*, Routledge, London and New York, 2004, стр. 146.

42) Исто, стр. 148.

Разликујемо три типа референдумских кампања. Први тип у вези је са *формирањем мишљења*, где не постоји претходна информисаност о питању, већ се грађани информишу током саме кампање. У овом случају, кампања је кључна за разумевање предмета референдума. Други облик подразумева *враћање на првобитно стање*, а у овом случају грађани већ поседују искристалисано мишљење и став о одлуци коју доносе. Међутим, повратак у првобитно стање означава радикалан заокрет у мишљењу, где се ставови гласача мењају и одступају у односу на претходне током саме кампање. Напослетку, последњи тип обухвата *идеолошко опредељивање*, које је слично изборном, а грађани гласају по линијама страначких подела, и у складу са ставовима њихових лидера. Кампања је овде, као и код избора, усмерена на неопредељене гласаче.⁴³⁾

У средишту истраживања избора и изборног понашања налази се партијска идентификација која представља „Свети Грал у истраживању избора“.⁴⁴⁾ У актуелној литератури не постоји већи број истраживања која разматрају питање утицаја директне демократије на партијску идентификацију. На ту везу указују студије које проучавају однос директне демократије и социјалног капитала. Њима се недвосмислено потврђује хипотеза да директна демократија води учвршћивању веза између појединаца и различитих друштвених организација.⁴⁵⁾ Од те везе највише користи имају политичке партије. Први аргумент говори о отворености система са развијеним формама директне демократије који подстичу деловање нових и малих партија. Други аргумент указује на могућности политичких партија да кроз облике директне демократије врше ширу друштвену промоцију своје идеологије и интереса. Трећи је у вези са подизањем когнитивног капацитета грађана и вишим нивоом политичке активности у системима са развијеним облицима директне демократије. Последњи аргумент директну демократију види као институционални механизам за слабљење притиска на политичке партије у системима са консенсуалном демократијом,

43) Lawrence LeDuc, „Referendums and Elections: How do Campaign Differ?“, нав. дело, стр. 159-160.

44) Russell Dalton, “Review Symposium: Parties, Partisanship, and Democratic Politics”, *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 3, Cambridge Journals, American Political Science Association, 2009, стр. 628.

45) Видети рецимо у: Frederick J. Boehmke, Daniel C. Bowen, “Direct Democracy and Individual Interest Group Membership”, *Journal of Politics*, vol. 72, no. 3, Cambridge Journals, Southern Political Science Association, 2010, стр. 659-671. и Marcus Freitag, “Bowling the State Back In: Political Institutions and the Creation of Social Capital”, *European Journal of Political Research*, vol. 45, no. 1, John Wiley and Sons, 2006, стр. 123-152.

пошто су одлуке и њихови ставови усаглашенији са интересима и тежњама грађана.⁴⁶⁾ Поменути аутори на основу емпиријске анализе утврђују да, упркос увреженом мишљењу да директна демократија умањује улогу и значај политичких партија, она води професионалнијој и више формализованој унутарпартијској структури.⁴⁷⁾

Промене у изборном законодавству су најчешћи предмет референдумског изјашњавања грађана. Уставне промене у смислу измене изборних правила путем референдума одиграле су се у многим политичким системима. У Швајцарској је систем пропорционалног представљања два пута био предмет референдума – 1900. и 1910. године, пре него што је коначно прихваћен 1918. године. Грађани Ирске су такође, два пута, 1959. и 1968. године, одбацили промену традиционалног система јединственог преносивог гласа. У Италији, измењени начин попуњавања гласачких листића је прихваћен на референдуму 1991, а систем избора чланова Сената је реформисан 1993. године. Такође, током 1993. године, гласачи на Новом Зеланду су се определили за пропорционални изборни систем.⁴⁸⁾

3. ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА И ПОДЕЉЕНА ДРУШТВА

Теза о демократији са подељеном влашћу јавља се под снажним утицајем Лајпхартове идеје о консенсуалној или консоцијативној демократији. Лајпхарт уводи низ критеријума који су неопходни за превазилажење друштвених расцепа у етнички подељеним и хетерогеним друштвима. Два су кључна – могућност вета мањине да различитим механизмима, па и путем директне демократије, онемогућава одлуке штетне по њихове интересе. Други се односи на измештање моћи ка нецентралним нивоима и децентрализација, која одлучивање и политичку моћ приближава грађанима.⁴⁹⁾ Сам аутор концепт “power sharing-a” не доводи преваходно у везу са децентрализацијом и типом државног уређења. Он нагласак ставља на природу изборног система и дизајн типичних представничких институција. Неки истраживачи наглашавају улогу децен-

46) Andreas Ladner, Michael Brandle, “Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons”, нав. дело, стр. 283-302.

47) Исто, стр. 283.

48) Helena Catt, *Democracy in Practice*, Routledge, New York, 1999, стр. 63.

49) Arendt Lijphart, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, Taylor & Frances Group, London and New York, 2008, стр. 85.

трализиције уз мултипликовање канала за утицај грађана на власт. За њих, децентрализиција и измештање политичке моћи ка нижим нивоима у вертикалној организацији власти значе отварање простора за партиципативно деловање грађана.⁵⁰⁾ Ово је наглашено и у многим неразвијеним системима и земљама у развоју, где се политички циљеви децентрализиције виде као „потенцијално средство за демократску реформу којом се врши трансфер, политичког, административног, финансијског и планирајућег ауторитета од централних ка већима локалне самоуправе. Децентрализиција покушава да промовише народну партиципацију, омогући грађанима у локалним срединама да самостално доносе одлуке и ојача урачунљивост и одговорност. Њоме се уводи ефикасност и ефективност у прикупљању и управљању ресурсима и испоруци јавних сервиса“.⁵¹⁾ Децентрализиција и могућности грађана да активно учествују у дефинисању и имплементацији већег броја јавних политика на субнационалном и локалном нивоу отварају широк простор за примену бројних модела и облика директне демократије.

Сам Лајпхарт прави јасну дистинкцију на системе са подељеном и концентрисаном влашћу, где се први виде као потенцијално средство за превазилажење друштвених расцепа у етнички хетерогеним друштвима. Међутим, директну демократију не убраја у средства помоћу којих је могуће превазићи поменуте расцепа. На линији поделе на плебисцитарне и мањинске облике директне демократије, види се да потоњи облици који, пре свега, покушавају да системски позиционирају улогу ванинституционалних актера у директно-демократским процесима, могу радикално допринети функционисању система са подељеном влашћу. Други приступ маркира улогу мултипликованих „вето играча“, па тако говори о „такмичарским вето тачкама“.⁵²⁾ „Вето тачке“ налазе се унутар институционално-државне структуре. Поред тога, оне егзистирају на нивоу друштвених група, али и у друштву као целини. Изворни термин и концептуални оквир за анализу позиције „вето играча“ у политичком систему њих дефинише као „индивидуалне или групне актере чија је сагласност неопходна за доношење политичких

50) Pipa Norris, *Driving Democracy: Do Power Sharing Institutions Work?*, Cambridge University Press, New York, 2008, стр. 161.

51) Нав. према, Jasper Steffensen, “Local Government Organization and Finance: Uganda”, in: Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries, The International Bank for Reconstruction and Development*, The World Bank, 2006, стр. 94.

52) Markus M. L. Crepaz, “Global, Constitutional and Partisan Determinants of Redistribution in OECD Countries”, *Comparative Politics*, vol. 34, no. 2, Ph.D Program in Political Science of the City University of New York, 2002, стр.173.

одлука“.⁵³⁾ При томе, „вето тачке“ су распоређене по вертикали политичког система, а локални ниво власти може представљати потенцијално поље за грађанско деловање кроз установе директне демократије где сами грађани могу поседовати моћ као „вето играчи“. Заговорници овог приступа верују да увођење барем још једне директно-демократске „вето тачке“ у законодавни процес и изван легислатуре може сигнификантно мењати карактер законских предлога и имати бројне последице на рад законодавног тела. То може директно водити политичкој стабилности, пошто гласачи најчешће гласају о одређеном питању те се тим путем најчешће усаглашава воља представничког тела и грађана. „Вето играчи“, индивидуални или колективни актери чија је сагласност неопходна за превазилажење *status quo*-а представљају критичну тачку за промену путем референдума. Директна демократија овим путем омогућава да се последице политичких одлука приближе ставовима гласача. Референдум, из овог угла, је средство помоћу ког се спречава промена *status quo*-а, док је иницијатива средство његове заштите.⁵⁴⁾

Аранжмани у системима са подељеном влашћу морају бити и инклузивни и умерени како би се обезбедила континуирана политичка стабилност. Установе директне демократије као инклузивне, које у процес политичког одлучивања укључују многобројне групације, могу имати веома битну улогу у креирању и одржању политичке стабилности у етнички подељеним друштвима.

Једна од примарних слабости система са подељеном влашћу је умањена адаптивност. Трансформативни капацитет држава са великим бројем „вето тачака“ радикално одступа у односу на оне где је улога вето играча сведена на мању меру. За разлику од проблема везаних за адаптивност, способност прилагођавања променама у спољашњем и унутрашњем окружењу једна је од основних предности система са мултипликованим вето тачкама. Политичка стабилност и одржавање *status quo*-а у дужем временском интервалу инклинира константнијим јавним и развојним политикама. Директна демократија ту игра посебну улогу пошто грађани могу бројним механизмима блокирати одлуке њихових представника, али и сами бити креатори јавних политика. Управо овај проблем

53) George Tsebelis, "Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, no. 3, Cambridge University Press, стр. 293.

54) Нав, према: Donald P. Mirajainin, *Comparative Direct Democracy: A Study of Institutions and Individuals*, PhD Thesis, University of Nevada, 2013, (online), Internet, <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3011&context=thesissdissertationsh>, 30/09/2014.

адаптивности, који је вишеструко отежан мултипликованим вето тачкама, приморао је институционалне дизајнере да трагају за алтернативним решењима. Као једна од могућности види се увођење система „управљања на више нивоа“, по узору на ЕУ. Они упозоравају да број вето тачака не би требало свести на њихово просто пребројавање, већ би у обзир требало узети њихов капацитет да мењају поменути *status quo*.⁵⁵⁾

Директна демократија заузима једно од маркантнијих места у системима са подељеном влашћу. То се може уочити и кроз економски учинак, а аутори на основу истраживања швајцарског политичког система закључују да институционализовани механизми учешћа грађана у одлучивању, уз изражену децентрализацију, воде смањивању јавних издатака како на федералном, тако и на кантоналном и општинском нивоу.⁵⁶⁾ Међутим, многе сличне студије показују обрнути тренд, те да директна демократија заправо повећава јавне издатке. У швајцарском, али и у случају неких других развијених демократија, попут скандинавских земаља, реформе и измештање јавних политика на нецентралне инстанце, директно је водило редукцији јавног сектора и малобројности административно-управног апарата на државном нивоу, али истовремено и њиховом увећавању на локалном нивоу.

Низ аутора говори о становишту да вертикална подела моћи може представљати изразито повољно решење за етнички подељена друштва. Они потенцирају две могућности које стоје на располагању институционалним инжењерима са циљем превазилажења сукоба у етнички хетерогеним друштвима. Први је интеграционистички, који подразумева укључење мањинских групација у заједницу и постојећи институционални оквир, без икакве позитивне дискриминације и давања посебног статуса мањинским групацијама. Други омогућава мањинама да колективно учествују у доношењу политичких одлука и да очувају свој идентитет и културу уз постојећи политички образац већинског становништва.⁵⁷⁾ Акомодација своди моћ на нецентралне инстанце уз висок степен децентрализације, што свакако може допринети развоју и учеслој примени установа директне демократије. Давање већег степена влашћења општинама, регионима и федералним јединицама, као

55) Markus Crepaz, “Global, Constitutional, and Partisan Determinants of Redistribution in Fifteen OECD Countries”, нав. дело, стр. 173.

56) Adrian Vatter, Markus Freitag, “The Contradictory Effects of Consensus Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Cantons”, *British Journal of Political Science*, vol. 37, no. 2, Cambridge University Press, стр. 366.

57) Nicholas Charron, “Government Quality and Vertical Power-Sharing in Fractionalized States”, *Publius*, vol. 39, no. 4, Oxford University Press, 2009, стр. 585.

што се показује на примеру бројних децентрализованих развијених политичких система, отвара простор за ширу грађанску партиципацију у јавним пословима и последично инклинира већој политичкој стабилности. Ипак, неке студије упућују на закључак да преширока овлашћења субнационалних јединица могу водити већој корупцији, пошто свакодневни контакти локалне бирократије са становништвом то омогућавају.⁵⁸⁾

Критично питање за друштва са бројним етничким групама је у коликој мери директна демократија угрожава или доприноси побољшању статуса мањина. У том смислу су се и међу истраживачима јавили опречни ставови и дилеме. За једне, директна демократија односно референдум као њена главна установа, омогућавају да већина надгласа мањину, што последично нарушава саму суштину консочијативне демократије.⁵⁹⁾ Јачање већине путем директне демократије може нарушити фундаментална мањинска права, јер недостају адекватни механизми контроле и равнотеже којима се мањинским групама пружа више тачака приступа у законодавном процесу.⁶⁰⁾

Други тврде да консенсуални и директно-демократски елементи корелирају већој политичкој подршци демократији у целини, а установе директне демократије у великој мери смањују политичке расцепе у подељеним друштвима, као и сучељавања по моделу изборних победника и губитника.⁶¹⁾

ЛИТЕРАТУРА

- Altman David, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, 2011.
- Andeweg Rudy B., "Beyond Representativeness? Trends in Political Representation", *European Review*, vol. 11, no. 2, Academia Europaea, Cambridge Journals, UK, 2003.
- Barber Benjamin, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, 1984.

58) Исто, стр. 588.

59) Brian Barry, „Political Accomodation and Consociational Democracy“, *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 4, 1975, стр. 485.

60) Цит. према, Nenad Stojanović, "Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons", *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, vol. 8, no. 2, 2006, стр. 184.

61) Julian Bernauer, Adrian Vatter, "Can't Get no Satisfaction with the Westminster Model? Winners, Losers and the Effects of Consensual and Direct Democratic Institutions on Satisfaction with Democracy", *European Journal of Political Research*, vol. 51, no. 4, John Wiley and Sons, 2011, стр. 435-468.

- Barry Brian, „Political Accommodation and Consociational Democracy“, *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 4, 1975.
- Benz Matthias, Stutzer Alois, “Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics?”, *Public Choice*, vol. 119, no. 1-2, Springer Publishing, 2004.
- Bernauer Julian, Vatter Adrian, “Can’t Get no Satisfaction with the Westminster Model? Winners, Losers and the Effects of Consensual and Direct Democratic Institutions on Satisfaction with Democracy”, *European Journal of Political Research*, vol. 51, no. 4, John Wiley and Sons, 2011, стр. 435-468.
- Binder Michael M., *Getting it right or playing it safe?: confusion, the status quo bias and correct voting in direct democracy*, UC San Diego Electronic Theses and Dissertations, 2010, Internet, <http://www.escholarship.org/uc/item/9dt906b8.pdfH>, 06/10/2017.
- Boehmke, Frederick J., Bowen, Daniel C., “Direct Democracy and Individual Interest Group Membership”, *Journal of Politics*, vol. 72, no. 3, Cambridge Journals, Southern Political Science Association, 2010, стр. 659-671.
- Bowler Shaun, Donovan Todd, Karp Jeffrey, *Popular Attitudes Toward Direct Democracy*, Internet, <http://faculty.wvu.edu/donovat/bdkapsa03.pdfH>, 03/09/2017.
- Braunstein Richard, “Initiative and Referendum Voting: Governing through Direct Democracy in the United States”, *American Legal Institutions*, LFB Scholarly Publications, New York.
- Budge Ian, “Direct & Representative Democracy: Are They Necessarily Opposed?”, *International Conference on Engaging Communities*, 14-17 August 2005, Brisbane, Australia, Internet, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021106.pdfH>, 05/10/2017.
- Butler David, Ranney Austin (eds.), *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, AEI Press, Washington DC, 1994.
- Catt Helena, *Democracy in Practice*, Routledge, New York, 1999.
- Cebula Richard J., “Does Direct Democracy Increase Voter Turnout? Evidence from the 2004 General Election”, *American Journal of Economics and Sociology*, American Journal of Economics and Sociology Inc, vol. 67, no. 4, 2008.
- Charron Nicholas, “Government Quality and Vertical Power-Sharing in Fractionalized States”, *Publius*, vol. 39, no. 4, Oxford University Press, 2009.
- Childres Matt, Binder Mike, “Engaged by the Initiative? How the Use of Citizen Initiatives Increases Voter Turnout”, *Political Research Quarterly*, vol. 65, no. 1, Sage Publications, 2012.
- Crepaz Markus M. L., “Global, Constitutional and Partisan Determinants of Redistribution in OECD Countries”, *Comparative Politics*, vol. 34, no. 2, Ph.D Program in Political Science of the City University of New York, 2002.
- Dahl Robert, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- Dalton Russell, “Review Symposium: Parties, Partisanship, and Democratic Politics”, *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 3, Cambridge Journals, American Political Science Association, 2009.

- Dalton, Russell J., Scarrow, Susan E., Cain, Bruce E., "Advanced Democracies and the New Politics", *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 1, The John Hopkins University Press, 2004.
- Dalton Russell J., Scarrow Susan E., Cain Bruce J., "New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions" in: Bruce J. Cain, Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, New York, 2003.
- Dalton Russell J., Burklin Wilhelm, Drummond Andrew, "Public Opinion and Direct Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 4, 2001.
- Damore David F., Nicholson Stephen P., "Mobilizing Interests: Group Participation and Competition in Direct Democracy Elections", *Political Behaviour*, vol. 36, no. 3, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Direct Democracy: International IDEA Handbook*, IDEA, 2008.
- Donovan Todd, Tolbert Caroline J., Smith Daniel A., "Priming Presidential Votes by Direct Democracy", *The Journal of Politics*, vol. 70, no. 4, Southern Political Association, 2008.
- Donovan Todd, Tolbert Caroline, Smith Daniel, Parry Janine, "Did Gay Marriage Elect George W. Bush?", paper prepared and presented on 2005 State Politics Conference, 14-15. 05. 2005, East Lansing, USA.
- Downs Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957.
- Dyck Joshua, Seabrook Nicholas R., "Mobilized by Direct Democracy: Short-Term Versus Long-Term Effects and the Geography of Turnout in Ballot Measure Elections", *Social Science Quarterly*, vol. 91, no. 1, Willey-Blackwell, 2010.
- Freitag Marcus, "Bowling the State Back In: Political Institutions and the Creation of Social Capital", *European Journal of Political Research*, vol. 45, no. 1, John Willey and Sons, 2006.
- Freitag Markus, "Structure Versus Culture: A Comparative Study of the Influence of Political Institutions and Cultural Modernization Factors on Voter Turnout in Swiss Sub-national Parliamentary Elections", *International Political Science Review*, vol. 31, no. 4, Sage Publications, 2010.
- Freitag Markus, Stadelmann Steffen Isabelle, "Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections", *Electoral Studies*, vol. 29, iss. 3, Elsevier Publishing, 2010.
- Frey Bruno S, "A Directly Democratic and Federal Europe", *Constitutional Political Economy*, vol. 7, no. 4, 1996.
- Gerber Elisabeth R., *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton, 1999.
- Hug Simon, "Some Thoughts about Referendums, Representative Democracy and the Separation of Powers", *Constitutional Political Economy*, Springer Publishing, 2009.
- "Issues Relating to the Referendum Mechanism", *An Electoral Processes Team Working Paper*, Idea International, September, 2004.

- Ladner Andreas, Brandle Michael, "Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons", *Party Politics*, vol. 5, no. 3, Sage Publications, London, Thousand Oakes, New Delhi, 1999.
- LeDuc Lawrence, "Referendums and Deliberative Democracy", *Electoral Studies*, vol. 38, June, 2015, Elsevier Publishing, 2015.
- LeDuc Lawrence, "Referendums and Elections: How do Campaign Differ?", in: David M. Farrell, Rudiger Schimtt-Beck (eds.), *Do Political Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums*, Routledge, London and New York, 2004.
- Leib Ethan J., Elmendorf Christopher S., "Why Party Democrats Need Popular Democracy and Popular Democrats Need Parties", *California Law Review*, vol. 100, no. 1, 2012.
- Lijphart Arendt; *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, Taylor & Frances Group, London and New York, 2008.
- Lupia Arthur, "Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections", *American Political Science Review*, vol. 88, no. 1, 1994.
- Mirajinain Donald P, *Comparative Direct Democracy: A Study of Institutions and Individuals*, PhD Thesis, University of Nevada, 2013, (online), Internet, http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3011&context=theses_dissertationsH, 30/09/2014.
- Norris Pipa, *Driving Democracy: Do Power Sharing Institutions Work?*, Cambridge University Press, New York, 2008.
- Pharr Susan J., Putnam Robert D. (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*
- Pitkin Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.
- Saward Michael, "Representative and Direct Democracy", in: *Understanding Democratic Politics: An Introduction* (ed. Roland Axtmann), Sage Publications, London, 2003.
- Scarrow Susan E., "Direct Democracy and Institutional Change – A Comparative Investigation", *Comparative Political Studies*, vol. 34, August 2001, Sage Publications, 2001.
- Steffensen Jasper, "Local Government Organization and Finance: Uganda", in: Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries, The International Bank for Reconstruction and Development*, The World Bank, 2006.
- Stojanović Nenad, "Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons", *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, vol. 8, no. 2, 2006.
- Tolbert, Caroline J, Smith, Daniel A, "Representation and Direct Democracy in the United States", *Representation*, vol. 42, no. 1, Routledge, Taylor & Frances, 2006.

- Tolbert Caroline J., McNeal Ramona S., Smith Daniel A., "Enhancing the Civic Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge", *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 3, no. 1, 2003.
- Tsebelis George, "Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, no. 3, Cambridge University Press.
- Vatter, Adrian, Freitag, Markus, "The Contradictory Effects of Consensus Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Cantons", *British Journal of Political Science*, vol. 37, no. 2, Cambridge University Press.
- Verhurst Jos, Nijeboer Arjen, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Democracy International, Brussels, 2007.

Petar Matic, Aleksandra Mirovic Jankovic

DIRECT DEMOCRACY AND ITS CONSEQUENCES ON THE SYSTEM OF POLITICAL REPRESENTATION

Resume

In this paper, the authors analyze the impact of direct democracy on the system of political representation. Over the past decade there has been a gradual erosion of citizens' confidence in classical representative institutions. In this context, this turnaround can be interpreted as a kind of gradual transition from representative to direct democracy. However, such a democratic ideal is difficult to achieve in contemporary conditions, and direct democracy is seen as a complement to the classic institutions of representative democracy. These trends have expanded avenues for citizens to participate more in policy-making within the general framework of representative democracy in which parliaments continue to play a central role. Political culture to which direct democracy contributes does not promote a political parties. On the contrary, it diminishes their role in the political system. This is most evident in the case of elections, since in systems with widespread use of mechanisms of direct democracy, turnout is lower.

Keywords: direct democracy, representative democracy, referendum, citizens' initiative, veto players, elections, divided societies

* Овај рад је примљен 01. новембра 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 06. децембра 2017. године.