

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

Факултет политичких наука

Петар Матић

Директна демократија-дилеме и перспективе

докторска дисертација

Београд, 2016.

UNIVERSITY OF BELGRADE

Faculty of Political Sciences

Petar Matic

Direct Democracy – Dilemmas and Perspectives

PhD Thesis

Belgrade, 2016.

Чланови комисије:

Проф. др Милан Јовановић, ментор

Проф. др Мијат Дамјановић

Проф. др Вукашин Павловић

САЖЕТАК**Директна демократија – дилеме и перспективе**

Крај XX и почетак XXI века обележиле су драматичне промене на глобалном плану. Процеси демократизације, демократске трансформације и консолидације демократије, захватили су до тада тоталитарне комунистичке поретке Централне и Источне Европе, да би потом узели маха и у другим деловима света. Нови облици друштвених интеракција уз рушење дотадашњих баријера и пратећи „демократски дефицит“, отворили су простор за редизајнирање постојећих и увођење нових демократских установа. На почетку XXI века народне иницијативе и референдуми добијају на пуном значају, а грађани добијају све шире могућности да активно партиципирају у доношењу политичких одлука. Јачањем њихових когнитивних капацитета и одлуке које се доносе овим путем имају све већу политичку тежину. Институционални механизми директне демократије се уграђују у све већи број политичких система широм света. Кључни разлог овога тренда лежи у настојању да се између грађана и политичких агената како би се повратило пољуљано поверење у демократски облик владавине. Директна демократија неизбежно доприноси и јача међуграђанске везе, асоцијативну демократију, социјални капитал: најзначајније компоненте за успешно функционисање демократског поретка. Директна демократија и учешће грађана у законодавним и контролним процедурама, као и активна грађанска партиципација у јавним пословима неизбежно воде демократској социјализацији. Из тог разлога, централне представничке институције, попут парламента, нису довољан гарант опстанка демократских вредности у једном друштву. Партиципативни и директно-демократски инструменти од посебног су значаја за грађанску социјализацију и изградњу демократске политичке културе. У савременим демократијама се углавном институционализује хибридни модел који с једне стране обухвата представничку демократију, док с друге стране она бива допуњена различитим облицима директне демократије, попут референдума и народних, грађанских иницијатива.

Кључне речи: демократија, директна демократија, референдум, народна иницијатива, плебисцит, опозив, политичка партиципација, политичке институције, представничка демократија, јавне политике.

ABSTRACT

DIRECT DEMOCRACY – DILLEMAS AND PERPECTIVES

The turn of the 21st century was marked by dramatic changes on a global scale. The processes of democratisation, democratic transformations and consolidations of democracy swept through the hitherto totalitarian communist regimes in Central and Eastern Europe, gaining additional momentum in other parts of the world. New forms of social interactions, combined with the breakdown of previous barriers and the accompanying “democratic deficit“ opened a space for re-designing of the existing and introduction of new democratic institutions. At the beginning of the 21st century, people's initiatives and referenda reach their full significance, while citizens enjoy increasing opportunities to actively participate in political decision-making. Along with the increase of their cognitive capacities, decisions made in this manner gain political weight. The institutional mechanisms of direct democracy are incorporated in a growing number of political systems around the world. The key reason behind this trend lies in the attempt to create a connection between citizens and political agents in order to restore the shaken confidence in the democratic system. Direct democracy inevitably contributes to and bolsters links among citizens, associative democracy, social capital – the key components for the successful functioning of democracy. Direct democracy and civil participation in public affairs inevitably lead to the democratic socialisation. For this reason, the central representative institutions, such as the parliament, do not provide sufficient guarantee for the survival of democratic values in society. The participatory and direct democracy instruments are of particular importance for civil socialisation and political culture creation. The model institutionalised in most contemporary democracies is a hybrid one including participatory democracy on the one hand, while on the other being complemented by different forms of direct democracy, such as referenda and people's, or civic initiatives.

Key words: democracy, direct democracy, referendum, people initiative, plebiscite, recall, political participation, political institutions, representative democracy, public policies.

САДРЖАЈ

I УВОД.....	7
1. Предмет и циљ истраживања	7
II ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И УЛОГА ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ.....	14
1. Директна демократија: за и против	14
2. Директна демократија: лек и/или отров.....	21
3. Директна демократија у мрежи различитих феномена	32
4. Директна демократија – генеза	41
5. Облици непосредне демократије	44
6. Међународни стандарди у области директне демократије	52
7. Технологија и директна демократија	58
III ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА: УПОРЕДНА ИСКУСТВА	60
1. Директна демократија: позитивни трендови	60
2. Швајцарска конфедерација: узор директне демократије.....	66
3. САД: јака директна демократија на субнационалном нивоу	77
4. Велика Британија: фрагменти директне демократије.....	89
5. Директна демократија у Немачкој	97
6. Аустралија:	107
7. Шведска: слаба директна демократија	111
8. Словенија.....	113
9. Мађарска.....	118
10. Чешка Република	122
11. Италија.....	124

12.	Лихтенштајн.....	129
13.	Данска.....	132
15.	Венецуела	139
16.	Албанија	141
IV ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ		144
1.	Директна демократија и јавно мњење	147
2.	Директна демократија и „добро управљање“	150
V ФИНАНСИРАЊЕ ИНСТРУМЕНАТА ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ		156
1.	Финансирање референдумских кампања.....	157
2.	Финансирање иницијатива	161
VI ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА И УЧИНАК ДЕМОКРАТСКИХ РЕЖИМА		165
1.	Директна демократија и јавна добра	165
VII ОДНОС ПРЕДСТАВНИЧКЕ И ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ.....		168
2.	Ефекти директне демократије на изборне процесе.....	181
VIII ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА: СЛУЧАЈ СРБИЈА		196
IX ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА ДЕМОКРАТИЈЕ		209
X ЗАКЉУЧАК		229
XI Литература		234

I УВОД

1. Предмет и циљ истраживања

Процес глобализације отворио је нове хоризонте у ширењу и промоцији демократских вредности и идеала. Ипак, у многобројним случајевима се потврдило да демократизација није једносмеран процес. Многе државе у одређеном периоду де-демократизовале и вратиле различитим облицима ауторитаризма. Зато су у игру уведени нови обрасци за јачање постојећих демократских институција. У многим развијеним демократијама приметан је тренд ерозије јавног поверења у политичке институције. Тај тренд посебно је изражен у изборним процесима, као и у све већој скепси грађана према изабраним функционерима. Упоредо са оваквим тенденцијама, до изражаја долазе увећани захтеви за ширим ангажманом грађана у политичким процесима. Последице долази до пораста броја иницијатива и референдума, као и покушајима да се етаблирају форме делиберативне и консултативне демократије. Њих прате процеси деволуције и децентрализације, а локални ниво одлучивања види се као основа за ширу грађанску партиципацију у јавним пословима. Савремене демократије су суочене са кризом која се манифестује удаљавањем грађана од политике: грађани не разумеју политичке процесе, нити могу узети активно учешће у њима. Последице су нарушавање политичке утакмице, и криза легитимитета демократског политичког система. То угрожава суштину демократије, схваћене као борбе између различитих и супротстављених идеја и идеологија. У овоме лежи један од основних разлога зашто су многе државе прибегле децентрализацији и деволуцији како би се процес одлука у што је могуће већој мери приближио грађанима. Тежиште реформских захвата стављено је на локално демократско управљање, са циљем да се оствари чвршћа веза између грађана и њихових представника, а политичке одлуке ускладе са ставовима и интересима грађана. С друге стране, да би се у потуности могла имплементирати фискална децентрализација, једну од круцијални тачки представља институционално утемељење механизма за активно учешће грађана у политичком животу.

Парадоксално је да егzekутива све више стиче примат над легислативом, док процес одлучивања бива условљен комбиновањем великог броја чинилаца. То захтева укључивање технократије и бирократије, док истовремено власт у демократским системима све чешће укључује грађане у процес доношења одлука. На почетку XXI века народне иницијативе и референдуми добијају на пуном значају, а грађани добијају све шире могућности да активно партиципирају у доношењу политичких одлука. Јачањем њихових когнитивних капацитета и одлуке које се доносе овим путем имају све већу политичку тежину. Институционални механизми директне демократије се уграђују у све већи број политичких система широм света. Кључни разлог овога тренда лежи у настојању да се између грађана и политичких агената како би се повратило пољуљано поверење у демократски облик владавине. Директна демократија неизбежно доприноси и јача међуграђанске везе, асоцијативну демократију, социјални капитал: најзначајније компоненте за успешно функционисање демократског поретка.

Примарни циљ овог рада је да двострано приступи тенденцијама развоја и примени инструмената директне демократије унутар политичких система широм света, као и анализи последица на функционисање представничког система владавине и учинка демократских режима у целини; истражи могућности имплементације нових и унапређења постојећих облика директне демократије у политичком систему Србије.

Све до скоро, из практичних и идеолошких разлога, представнички модел је био доминантан у односу на друге, партиципативне форме демократије. У новије време многобројни истраживачи и теоритичари критикују овај модел указујући да је политичко представљање које би требало да се ослања на народну сувереност замењено сувереношћу политичких елита и партија. Као решење за ове деформације предлажу се потенцијалне институционалне иновације са циљем јачања политичке партиципације. У томе првенствено предњачи учесталија употреба референдума и народних, грађанских иницијатива.

Ипак, модел директне демократије у односу на представнички не би требало идеализовати. Иако он може представљати добро решење за проблеме са којима се савремене демократије суочавају, директна демократија са собом носи и одређене тешкоће и проблеме. Савремене технолошке иновације умногоме олакшавају могућности грађана

да исказују сопствене преференце у односу на било коју меру парламента или владе. Ипак, иако би се успоставио довољно ефикасан систем електронског гласања, велико је питање да ли би грађани могли да доносе квалификоване и правовремене одлуке.

Још од свог настанка демократија је стално била под притиском да се континуирано мења и реформише. Почетак XX века био је обележен захтевима за јачање грађанства и обезбеђивање равноправног политичког представљања, док се на почетку XXI демократије суочавају са структуралним изазовима и потребом за већом транспарентношћу и одговорношћу у доношењу виталних политичких одлука.

2. Методе и хипотезе

2.1. Хипотезе

Генерална хипотеза у овом раду је да грађанска партиципација у процесу доношења одлука битно доприноси функционисању представничке демократије. Компаративна искуства показују да примена различитих механизма директне демократије води приближавању ставова грађана и политичке елите, што последично доприноси бољем учинку демократије и подизању нивоа подршке политичким институцијама и поретку у целини. Директни утицај грађана на политички процес позитивно утиче на информисаност, као и на јачање индивидуалних и групних капацитета у циљу остваривања жељених политичких исхода, па, последично, употреба механизма директне демократије подвлачи осећај личне аутономије и задовољства грађана (процедурални утилитаризам). С друге стране, политички актери и организоване политичке групе теже да се укључе у процедуре путем којих грађани непосредно одлучују, како би и у изборној утакмици стекли одређену предност у односу на опоненте. Тим путем, директна демократија се неретко деформише и извитоперава у најразличитије видове популизма.

Један од кључних проблема са којима се суочавају савремени демократски режими је криза легитимитета. Ерозија политичке подршке и поменута криза легитимитета у многим развијеним демократијама, отворили су простор за реформске захвате с циљем подстицања грађанске партиципације. У том контексту, поред институционалних реформи, једна од тежишних тачака модернизацијских процеса који су уследили, било је подизање информисаности путем грађанске еманципације и едукације. Технолошки развој, доступност информација и увећане способности грађана да учествују у процесу доношења одлука умногоме су нарушиле ауторитет хијерархијских и традиционалних политичких институција. Ка чешћој употреби инструмената директне демократије склонили су образованији и информисанији грађани.

Партиципација грађана у процесу доношења политичких одлука позитивно утиче на поверење у политичке институције и политички систем у целини. То се нарочито испољава у транзиционим и посттранзиционим системима, где не постоји чврсто утемељена демократска политичка култура, али грађани поседују одређено искуство у сучељавању са претходним режимом.

Информисаност и образовна структура становништва корелирају учесталости примене и партиципацији грађана кроз инструменте директне демократије. Демографске карактеристике, попут старости популације, бројности мањинских групација и сл. играју круцијалну улогу у примени поменутих инструмената.

Верује се да удаљеност централних нивоа одлучивања има негативне консеквенце на инклузију грађана. Стога је усмерење реформи ка суштинској децентрализацији и деволуцији у многим политичким системима било усмерено на подизање информисаности и последично укључивање грађана у процесе доношења политичких одлука. Упоредна истраживања и студије недвосмислено показују да субнационални нивои власти поседују већу хомогеност

Активно учешће грађана у доношењу политичких одлука значајно доприноси учинку демократије. Упоредне студије које разматрају ово питање показују да је изградња нових и употреба постојећих облика директне демократије у непосредној вези са стопом

економског раста. С друге стране, поставља се питање у коликој мери и на који начин директна демократија доприноси функционисању демократских режима у целини.

Директна демократија доприноси активнијем учешћу грађана у процесу креирања јавних политика, што у практичном смислу води усаглашавању ставова грађана и представника и, последично, креира атмосферу у којој су јавне политике усклађеније са ставовима и тежњама популације.

Директна демократија подиже ниво друштвене кохезије, водећи јачању социјалног капитала. У упоредним студијама, социјални капитал се доводи у директну везу са економским развојем. Показује се да друштва и државе са израженијим унутрашњим поверењем гаје и развијеније форме грађанске партиципације у процесу доношења политичких одлука, док, с друге стране, директна демократија подстиче хомогенизацију око најзначајнијих друштвених циљева.

Грађани путем директне демократије могу имати улогу вето играча у законодавном поступку. Тим путем обезбеђује се транспарентније деловање политичких актера и ојачава веза грађана и изабраних представника. То је посебно значајно за политичке системе са пропорционалном репрезентацијом, где грађани гласају за листе, а не појединачне кандидате, те путем директне демократије могу јасније изразити своје преференције у погледу одређених јавних политика.

Директна демократија се повезује са већим степеном одговорности изабраних политичких представника. Учестала употреба директне демократије, последично, подиже и ниво изборне партиципације. Међутим, у политичким системима Швајцарске и САД где су инструменти директне демократије најзаступљенији, приметан је обрнути тренд, где грађани осећају одређену врсту „замора“ од константног учешћа у гласању.

У условима учестале примене најразноврснијих облика директне демократије, показује се да грађани исказују далеко позитивније ставове према функционисању политичког система. То се нарочито испољава у односу на кључне политичке институције попут парламента, владе, судских институција, политичких партије итд.

Директна демократија у значајној мери обликује изборно понашање, чинећи да друштвене групе склоније алијенацији и апстиненцији чешће узимају учешће у изборном процесу. Ово је од посебне важности на локалном и регионалном нивоу, пошто мањинске групације теже да се активније политички ангажују у срединама у којима су заступљене.

Претпоставља се да је један од кључних ефеката директне демократије подизање одговорности изабраних представника. Путем директне демократије грађани врше ефикаснију контролу деловања јавних функционера, што доприноси усклађивању грађанских ставова са политичким одлукама.

2.2. Методе

Основна метода која ће се користити у овом раду је компаративна. Компаративна парадигма ће се користити како би се упоређивали институти директне демократије и интерпретирале њихове последице у одређеним политичким системима. У уводним деловима, користиће се елементи епистемолошко-сазнајних и теоријских метода, путем којих ће се терминолошко-дефиницијски одредити значење директне демократије и низа сродних појмова и феномена. Примењиваћемо и квантитативне и квалитативне методе из области политичких наука, јер ће се путем емпиријских показатеља доказивати постављене хипотезе. Квантитативни метод имплицира и обухвата статистички метод, који ће се употребљавати ради идентификације, прикупљања и анализе емпиријских података. Различите последице сродних института директне демократије у диферентним политичким системима, интерпретираће се путем контекстуалне анализе, како би се тумачили фактори политичке културе и традиције, нивоа економске развијености, друштвене карактеристике и расцепи, политичка социјализације и мобилизације и сл. Они посредно и/или непосредно утичу на њихову имплементацију.

Мултидисциплинарност истраживања предмета захтева коришћење метода сродних наука и дисциплина. Општи социолошки метод користиће се како би се сагледале друштвене претпоставке за примену инструмената директне демократије. Методи правних наука ће

служити за анализу правних akata kojima se uređuje oblast neposrednog učešća građana u procesu donošenja odluka. Putem istorijskog metoda pratiće se trajektorije u razvoju i evolucija modela direktne demokracije iz uporedne perspektive. Ekonomskim metodima će se utvrditi efekti direktne demokracije na društveni razvoj, kao i ekonomske i fiskalne pretpostavke za implementaciju institucionalnih aranžmana koji vode učestalijoj i adekvatnijoj upotrebi navedenih institucija.

II ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И УЛОГА ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

1. Директна демократија: за и против

Крај XX и почетак XXI века обележиле су драматичне промене на глобалном плану. Процеси демократизације, демократске трансформације и консолидације демократије, захватили су до тада тоталитарне комунистичке поретке Централне и Источне Европе, да би потом узели маха и у другим деловима света. Демократске промене и трећи талас демократизације који су се одиграли широм света радикално су изменили постојећи политички амбијент.¹ Паралелно са поменутиим процесима, у развијеним и етаблираним демократијама, као и у постраницационим и транзиционим политичким системима, уочљив је тренд опадања јавног поверења и политичке подршке представничким институцијама и поретку у целини.² Упркос првобитним прогнозама о коначном и апсолутном тријумфу либералне демократије,³ криза демократског поретка и представничког система владавине додатно се продубила. Нови облици друштвених интеракција уз рушење дотадашњих баријера и пратећи „демократски дефицит“, отворили су простор за редизајнирање постојећих и увођење нових демократских установа. Истраживачи указују да „демократија у Европи и широм света није никада била толико широко препозната, нити су грађани били толико добро припремљени и компетентни да се укључе у процес доношења одлука – али и демократија никада није била под толиким изазовима као данас. Ови изазови су и структурални и концептуални. Структурално,

¹ Eley, Geoff, *Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850-2000*, Oxford University Press, 2002, стр. 1.

² Многа истраживања потврђују ове ставове. Тако, сондирање јавног мњења Немачке које је спровео „TNS ENMID“, а касније објавио Ридерс Дајџест (Readers Digest Magazine) говори о радикалном удаљавању грађана од политичких институција и опадању поверења у њих, што се најочитије испољава у односу на политичке партије. У периоду између 1995. и 2005. број испитаника који верују политичким партијама је опао са 45 на 17%, поверење у Парламент са 58 на 34%, док се поверење у Владу умањило са 53 на 26%. Ти показатељи недвосмислено говоре о све већем неповерењу грађана Немачке према политичким елитама, видети у Verhulst, Jos, Nijeboer, Arjen with contribution by Carline, Paul, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Democracy International, Brussels, 2007, стр. 9; Сличне резултате показује и лонгитудинално истраживање јавног мњења у САД, где се велика већина грађана осећа фрустрираним политичким одлукама својих представника. Тај број чак прелази 50%, уз тренд констаног раста, видети на веб страници, <http://www.people-press.org/2011/03/03/section-1-attitudes-about-government/>, приступљено: 11. 08. 2014.

³ Фукујама, Френсис, *Крај историје и последњи човек*, ЦИД, Подгорица, 2002.

глобализација и транснационална тржишта подривају националне државе; концептуално, демократија је исувише често сведена на гласање на изборима за политичке партије које више не пружају праву алтернативу.“⁴ О овом проблему говори и Андерсон када указује да „нивои грађанског задовољства у савременим демократијама не произилазе из капацитета грађана и захтева који теже да се активније укључе у политички систем. Зато, тражење ширих могућности за грађанско учешће у политичком систему не мора бити лек за уочене неједнакости у демократској владавини. Уместо тога, налази показују да системи могу постати нестабилни уколико је велика мањина искључена из политичког процеса.“⁵ Неједнакост актера слаби подршку политичком систему и они постају нестабилни. Тренд у западним демократијама јасно показује да је у протекле три деценије дошло до велике ерозије поверења грађана у политички систем. То се, посебно огледа у смањивању изборне партиципације, а то је нарочито видљиво унутар млађег дела популације. С једне стране, најприметније опада поверење у политичке партије, кандидате и функционере, док је с друге стране то слаби социјалне мреже које афирмишу колективно учешће грађана у политици.⁶ Међутим, евидентно напуштање традиционалних форми политичке партиципације, као што је учешће у изборним процесима, истовремено није произвело слабљење грађанства, које тражи алтернативне моделе учешћа у политици. У том контексту истраживачи феномена демократије исправно примећују да „демократска очекивања јавности представљају приоритет који се помера преко традиционалних форми представничке демократије. Јаче партије, поштенији избори, репрезентативнији изборни системи ће унапредити демократски процес, али ове реформе не одговарају очекивањима да би демократски процес требало проширити новим могућностима грађанског учешћа и контроле.“⁷

⁴ Kaufmann, Bruno, Waters, Dane, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, IRI Europe, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2004, стр. XIX.

⁵ Anderson, C.J. et. al. *Losers Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford University Press, New York, 2005, стр. 189.

⁶ Cook, Fay Lomax, Delli, Carpini, Michael X, Jacobs, Lawrence R, „Who Deliberates? Discursive Participation in America“, у Shawn, Rosenberg B, (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, Palgrave MacMillan, New York, 2007, стр. 25.

⁷ Dalton, Russell, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2004, стр. 4.

Политичка глобализација је неизбежно довела до смањивања ауторитета националне државе и раста „демократског дефицита“. У оваквом амбијенту и сами грађани се све више удаљавају од политике и у највећем броју сматрају да недовољно способни да самостално одлучују у јавним пословима. Ова, тзв. „интерна ефикасност“ говори о когнитивном капацитету грађана и њиховим очекивањима везаним за потенцијално учешће у политичком одлучивању.⁸ Да грађани, чак и у етаблираним демократијама нису спремни да активно учествују у политичком одлучивању показују индикатори Европског друштвеног истраживања. Том приликом грађани 22 европске државе су исказали став да нису довољно упућени у политику и да не разумеју у потпуности одлуке које доносе њихови представници.⁹ Из тог разлога, неки теоретичари у игру уводе појам „демократске иновације“, како би нагласили важност грађанске партиципације у процесу доношења политичких одлука. Демократске иновације подразумевају „институције специфично дизајниране да увећају и продубе грађанску партиципацију у политичком доношењу одлука.“¹⁰

Многобројна одређења демократије говоре о значају директног ангажмана грађана у процесу доношења одлука. Чак и изворна античка кованица (*demos*-народ и *kratein*-владати) упућује на владавину народа, односно грађана над самим собом. Оксфордски речник енглеског језика (Oxford English Dictionary) израз демократија дефинише као „владавину народа; који формира владу где суверена моћ припада народу као целини, и

⁸ Finkel, Steven E, „Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis“, *American Journal of Political Science*, vol. 29, no. 4, American Political Science Association, 1985, стр. 891-913.

⁹ Први талас Европског друштвеног истраживања из 2002. године показује да велика већина грађана политику види као исувише компликовану. Предњаче ставови грађана 8 европских држава где се истиче Грчка са чак 63% испитаника који политику виде као исувише компликовану. Политику најбоље познају грађани Норвешке где само 25% дели становиште већине Грка. Код одговара на питање „Да ли би узели активно учешће у политици?“ грађани у чак 19 од 22 државе су се у натполовичном броју изјаснили да не би, при чему предњачи Шпанија са 79% оних који желе да остану изван политичког живота, док насупрот стоји Данска где 35% грађана има негативан став према сопственом ангажману у политичком одлучивању. Треће питање које говори о ставу грађана према политици је „колико често грађани дискутују о политици?“. И овде предњаче грађани јужних европских држава, који ретко дискутују о политици, и ретко партиципирају у доношењу одлука. То се највише одсликава на локалном нивоу одлучивања. Не изненађује податак да се на другој страни спектра налази Швајцарска, која има најбогатија искуства и институционализоване механизме директне грађанске партиципације у доношењу политичких одлука. Видети у Frey, Bruno S, Stutzer, Alois, *The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Espana, 2004, стр. 2-3.

¹⁰ Smith, Graham, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, стр. 1.

која се испољава директно од грађана или преко њихових изабраних представника.“¹¹ За разлику од класичног, античког схватања демократије у савремени дискурс о демократији улазе политички представници, као агенти и заступници интереса грађана. Теоретичари демократије не пропуштају да истакну јавну партиципацију као критичну компоненту демократије, одн. као „систем такмичења међу лидерима и организацијама које дефинишу алтернативне јавне политике на такав начин да јавност може учествовати у процесу доношења одлука.“, те истовремено говори и о политичком представљању.¹² Минималистичко, поједностављено објашњење демократског режима подразумева постојање чврсте везе између државе и грађана. Ту институционализовану везу „чине трајне међусобне обавезујуће консултације, које су широко распрострањене и нормативно заштићене“.¹³ Према се у овом одређењу нигде експлицитно не помиње директна демократија, обавезујуће консултације у великој мери захватају модел директне демократије пошто елите могу, а у неким конституционално утврђеним питањима и морају консултовати грађане управо применом директно-демократских механизма. Из тог угла, процес демократизације означава кретање ка моделу у коме постоје такве трајне и обавезујуће консултације, док дедемократизација значи управо обратно.¹⁴ У складу с тиме се и врше поделе на конститутивна, субстантивна, процедурална и процесно оријентисана одређења демократије. Конститутивни приступ подразумева тумачење правних претпоставки неопходних за утемељење и функционисање демократије. Субстантивна одређења односе се на животне и политичке предуслове које одређени тип режима продукује и она се односе на тумачење нивоа благостања, једнакости, могућности за јавну делиберацију и мирољубивог решавања друштвених конфликта. Овај приступ је вредносно оријентисан и објашњава продор државе у друштво путем одређеног сета вредности. Процедурални приступ говори о задовољавању одређених поступања и техника које су неопходне за функционисање демократског режима. Ту се у обзир најчешће узимају слободни избори који би требало да обезбеде циркулацију политичких елита. Иако аналитичари главни нагласак стављају на изборе у процедуралне форме се могу сврстати и установе директне демократије попут референдума, иницијатива и

¹¹ Oxford English Dictionary

¹² Schattschneider, Elmer E, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Holt Rinehart and Winston Publishing, Austin, Texas, 1960, стр. 141.

¹³ Tilly, Charles, *Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2007, стр. 13-14.

¹⁴ Исто, стр. 189.

петиција. Процесно оријентисани приступ говори о сету предуслова који морају бити трајно задовољени како би се одржавао демократски облик владавине. У ту групу предуслова спадају: ефективна партиципација, једнако гласачко право, просвећено разумевање политичких процеса, контрола агенде, односно могућност да се мењају одлуке и равноправна инклузија свих одраслих који учествују у демократском процесу.¹⁵

Поједини аутори указују на колективни карактер одлука у демократији дајући критеријуме за њихово донешење. Тако се као модалитети за ефективну партиципацију виде могућности: да сваки од актера има подједнаке шансе да учествује у колективним одлукама; сваки појединац мора поседовати могућност да утиче на одлуке; колективне одлуке морају бити примењене од стране оних који су изабрани за то; правни поредак мора осигурати сарадњу уз постојање слободе.¹⁶

Дихотомне теорије демократије које говоре о институционалним и субстантивним одређењима демократије показују важност директне демократије. Институционалне дефиниције се види као минималистичке, сужене представе о демократији односно оне по којима се специфични институционални аранжмани налазе у средишту демократије. Тако се у обзир ове теорије узимају представничке институције и избори. Насупрот њима, субстантивне теорије су знатно шире, те се као кључ за одређење неког поретка као демократског узима питање политичке једнакости.¹⁷ Ове теорије као основни предуслов демократије виде укључење свих друштвених група у политички процес, који представља контролу народа у поменутом процесу.

Из ракурса политичке партиципације, коју потенцирају поједини аутори важно је указати на базичну дистинкцију између либералне и представничке демократије. Основу либералног у односу на представнички образац демократије представља веће залагање за политичку партиципацију која у себи садржи мноштво компоненти.

- Прва се огледа у политичкој једнакости као основном нормативном принципу којим се свима омогућава равноправно учешће у политичком процесу;

¹⁵ Исто, стр. 7-9.

¹⁶ Przeworski, Adam, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, стр. 32.

¹⁷ Knutsen, Carl Henrik, *The Economic Effects of Democracy and Dictatorship*, PhD Thesis, University of Oslo, Oslo, 2011, стр. 56.

- Друга рачуна са грађанима који поседују когнитивни потенцијал за смислену партиципацију, односно да грађани имају способност изражавања сопствених преференци и формирања политичких ставова;
- Трећа компонента је структурални образац који подразумева културолошку компоненту партиципације којом грађани развијају сопствене преференце и стичу знања о политици и политичким процесима.¹⁸

За савремено схватање демократије неопходно је истаћи Далов приступ који врши поделу на идеално-типски полиархијски модел демократије и неидеалне демократске поретке. По његовом виђењу полиархија би требало да обухвата седам компоненти:

- Контрола над владавином је уставно обезбеђена путем изабраних представника;
- Политички представници су изабрани на слободним, фер и честим изборима;
- Практично сви одрасли имају право да учествују у изборима;
- Практично сви одрасли имају право да буду бирани на политичке функције;
- Грађани имају право да се слободно изражавају о политичким питањима;
- Алтернативни извори инфомација су слободно и правно доступни;
- Свако има право да формира партије, групе за притисак и друга удружења независно од државе.¹⁹

Од наведених компоненти идеалног демократског поретка, чак две се односе на директну демократију. То су право грађана да се слободно изражавају о политичким питањима што подразумева и учешће у референдумима и иницијативама и апсолутна слобода информисања како би се обезбедило равноправно и фер учешће свих у директно-демократским процесима. Дакле, код Даловог схватања могу се издвојити две базичне

¹⁸ Schiller, Theo, „Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy: Some Observations“, у Palinger, Zoltan Tibor, Kaufmann, Bruno, Marxer, Wilfried, Schiller, Theo (eds.), *Direct Democracy in Europe – Developments and Prospects*, Springer Link, 2007, стр. 53.

¹⁹ Dahl, Robert, *Poliarchy*, стр. 10.

димензије, једна која подразумева политичко такмичење између алтернативних и деловно-политичких групација и друга, која обухвата све видове политичке партиципације.²⁰

Из угла референдумске демократије, истраживачи говоре о три неопходна предуслова како би она била сврсисходна. Први услов је једнака могућност партиципације где су укључене све друштвене групе и слојеви. Други се односи на тзв. „просвећену партиципацију“, чиме се тежиште ставља на когнитивну димензију или способност грађана да стичу и поседују знања у вези са питањима о којима одлучују. Коначно, основна предиспозија је заштита права политичке мањине, што значи да ниједан референдум не може угрозити базична грађанска и политичка права.²¹

Одређене типологије децентрализације и локалног управљања такође се заснивају на степену грађанске инволвираности у локалне послове. Група аутора издваја три чиста облика децентрализације. Први облик је административна децентрализација, где су локални званичници и функционери именовани од стране њима претпостављеног вишег органа у вертикалној организацији власти. Други облик је представнички, где грађани у редовним терминима бирају своје представнике, а ова чиста форма не укључује могућност директног грађанског учешћа у локалним пословима. Коначно, трећи облик је директно-демократски, где искључиво грађани, окупљени у локалним скупштинама расправљају о свим значајним питањима њихове локалне заједнице, док се локални функционери старају само о извршавању тих одлука.²² С обзиром да је последњи модел веома тешко применити у савременим условима, и да још увек егзистира само у појединим локалним заједницама у Швајцарској и САД, у савременим демократијама се углавном институционализује хибридни модел који с једне стране обухвата представничку демократију, док с друге стране она бива допуњена различитим облицима директне демократије, попут референдума и народних, грађанских иницијатива.

²⁰ Ishijama, John, *Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization*, Wiley-Blackwell, 2012, стр. 28.

²¹ Qvortrup, Matt, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, 2005, стр. 2.

²² Feld, Lars P, Kirchgassner, Gerbhard, Konrad, Kai, Verdier, Thierry, „The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making“, *Economic Policy*, vol. 16, no. 33, Wiley Publishing, Centre for Economic Policy Research, Center for Economic Studies, Maison des Sciences de l'Homme, 2001, стр. 336.

2. Директна демократија: лек и/или отров

Својеврсна криза легитимитета и удаљавање грађана од политичких процеса, нагнали су институционалне дизајнере да трагају за иновацијама, како би се те тешкоће превазишле. Савремене нормативне теорије о директној демократији су базиране на народном суверенитету према коме постоји знак једнакости између народне и политичке воље и развојној демократији, где се директна демократија у ужем и политичка партиципација у ширем смислу посматра као лично самоиспуњење и могућност за квалитетан људски живот. У таквим условима, тежиште реформи у многим политичким системима стављено је на увођење нових и јачање постојећих инструмената непосредног и директног учешћа грађана у доношењу политичких одлука и на промоцију партиципативног и активног грађанства. Талас модернизације демократије с једне стране, усмерен је на креирање компромиса између оних који владају и оних над којима се влада. У том односу, директна грађанска партиципација види се као алтернатива или корективни елемент представничке демократије.²³ Преовлађујући модел демократије, представнички, где грађани у одређеном термину и путем слободних избора селекују политичке представнике постепено је генерисао све веће неповерење у лидере и политичке елите, јер су грађани у контакту са представницима само током изборних кампања, а процес доношења политичких одлука ван изборних циклуса временом је прерастао у рутину.²⁴ Политичка подршка демократији и демократским режимима базирана је на два модела: процедуралном, где постоје поверење у демократске институције и партиципација грађана у политичким процесима и ефективном, када степен подршке зависи од учинка владе у одређеном периоду.²⁵ Процедурални, делом партиципативни модел, у значајној мери повезан је са легитимитетом који политичке институције стичу кроз изборни процес, јер

²³ Dalton, Russell J, Scarrow, Susan E, Cain, Bruce E, „New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions“ у Dalton, Russell J, Scarrow, Susan E, Cain, Bruce E, (Eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Democracies*, New York, Oxford University Press, 2003, стр. 4.

²⁴ Rios Insua, David, Kersten, Gregory E, Rios, Jesus, Grima, Carlos, „Towards Decision Support for Participatory Democracy“, *Information Systems and eBusiness Management*, Vol. 6, Iss.2, Springer Publications Ltd, 2007, стр. 162.

²⁵ Hobolt, Sara, „Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. S1, Wiley Publishing, 2012, стр. 93.

се подразумева да учествовање у изборима означава подршку институцијама. Међутим, опадање изборне партиципације у већини демократских система уз делегитимизацију демократских режима, покренуло је широку расправу о „повратку легитимитета“ путем учесталије употребе инструмената директне демократије.²⁶ Класичне установе представничке демократије, попут политичких партија, схватају да морају уважити ове друштвене промене. Функција грађана није комплетна ако се само ограничи на периодичну изборну партиципацију. Партије и политички представници нису апсолутни господари одлучивања о јавним стварима између два изборна циклуса. Ту улогу они морају делити са грађанима.

Услови друштвене модернизације, пропраћени реформом политичког система и политичких установа неизбежно диктирају и са собом носе промене у политичком понашању. Рационализација, економски просперитет, подизање нивоа образованости, информисаности и политичке културе оспособљавају јавност и грађане да самостално одлучују, те класичне установе представничке демократије нису више довољне за функционисање демократског поретка.²⁷ За неке ауторе „директне форме демократије могу стимулирати партиципацију дајући грађанима енергију са осећајем грађанске дужности и политичке ефикасности.“²⁸ Закључци Светске банке из 2004. године недвосмислено показују да су у модерном добу грађани удаљенији од политике „те да је стога неопходно јачати капацитете појединаца и група да чине изборе и трансформишу их у жељене акције и последице.“²⁹ Обично се издваја неколико аргумената који иду у прилог директној демократији:

- Први у низу је онај који се односи на контролу законодаваца, пошто грађани као врховни носиоци суверенитета путем референдума могу ограничити доношење по њих штетних одлука;

²⁶ *Ibid*, стр. 93.

²⁷ Fuchs, Dieter, Klingemann, Hans-Dieter, „Citizens and the State: A Changing Relationship?“ Klingemann, Hans-Dieter, Fuchs, Dieter, (eds), *Citizens and the State: Beliefs in Government*, Reprinted, OxfordUniversityPress, NewYork, 2002.

²⁸ Smith, Daniel A, Tolbert, Caroline, J, *Educated by Initiative: the Effects of Direct Democracy and Political Organizations in the American States*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2004, стр. 33.

²⁹ “What is Empowerment?”, World Bank, 2004, (online), <http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/68/ByDoName>, приступљено: 26. 03. 2013

- Друга битна позитивна карактеристика директне демократије је спречавање корупције. Наиме, непобитна је чињеница да се бројни лобији и интересне групе путем новца укључују у политику како би манипулисали законодавством зарад остваривања сопствених циљева. Овај аргумент тежиште ставља на немогућност таквих манипулација над великим бројем грађана који доносе одлуке. Пракса је показала да се инструменти директне демократије итекако могу користити зарад остваривања интереса одређених група, пошто су иницијативе и референдуми скупи политички процеси у којима финансијске елите могу тражити своју шансу, иако је немерљива улогу електронских медија и средстава масовног информисања где поменуте групе финансијским средствима могу и пропагандно деловати, како би резултати ишли њима у прилог. Директна демократија представља брану евентуалним манипулацијама од стране представничког тела;
- трећа карактеристика је смањивање улоге политичких странака како у самом законодавном процесу, тако и у политичком животу уопште. То не умањује ни чињеница да су саме политичке партије често иницијатори референдума, јер верују да би одређене одлуке донете овим путем могле подићи њихов јавни рејтинг последично водећи предности у односу на њихове политичке такмаце. То је нарочито важно за мале партије, које представљају разне мањине, регионалне, локалне странке и сл. које путем механизма директне демократије могу подићи свој рејтинг, али и заstrupати интересе мањина;
- Битну компоненту директне демократије представља грађанска еманципација. Наиме, бројним емипиријским студијама се потврдила теза да друштва која негују развијене и често примењиване форме директне демократије поседују и знатно виши степен политичке културе, друштвене кохезије и социјалног капитала. Ипак, и овде је приметно да упркос тврдњи да директна демократија смањује алинејацију и апатију, политички системи са учесталом применом директно-демократских механизма, бележе опадање изалазности како на изборе, тако и на референдуме, што сведочи о „замору“ бирачког тела;

- Последњи у низу аргумената везан је за политичку стабилност, пошто се верује да су одлуке усвојене од самих грађана знатно дуготрајније у односу на оне донете од законодавног тела. Но, и овом приликом треба истаћи да и такве одлуке не морају бити дугорочне и да се могу често мењати. Најбољи пример је свакако Швајцарска, где су у сам Устав путем референдума уграђене неке одредбе које се у другим демократским системима уређују законским, па чак и подзаконским актима.³⁰ Овом у низу аргумената треба додати потенцијално угрожавање интереса мањине. Зато су важна упозорења неких аутора да се директна демократија често употребљава како би донела промене које пресецају постојеће политичке и друштвене расцепа. Систем политичког представљања остаља минималне могућности грађанима, пошто ствара „тело са представницима који имају сопствене тежње и интересе.“³¹

У савременим теоријама издвајају се три различита схватања директне демократије. Прва концепција је минималистичка где се директна демократија види искључиво као референдумска, облик консултације са грађанима око прихватања или одбијања одређеног предлога. Нешто шире тумачење у директну демократију сврстава и различите видове законодавних иницијатива. Максималистички концепт подразумева и делиберативне формуле, као и облике цивилне контроле путем учешћа у буџетским процесима и кроз разноврсна регулаторна и тела попут омбудсмана.

Један од опште и најшире имплементираних инструмената, свакако је систем „ограничења и равнотеже“, између законодавне, извршне и судске власти, али у овом случају и облици директне демократије који могу бити иницирани од стране мањина. Теоретичари либералне провинијенције, критичари представничког система владавине тврде да сваки облик нумеричке већине у доношењу одлука неизбежно води и инклинира деспотизму. Поједини предлажу систем „конкурентске већине“ која мањинским групама и зарад заштите њихових интереса пружа улогу „вето играча“ у законодавном процесу. Применом ове доктрине, мањине би располагале могућношћу да суспендују сваку одлуку

³⁰ Јовановић, Милан, „Облици директне демократије: народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, vol. 34, бр. 4, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 33-49.

³¹ Цит. пр. Qvortrup, Mads, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, 2002, стр. 145

неусклађену са њиховим ставовима и интересима. Касније, а нарочито у другој половини XX века развиле су се многобројне теорије како би се проблем мањинског учешћа у доношењу одлука превазишао. Ту би свакако требало издвојити Лајпхартов модел консенсуалне, Лембрухов и Шмитеров концепт конкорданске демократије и корпоратизма.

Из угла теорије друштвеног избора директна демократија може представљати изузетно снажно средство помоћу ког грађани исказују своје преференце. У самом срцу ове теорије налази се управо термин преференце, који се односи на поредак где појединци исказују своје ставове и тежње. Обликује заједничке, агрегатне ставове, који се могу дефинисати и као јавни интерес, заједничко добро или воља народа.

Директна демократија поседује разноврсне облике и форме. Интересанта је и посебна дуална типологија облика директне демократије базирана на заштити мањина. Уопштено, овај приступ подразумева постојање, с једне стране, плебисцитарне, и насупрот њој, мањинске директне демократије. Плебисцитарна директна демократија, по његовим налазима, подразумева ексклузивну могућност политичке већине да селектује питања о којима ће грађани гласати. Оно што је карактеристично за плебисците је да се путем њих грађани изјашњавају и за подршку одређеним личностима, а они су типични за јаке председничке и ауторитарне режиме. Међутим, иако овај облик директне демократије у ауторитарним режимима у себи садржи елементе репресије и цензуре, у извесном контексту се може показати да се грађани могу супротставити ауторитету одређене личности. Можда најсликовити примери су Чиле и Уругвај где су током осамдесетих година прошлога века плебисцити водили смени ауторитарних режима. Мањинска директна демократија, за Моклија, јесте једина изворна и чиста манифестација директне демократије, пошто мањим политичким групама и интересима омогућава трајно средство контроле одлука политичке већине. У складу с тим, по бројности поменуте мање групе поседују опцију да пред бирачко тело износе на процену одлуке владајуће већине.

Директна демократија има педагошку улогу, пошто је из историјске и савремене перспективе квалитет директне демократије мерљив кроз утицај који њене установе имају

на процес учења у датом друштву.³² Та когнитивна компонента директне демократије неизбежно доприноси развоју демократске и партиципативне политичке културе. У таквој конотацији, поједини истраживачи говоре о интерној и екстерној ефикасности које директна демократија подстиче. Интерна ефикасност се односи на изградњу унутрашњих капацитета грађана да узму активно учешће у одлучивању, односно креирање позитивних ставова о сопственом утицају на промене у датом политичком систему. За разлику од интерне, екстерна ефикасност говори о ставовима грађана према учешћу владе у доношењу одлука у сагласју са њиховим интересима.³³

Критичари најчешће истичу да учестала употреба инструмената директне демократије може продуковати политичку нестабилност, јер може креирати атмосферу дисензуса и системску неефикасност. Политички систем Швајцарске, битно је обликован установама директне демократије и истиче се да поседује широк спектар ограничења политичких елита у процесу доношења одлука. Својеврсни „дефицит у контроли“ политичких процеса од стране елита узрокован је, с једне стране, механизмом одбацивања већ усвојеног акта, док с друге, у условима примене референдума око свих битнијих јавних питања постоји појачани притисак и константно усклађивање одлука са ставовима грађана. Многи еминентни теоретичари либерално-демократске провинијенције негирају значај политичке партиципације и доводе у сумњу предности директне демократије. Као кључни недостатак директне демократије види се константно сучељавање представничких институција и јавности што води трајној кризи институција и политичког поретка.³⁴ Критичари сматрају да распрострањена употреба облика директне демократије може продуковати политичку нестабилност, јер воде дисензусу и односу на постојеће норме и политички поредак, *al fresco*. Други пак, из перспективе бирачког понашања тврде да недовољна информисаност онемогућава распрострањенију имплементацију инструмената директне демократије. За њих и апатија и алинејација су природне појаве у систему представничке демократије, док је директна партиципација у одлучивању незамислива, пошто захтева познавање јавних послова од стране великог броја грађана што је тешко достижан идеал у савременим

³² Gross, Andreas, „The Design Determines the Quality – Some Criteria for Determining the Design and Quality of Direct Democracy“, *Direct Democracy in Europe*, стр. 64

³³ Bowler, Shaun, Donovan, Todd, „Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government“, *British Journal of Political Science*, vol. 32, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, стр. 372.

³⁴ Dahl, Robert A, *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago, 1956.

условима.³⁵ Овај аргумент је заснован на тези да когнитивни капацитет просечног грађанина не може водити распотрањенијој имплементацији директне демократије те да „широке масе грађана нису довољно квалификоване да одлучује о високој политици, тако да им може бити омогућено да на њу утичу само индиректно, избором оних који би (уместо њих, прим. П. М.) требало да одлучују, пре него што би то они требало да чине сами.“³⁶

Списак критика се овим не исцрпљује. Тако се често наглашава да:

- Општи избори већ омогућавају грађанима да бирају између алтернативних влада и политичких програма;
- Немогуће је имати директну дебату и гласање о политикама у модерним демократијама с обзиром да је окупљање великог броја грађана на једном месту и у одређено време у пракси неоствариво;
- Обични грађани не поседују информације, знање, интерес, време и друге квалитете неопходне за доношење добрих политичких одлука;
- Већа је вероватноћа да ће добре одлуке бити донете када у њиховом усвајању учествују експерти;
- Они који гласају против одређене одлуке, не ограничавају њену имплементацију, чак иако су стално у мањини;
- Ниједна процедура за колективно доношење одлука не може гарантовати да неће бити нежељених или арбитрарних исхода;
- Без посредничких институција (партије, законодавна тела, владе) не може бити кохерентних, стабилних јавних политика као и оних утемељених на правим информацијама. Директна демократија подрива посредничке институције укључујући у ту игру и политичке партије и отвара пут за тиранију већине.³⁷

³⁵ Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, Chatham, New Jersey, 1987.

³⁶ Budge, Ian, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press, 1996.

³⁷ Budge, Ian, „Direct Democracy“, у Rhodes, R. A. W, Binder Sarah, Rockman, Bert A, (Eds.) *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, str. 597.

Поједини аутори су дефинисали још шири број аргумената против директне демократије:

- Грађани нису довољно информисани и оспособљени да одлучују о комплексним политичким питањима. Савремене технолошке иновације доприносе повећању информисаности, а партиципација кроз инструменте директне демократије неизбежно води увећању информисаности;
- Грађани имају исувише мало разлога да директно партиципирају у доношењу одлука, што показује број оних који учествују приликом референдума и иницијатива. То је посебно наглашено у системима који дуготрајно и континуирано примењују механизме директне демократије. Значај питања о којима се одлучује има пресудну улогу у нивоима партиципације код иницијатива и референдума;
- Грађани су подложни манипулацији како од стране политичара, тако и од снажних лобија и интересних група. Када постоји транспарентност финансирања установа директне демократије, омућава гласачима да чешће гласају против интереса наведених група;
- Грађани теже да гласају више срцем, него да рационално процењују одлуке које доносе. Ово се не мора нужно показати тачним и важи преваходно у новим демократијама и транзиционим системима. У системима са етаблираним установама директне демократије које се континуирано примењују гласачи су далеко рационалнији у доношењу одлука и изражавању сопствених преференци и интереса ;
- Превелики број и учестало коришћење референдума ствара конфузију код грађана и израженије је у недовољно развијеним демократијама, док се код етаблираних са високим нивоом демократске социјализације то не може довести у везу;
- У ситуацијама када постоји распрострањена употреба инструмената директне демократије, политичко лидерство је готово у потпуности онемогућено. Честа

- употреба механизма директне демократије умањује значај лидера и политичких елита у процесу доношења одлука, али и лидери као и политичке партије могу имати веома битну улогу током кампања које прате референдуме и иницијативе;
- Референдуми су неадекватни када се доносе одлуке од виталног политичког значаја. Теза почива на становишту да грађани не поседују довољан капацитет да доносе важне политичке одлуке које могу мењати карактер и природу политичког система. Најновија искуства везана за уставне промене као и приступање међународним организацијама показују да ова тврдња није у потпуности поткрепљена;
 - Референдуми и иницијативе спутавају напредак, пошто онемогућавају елитама да доносе правовремене одлуке, чиме се у великој мери умањује адаптивни капацитет државе. Ипак, као контрааргумент наводи се стабилност, која проистиче из усаглашености одлука елита и грађанских преференци;
 - Референдуми утичу негативно на остваривање базичних грађанских права, пошто омогућавају тиранију већине, а то је један од кључних аргумената против употребе установа директне демократије. Међутим, у савременој институционалној пракси постоје одређена решења како би се проблем тираније већине сузбио и то се најчешће чини увођењем разноврсних облика позитивне дискриминације, подизањем већине потребне за доношење одлуке, или путем мањинског вета;
 - Референдуми и пратеће кампање су прескупи. Међутим, пракса је демантовала и показала да они не морају бити скупи уколико нису искључиво финансирани од стране државних институција, већ се оно добрим делом одвија ван јавних финансија.³⁸

Насупрот овим аргументима против истиче се и неколико аргумената који иду у прилог директној демократији:

³⁸ Frey, Bruno S, Stutzer, Alois, *The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power*, Frey Bruno S, Stutzer, Alois, *The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power*, Institute for Empirical Research in Economics, 2004, стр. 41-43.

- Многа питања се не расправљају на општим изборима, тако да би требало омогућити да грађани о њима одлучују директно;
- Медији омогућавају двострану комуникацију и дебату међу физички одвојеним грађанима;
- Политичари често не показују довољан ниво знања и експертизе. Савремени електронски медији повећавају грађанске капацитете за активнију партиципацију у политици;
- они који гласају против одређених одлука не слажу се са њима, што није искључиво везано за примену установа директне демократије;
- Гласање о појединачним питањима омогућава већу партиципацију мањина; арбитрарне одлуке се могу појавити као последица цикличног гласања. Међутим, ово није само карактеристика директно-демократских процедура, већ се може јавити и унутар представничких институција;
- Политичке партије нису неизбежно искључене из директно-демократских процеса, већ и оне у њима могу учествовати на исти начин као и лобији, интересне групе и сл.³⁹ Од великог значаја за критику директне демократије је и теорија јавне делиберације. Наиме, већина заговорника јавних расправа о политичким питањима верује да директна демократија и гласање путем референдума није довољно да обезбеди пун демократски легитимет већ би њега требало остварити на зборовима грађана у малим заједницама где би сви са пуноправним правом гласа по узору на атински модел могли да искажу своје мишљење.⁴⁰

Поједини аутори који глорификују директну демократију иду чак дотле да тврде да су аргументи против директне демократије истовремено и аргументи против демократије у

³⁹ Budge, Ian, „Direct Democracy“, у Rhodes, R. A. W, Binder Sarah, Rockman, Bert A, (Eds.) *Oxford Handbook of Political Institutions*, op. cit, стр. 597.

⁴⁰ Persson, Mikael, Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, „The Effects of Direct Voting and Deliberation on Legitimacy Beliefs: An Experimental Study of Small Group Decision-Making“, *European Journal of Political Research*, vol. 5, no. 3, Cambridge Journals, 2012, стр. 382.

целини,⁴¹ питајући се „да ли постоји бољи начин да се максимизира одговорност оних који владају над онима којима се влада од јачања система у коме они над којима се влада самостално доносе одлуке.“⁴²

У најопштијем смислу, директна демократија представља најчистији облик демократије у коме грађани непосредно и без политичких представника учествују у процесу доношења политичких одлука. Она се састоји од одређених, формално установљених процедура путем којих грађани гласају о политичким питањима која покрећу сами, путем иницијативе, или када од њих то тражи влада, путем референдума. Из тог разлога, директна демократија је у непосредној вези са низом појмова и феномена, попут политичке партиципације, политичке социјализације и мобилизације, делиберативне демократије, политичке културе и сл. Многбројна истраживања последица директне демократије показују да учесталија употреба инструмената којима се грађани непосредно ангажују у процесу доношења одлука има позитивне ефекте на изборну партиципацију, бољу информисаност и упућеност у политичке процесе, као и веће задовољство функционисањем политичких институција и системом у целини.⁴³ Све директно-демократске установе поседују једну заједничку карактеристику, активно укључење грађана у политичке процесе и заобилажење одлука донесених путем представничких институција.

У случају директне демократије, посебно референдума као њене установе истраживачи уочавају два екстрема. Први, екстремни је постојање могућности да грађани буду иницијатори референдума, а да одлука која се доноси овим путем буде обавезујућа. Други, минималистички екстремни облик је да покретање референдума припада искључиво представничким институцијама и да су тако донесене одлуке искључиво саветодавног карактера. Референдуми за неке ауторе који их називају плебисцитима, уопште нису форма директне демократије, већ су то искључиво установе путем којих

⁴¹ Bogdanor, Vernon, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

⁴² Saward, Michael, *The Terms of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998, стр. 83.

⁴³ Dyck, Joshua J, Joshua J, Jr, „Direct Democracy an Political Efficiency Reconsidered“, *Political Behaviour*, vol. 31, no. 3, Springer Publishing, 2009, стр. 402.

грађани постављају питање сами себи.⁴⁴ Када се расправљају донети и утицај на остале политичке институције у теоријама о установама директне демократије неретко се расправља о неколико критичких питања која су од суштинског значаја за њено функционисање:

- Да ли је грађанима остављена могућност да самостално покрену питања?;
- Да ли је могуће формулисати довољно јасно питање?;
- У коликој су мери грађани упознати са питањем о коме одлучују?;
- Ко има могућност учешћа у гласању?;
- Да ли су гласачи радикални или конзервативни?;
- Да ли гласачи доносе јасну одлуку?;
- Колико је народно изјашњавање компатибилно са представничком демократијом?⁴⁵

3. Директна демократија у мрежи различитих феномена

Разуђеност дефиниција, класификација, аргумената *pro et contra* најсликовитије показују да директна демократија није аутономна и изолована установа. Она се наслања, егзистира или тангира низ феномена, процеса и других институција које функционишу у политичком животу сваког друштва. Оне се узајамно прожимају, надопуњују, условљавају, формирајући амбијент и подстицај за учешће грађана у јавним пословима. Указаћемо на неке од тих феномена који формирају мрежу у којој и захваљујући којима директна демократија функционише.

⁴⁴ Haverkate, Görg, *Verfassungslehre*, Beck, München, 1992. стр. 355, цит. пр, Velički Damir, „Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji“, *Politička misao*, vol. XLV, br. 3-4, 2008, стр. 122.

⁴⁵ Catt, Helena, *Democracy in Practice*, Routledge, Taylor & Frances, 1999, стр. 66.

Политичка партиципација је шири појам од директне демократије и обухвата све видове учешћа грађана у процесу доношења одлука. Значај политичке партиципације у демократским режимима је вишеструк, док се њена сложеност огледа с једне стране у промоцији активног грађанства које учествује у формулисању и уобличавању политичких циљева, а с друге, партиципација доприноси дубинској легитимизацији политичког поретка и већем степену подршке владиним мерама и акцијама и, уопштено, читавом спектру јавних политика. Једно од базичних тумачења политичке партиципације политичку партиципацију посматра поједностављено као „било који облик деловања грађана усмерен на утицај при доношењу владиних одлука.“⁴⁶ Четири године пре тога аутори су приметили да политичка партиципација доприноси ефективнијим владиним мерама и јавним политикама „чак и уколико грађани уносе своје личне и себичне интересе у политику.“⁴⁷ Путем те „себичне партиципације“, влада је информисана о интересима грађана и консеквентно принуђена да на њих адекватно одговори. На тај начин она продукује јавна добра која су приближнија грађанским потребама него у случају када нема партиципације. Средином деведесетих низ истраживача политичку партиципацију дефинише као деловање грађана које би у коначном исходу требало да утиче на активности политичких институција, било да они учествују у креирању и имплементацији јавних политика самостално (путем директне демократије) или преко слободно изабраних представника.⁴⁸ Слично наведеним ауторима конципирана је парадигма о „јакој демократији“ која почива на становишту о персоналној аутономији. Ова теза није заснована на атомичном индивидуализму, већ се политичка заједница, њена еволуција и изградња посматрају управо кроз деловање свих појединаца у партиципативном маниру.⁴⁹ На основу ове поставке група истраживача развија концепт „доброг друштва“, који би, по њиховом схватању, требало да поседује три неопходне компоненте:

- да испуњава базичне потребе и захтеве грађана;

⁴⁶ Huntington, Samuel, Nelson, Joan, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Harvard University Press, Harvard, 1976.

⁴⁷ Verba, Sidney, Nie, Norman, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, University of Chicago Press, Chicago and London, 1972.

⁴⁸ Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman, Brady, Henry, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Harvard, 1995.

⁴⁹ Barber, Benjamin R, *Strong Democracy: Participatory Politics For a New Age*, Twentieth Anniversary Edition with New Preface, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 2003, стр. 133.

- да унутар друштва егзистира асоцијативни дух и спремност појединаца на сарадњу са другима (социјални, друштвени капитал);
- да грађани учествују у управљању друштвом.⁵⁰

О каузалној вези директне демократије и политичке партиципације говорили су и многи класични теоретичари. Тако, поред Русоа, на везу партиципације и директне демократије указивао је и Карл Маркс и његови следбеници који су настојали да трансформишу постојећи модел државе у најразноврсније облике самоуправљања пролетеријата у малим заједницама, путем установа „скупштинске демократије“.⁵¹

У околностима блоковске поделе света тежње ка активнијој грађанској партиципацији биле су делимично зауздане. Глобалним ширењем демократских вредности и идеала крајем XX и почетком XXI века политичка партиципација изнова добија на актуелности услед реафирмације тежњи ка демократичнијим колективним инструментима за „слање сигнала“ влади. Јачање глобализације довело је до додатног удаљавања грађана од политике. Арена деловања елита и политичких одлучилаца диже се на наднационални и транснационални ниво. Ширењем броја и опсега јавних политика у ери глобализације, политичке као и економско-финансијске елите у све већој мери постају доминиони над животима грађана.⁵² У таквим околностима, политичка партиципација, посматрана кроз учешће у изборном процесу и кроз форме асоцијативног живота и, најуопштеније, заинтересованости за политику и политичко деловање, рапидно опадају. Стога, бројни аналитичари и истраживачи предлажу креирање специфичног институционалног миљеа који би оснажио и ревидирао постојеће облике политичке партиципације, постепено инклинирајући ка релегитимизацији демократског поретка. Ова тежња није усмерена на заокрет од представничке ка директној демократији, већ се систем политичког представљања разуме као преобладајући облик доношења политичких одлука, док се партиципација кроз облике директне демократије тумачи као корективни механизам и додатно средство учешћа у одлучивању, али и као механизам контроле политичких елита

⁵⁰ Knight, Barry, Chigudu, Hope, Tandon, Rajesh, *Reviving Democracy: Citizens in the Heart of Governance*, Earthscan Publications Ltd, Sterling, Wales, 2002, стр. 64.

⁵¹ Schiller, Theo, „Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy – Some Observations“, у Pallinger, Zoltan Tibor, Kaufmann, Bruno, Marxer, Wilfried, Schiller, Theo, (eds.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Springer Link, 2007, стр. 53.

⁵² Исто, стр. 118.

од стране грађана.⁵³ Из свега наведеног, може се закључити да партиципација није искључиво повезана са изборима, а да грађани могу учествовати у политици не само преко њихових представника већ и бројним другим механизмима. За савремене мислиоце и теоретичаре политике попут Хабермаса, право грађана да буду законодавци представља базу, темељ и срце демократије.⁵⁴ Ово политичко право, где се грађанин види као законодавац детаљније разматра процедурална теорија демократије, при чему би грађанство требало да партиципира кроз три модалитета:

- да предлажу законе и иницирају законодавне предлоге;
- да кроз концепт делиберације расправљају о законима;
- да механизмом колективног одлучивања могу усвајати законске предлоге.

Идеја и феномен политичке социјализације налази се у непосредној и узрочно-последичној вези са политичком културом. Специфични услови и окружење у којима политичка култура егзистира, коригује претходно установљене, традиционалне форме и обрасце и у еволутивном смислу води редифинисању постојећих и усвајању нових од стране најширих друштвених слојева и група, последично одређујући карактер једног друштва. Стога је политичка социјализација неопходан предуслов изградње најопштијих друштвених и политичких норми које протоком времена креирају одређени политички миље и, консеквентно, одређују и обликују тип и карактер политичке културе.⁵⁵ Концепт политичке социјализације подразумева формирање друштвеног и културног кода и генерацијског трансфера вредности којим појединци попримају општеприхваћени политички образац и изграђују ставове о политичким актерима, институцијама и политичком систему *in toto*. Овај циклични процес одржавања и реafirмације политичких ставова кроз време детаљно је проучаван током „бихејвиоралне револуције“ у

⁵³ Видети у Младеновић, Иван, *Рационални избор и демократија*, Институт за филозофију и друштвену теорију, И. П, Албатрос плус, Београд, 2012, стр. 71-72.

⁵⁴ Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norm: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, 1998, стр. 126.

⁵⁵ Милан Подунавац одређује политичку социјализацију као процес који „у једном дужем историјском раздобљу обезбеђује релативну униформност политичко-културних норми и стандарда понашања припадника једне заједнице“, видети у Подунавац, Милан, „Социјализација (политичка)“, у Матић, Милан, Подунавац, Милан, (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 2003, стр. 1001.

друштвеним наукама. У жижи истраживања налазили су се фактори који узрокују однос појединца према политици, али и људског деловања у политичким процесима. За представнике „мичигенске школе“, али и друге заступнике бихејвиоралне анализе, политичка социјализација флукутира преко више нивоа. Први степен саздан је од односа појединца према групи и *vice versa*. На другом нивоу налазе се узајамни односи међу групама, као и њихово појединачно деловање у таквом окружењу. Коначно, последњи сегмент сачињава однос група према институцијама и политичком систему.⁵⁶

Директна демократија и учешће грађана у законодавним и контролним процедурама, као и активна грађанска партиципација у јавним пословима неизбежно воде демократској социјализацији. Из тог разлога, централне представничке институције, попут парламента, нису довољан гарант опстанка демократских вредности у једном друштву. Партиципативни и директно-демократски инструменти од посебног су значаја за грађанску социјализацију и изградњу демократске политичке културе. Субнационални нивои власти, који грађанима омогућавају учесталије међусобне интеракције и комуникацију, у том смислу, представљају базично поље политичке социјализације, „друштвеног тренинга“ и изградње партиципативне политичке културе.⁵⁷ Политичка партиципација кроз непосредни ангажман грађана неизбежно доприноси демократској социјализацији пошто, „искуство партиципације на неки начин чини појединце боље психолошки опремљеним за сваку будућу партиципацију“, пружајући стимулус дуготрајнијем и континуираном процесу политичке социјализације.⁵⁸ Тиме се потврђује становиште да друштва са широким спектром партиципативних формула поседују више нивое кохезије, унутарперсоналног поверења и у најопштијем смислу, социјалног капитала. Реч је о двосмерном процесу пошто јачање социјалног капитала води продубљивању политичке партиципације, а партиципација, повратно, бољој владавини зарад добробити читавог друштва.⁵⁹

⁵⁶ Током раздобља бихејвиоралне политичке анализе појавиле су се многобројне студије које на сличан начин разматрају феномен политичке социјализације, видети рецимо публикације Милера, Стоукса, Кембела, Конверса, затим Олмонда и Вербе, Лејна, Кеја и сл.

⁵⁷ Pateman, Carole, „Participation and Democratic Theory“, у Dahl, Robert, Shapiro, Ian, Cheibub, Hose Antonio (Eds.), *Democracy Sourcebook*, MIT Press, Massachusetts, 2003, стр. 41.

⁵⁸ Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, New York, 1970, стр. 45.

⁵⁹ La Due Lake, Ronald, Huckfeldt, Robert, „Social Capital, Social Networks, and Political Participation“, *Political Psychology*, vol. 19, no. 3, International Society of Political Psychology, 1998.

Директна демократија, с једне стране, подстиче политичку социјализацију кроз виши ниво информисаности грађана. Студија случаја швајцарског политичког система недвосмислено показује да институционални контекст уз дуготрајне, редовне и стандардизоване процедуре директне демократије чини грађане оспособљенијим да уз минимални напор учествују у разноврсним облицима гласања, односно да лакше препознају идеје које одговарају њиховим преференцијама.⁶⁰ Континуирана употреба директне демократије омогућава грађанима не само да лакше препознају могућности које им се путем референдума нуде, већ и да самостално иницирају и подносе предлоге у складу са њиховим интересима. Оно што се види као кључни недостатак политичког представљања је задовољавање партикуларних на уштрб опшних, народних интереса.

Оно што у случају политичке партиципације не би требало испустити из вида је политичка мобилизација и логика система колективних акција. Једна од круцијалних последица колективних акција је хомогенизација око заједничких циљева која узрокује већи јавни притисак усмерен према јавним политикама које утврђује и спроводи влада. Тако се истовремено може увидети да она друштва која негују партиципативне обрасце поседују и виши степен политичке мобилизације. То индиректно утиче и на изградњу и јачање социјалног капитала и друштвене хомогенизације. Дејвид Хелд у оквиру својих *Модела демократије* обсервира директну демократију и политичку партиципацију. Он у поглављу под насловом „Директна демократија и крај политике“ заузима неомарксистичку позицију где се директна демократија посматра као могућност класне еманципације.⁶¹

Делиберативна демократија наглашава улогу јавности у усвајању и имплементацији политичких одлука. Феномен јавне делиберације у политичком смислу означава све облике толерантне комуникације и дијалога који садрже појединачне преференце, вредности и интересе.⁶² У идеалним условима, делиберативна демократија

⁶⁰ Kriesi, Hanspeter, *Direct Democratic Experience - The Swiss Experience*, Lexington Books, Oxford, 2005, стр. 138.

⁶¹ Видети у Schiller, Theo, „Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy—some observations“, у Pállinger, Zoltán Tibor, Kaufmann, Bruno, Marxer, Wilfried, Schiller, Theo, (eds.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Springer, 2007, стр. 53.

⁶² Dryzek, John, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, New York, 2005, стр. 76.

подразумевала би учешће свих заинтересованих, оних који сматрају да политичке одлуке утичу на њихове интересе, али би с друге стране неопходан елемент у идеално-типском моделу био висок ниво политичке културе, отворености, међусобног уважавања и толеранције.⁶³ Висок степен грађанске еманципације и врлине није још увек у пракси достигнут, а увећана комплексност питања о којима се расправља захтева и компетентније грађане.⁶⁴ Из тог разлога, неки аутори уводе појам „хипердемократије“, где идеали демократије и демократске институције функционишу не само формално, већ и стварно. Делиберација, у перфектним условима производи рационализовани консензус, а поверење у „разум колектива“ лимитира и ублажава политичка сучељавања и друштвене расцепе.⁶⁵ Истраживачи су идентификовали четири неопходне карактеристике које указују на истинско постојање обрасца делиберативне демократије:

- да постоје јасно дефинисани разлози неке одлуке који треба да буду прихваћени од слободних и једнаких особа у потрази за фер условима сарадње;
- да поменути разлози морају бити једнако доступни и разумљиви свима;
- да одлуке које се доносе путем делиберативних форума и јавних расправа морају бити обавезујуће за све у одређеном временском интервалу;
- да одлуке које се доносе кроз делиберацију нису оправдане у сваком тренутку, те стога делиберативна демократија мора поседовати динамику и континуаност, која ће омогућити даља усаглашавања ставова и ревизију постојећих одлука.

На основу студије која се односи на случај Финске, Бенгтсон и Матила су дошли до закључка да су мање образовани, они који немају довољно познавање јавних послова и који нису заинтересовани за политику поборници директне демократије, пошто им она

⁶³ Mansbridge, Jane with Bohman James, Chambers, Simone, Estlund, David, Follesdal, Andreas, Fung Archon, Lafont, Christina, Manin, Bernard and Marti, Jose Luis, „The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy“, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, no. 1, Wiley Publishing, 2010, стр. 65-66.

⁶⁴ Роберт Дал говори о тешкоћама са којима се грађани суочавају у доношењу компетентних одлука. Из тог разлога, делиберативна демократија у савременим условима захтева мишљење стручњака оспособљених за анализу јавних политика, видети у Dahl Robert Alan, „The Problem of Civic Competence“, *Journal of Democracy*, vol. 3, no. 4, John Hopkins University Press, 1992, стр. 53.

⁶⁵ Yves, Schemeil, „Democracy Before Democracy?“, *International Political Science Review*, vol. 21, no. 2, Sage Publications Ltd, стр. 101.

омогућава да се једноставно изјашњавају за или против неког предлога, док делиберација захтева да буду активни у расправама.⁶⁶

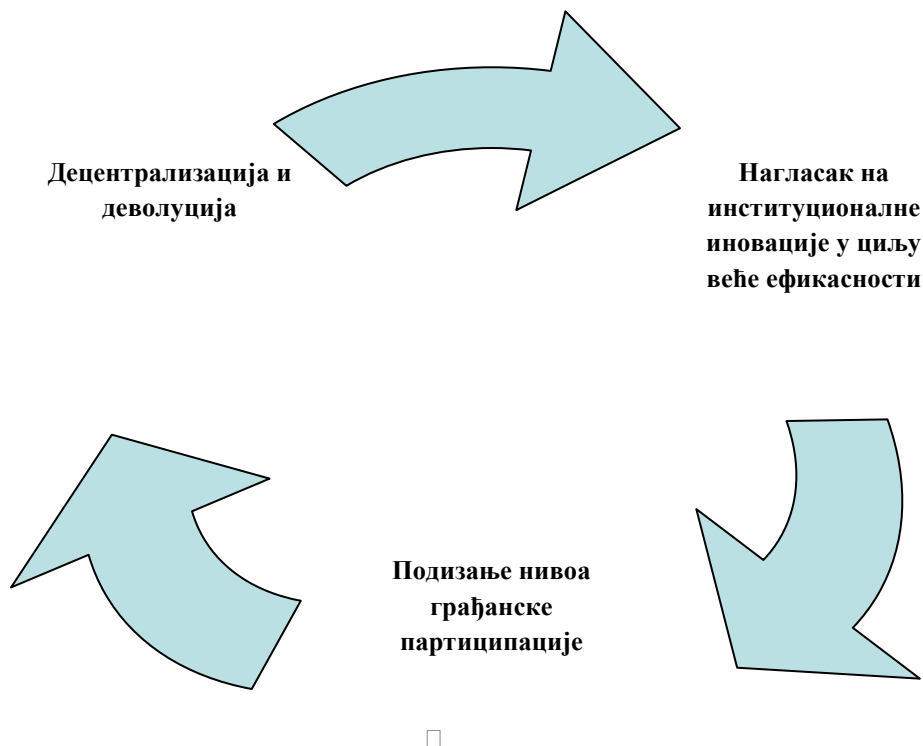
Потенцијалне иновације и унапређење функционисања институција у развијеним демократијама били су усмерени на подизање транспарентности и информисаности грађана. То је умногоме допринело развоју идеје о „заступничкој демократији“, која имплицира изградњу канала за учешће грађана у политичким процесима који нису ексклузивно везани за изборе.⁶⁷ Даља последица је имплементација нових институционалних решења на централном, као и локалном нивоу, попут омбудсмана, специјализованих агенција за мониторинг рада владе, тела за јавне информације и сл. Паралелно, тежиште реформских захвата стављено је на деволуцију и децентрализацију, уз наглашавање супсидијарности, принципа којим се активира процес доношења одлука и приближава грађанима. Сходно томе они би се требали у већој мери ангажовати у њиховој припреми и реализацији. Од коликог је значаја децентрализација за развој директне демократије и чак још дубљих установа „радикалне“ демократије сведоче и налази бројних аутора који говоре о потенцијалним могућностима радикалне демократије који би довели до развоја и усавршавања нових демократских иновација.⁶⁸

Графикон 1. Институционалне иновације у развијеним демократијама

⁶⁶ Bengtsson, A, Matilla, „Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and Stealth Democracy in Finland“, West European Politics, vol. 32. no. 5, стр. 1031-1048.

⁶⁷ Dalton, Russell J, Scarrow, Susan E, Cain Bruce E, “New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions”, op. cit, стр. 18.

⁶⁸ Schaub, Hans-Peter, „Maximising Direct Democracy – by Popular Assemblies or by Ballot Votes?“, Swiss Political Science Review, vol. 18, no. 3, Swiss Political Science Association, 2012, стр. 305.



О значају децентрализације и локалног нивоа одлучивања на политичку социјализацију говоре многобројне студије и истраживања. Налази Међународног института за демократију и изборну подршку (IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance) показују да развој локалне демократије последично прати јачање партиципације уз истовремену политичку социјализацију и учвршћивање „друштвених веза“. Истиче се неколико компоненти демократије у локалним заједницама, при чему она чини основу:

- грађанства и промовише колективни дух;
- трајне делиберације, дијалога и циљно оријентисане дискусије зарад превазилажења локалних проблема;
- партиципативног деловања уз продубљивање знања и информисаности у питањима која су унутар „чистог“ представничког система резервисана искључиво за опсег деловања изабраних, јавних функционера

- продубљивања кохезије, промоције добрих односа међу грађанима и изградње заједница прожетих јавним духом и ослоњених на сопствене капацитете.⁶⁹

4. Директна демократија – генеза

Посматрано из историјске перспективе, постоје многобројна искуства у примени инструмената директне демократије. Она је претходила представничкој демократији, а њени првобитни облици настали су и развијали се на подручју античке Грчке, при чему поједини аутори верују да су они постојали и раније, у Месопотамији и Асирији, да би их нешто касније преузели Феничани, а у њиховим градовима Библосу и Ситону су основане прве народне скупштине. Након тога, ове идеје су се преселиле западно, у грчке полисе.⁷⁰ Те, изворне форме директне демократије у античкој Грчкој обележиле су период који се сматра „златним добом“ демократије. Право учешћа у јавним расправама и делиберативним форумима и у раду скупштина, еклезијама и булама имали су сви пунолетни грађани, с том разликом што су се грађанима сматрали само слободни мушкарци. Сви грађани су поседовали могућност изражавања ставова и били статусно изједначени, док су се паралелно развијали механизми спречавања злоупотреба од стране изабраних представника и ограничавања личних политичких амбиција (остракизам).⁷¹ За атинску демократију тог времена био је карактеристичан архетипски модел директне партиципације грађана у одлучивању. Поред поменутог права на учешће у јавним расправама, грађани су били носиоци законодавне иницијативе, јер је сваки учесник скупштине могао поднети свој предлог на гласање, при чему се примењивао систем просте већине. Атипични модел, у поређењу са савременим облицима демократије, огледао се у непостојању установа представничке демократије и политичких партија.⁷² Клистенове реформе спроведене око 430. год. п. н. е. донеле су грађанској Скупштини

⁶⁹ Sisk, Timothy D, „Overview, у Sisk, Timothy D, (Ed.), *Democracy at the Local Level: The International Idea Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*, IDEA, Stockholm, Sweden, 2001.

⁷⁰ Keane, John, *Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, 2009, стр. XI.

⁷¹ Yves, Schemel, „Democracy Before Democracy?“, op. cit. стр. 102.

⁷² Tridimas, George, „A Political Economy Perspective of Direct Democracy in Ancient Athens“, *Constitutional Political Economy*, vol. 22, no. 1, Springer Science+Business Media, LLC, 2010, стр. 59.

(*Ekklesia tou Demou*) значајније проширење овлашћења и надлежности. Скупштина се бавила свим битнијим питањима јавног живота и јавним политикама, као што су финансије и економија, спољна политика, али и питањима контроле, избора и опозива јавних функционера. Услед непостојања политичких партија као облика артикулације и агрегације воље и интереса грађана, Скупштина се састајала често, у просеку 30-40 пута годишње. Није постојала обавеза учешћа у њеном раду, али је захтеван висок кворум од 6000 присутних грађана како би одлуке које доноси биле правоснажне.⁷³ Међутим, ово искључивање свих оних који не испуњавају све услове за активну делиберативну партиципацију значило је да је само 15% грађана древне Атине имале могућност учешћа у јавним расправама и непосредном одлучивању.⁷⁴ Аристотел, један од највећих умова антике, тврдио је да је оно што разликује човека од животиње управо могућност учешћа у политичком животу. Ипак, иако велики заговорник демократије и антички претеча либерализма, он је сматрао да то право не припада женама и робовима, јер они не поседују неопходне делиберативне вештине.⁷⁵

Током Средњег века демократија и њене форме су готово у потпуности замрле. Међутим, према су и Швајцарску тог времена карактерисале локалне олигархије, у извесним случајевима су се развијали облици директне демократије. Прве грађанске скупштине (*Landsgemeinden*) зачете су крајем XIII века (1294.) у кантону Швиц. Ова традиционална установа, убрзо се проширила и на друге чланице швајцарске, хелветске конфедерације која се тада налазила у почетној фази политичког развоја.⁷⁶

У периоду просветитељства, поједини либерални мислиоци оштро су критиковали систем представничке демократије. Најмаркантније фигуре међу њима су Шарл Монтескје, Жан Жак Русо, Џон Стјуарт Мил и Алексис де Токвил. Русо, у свом класичном делу *Друштвени уговор* говори о извитоперености и отуђењу британског парламентаризма од воље народа. Стога је он упозоравао да би делегирање одлучивања од грађана ка представничким институцијама довело до урушавања грађанских слобода и самих корена демократије. Он је упозоравао да би измештање моћи у одлучивању од грађана ка

⁷³ *Ibid*, стр. 59.

⁷⁴ Crick, B, *Democracy: a very short introduction*. Oxford University Press, Oxford, New York, 2002.

⁷⁵ Аристотел, *Политика*, БИГЗ, Београд, 2003.

⁷⁶ Kobach, Kris W, „History of Direct Democracy in Switzerland, (online), <http://www.athene.antenna.nl:MEDIATHEEK/KOBACH-1.html>, приступљено: 22.01. 2013.

политичким представницима угрозило саме темеље демократије.⁷⁷ Сам Русо се залагао за демократску владавину у малим и хомогеним заједницама по узору на Швајцарску. Робеспјер и други следбеници Русоове мисли у духу „радикалног егалитаризма“ стога су предлагали да грађани морају поседовати могућност утицаја на законодавство путем диферентних форми политичке партиципације и у ужем смислу директне демократије. Русоове идеје о народу као носиоцу суверенитета, пре свега су се односиле на ограничавање моћи владара, и своје место су нашле и у Уставу Француске из 1793., формализовањем права грађана да иницирају доношење закона и обавезним референдумом у погледу ревизије и усвајања Устава. За Русоа базу политичког система чини друштвени уговор, на основу ког појединци ограничавају своје жеље и одлучују се да кумулативно делују како би доносили одлуке и законе.⁷⁸ Током и пре Француске револуције појавиле су се три различите струје од којих се она која је била блиска Бабефу залагала за увођење механизма директне демократије у нови француски републикански систем. Међутим, јакобинска струја је имала далеко више присталица и подршку народа. Они су се такође окренули одређеним формама директне демократије. Ипак, не би требало заборавити да се примена наведених инструмената директне демократије у том периоду најчешће деформисала у квазидемократске плебисците подршке одређеним личностима.⁷⁹ Те плебисцитарне форме директне демократије потенциране од стране јакобинаца најсликовитије су приказивани као облици тоталитарне демократије и политичког месијанизма.⁸⁰

Де Токвил је као критични проблем система представничке демократије видео потенцијалну „тиранију већине“⁸¹, којом колективне одлуке угрожавају појединачне и мањинске интересе. Он се у великој мери ослања на ставове Медисона који је у *Федералистичким списима* закључио да је „од велике важности у републици, не само да чува друштво од опресије његових владара, већ да штити један део од неправде од стране

⁷⁷ Schaub, Hans-Peter, „Maximising Direct Democracy: by Popular Assemblies or by Ballot Votes“, *Swiss Political Science Review*, vol. 18, no. 3, Wiley, 2012, стр. 307.

⁷⁸ Michels, Ank, „Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to Better Democracy“, *International Review of Administrative Sciences*, Sage Publications, vol. 77, no. 2, стр. 277-278.

⁷⁹ Становчић, Војислав, „Демократија, конституционализам и владавина права“, у Подунавац Милан (ур.), *Држава и демократија*, Службени гласник, Факултет политичких наука, Београд, 2010, стр. 126.

⁸⁰ Talmon, Jacob, *The Origins of Totalitarian Democracy*, Praeger, New York, 1960.

⁸¹ Термин „тиранија већине“ изворно је употребио амерички политичар и један од очева нације Џон Адамс (Adams, Quincy John) 1788. године.

других делова друштва. Различити интереси неизбежно егзистирају у различитим класама грађана. Ако је већина уједињена заједничким интересом, права мањине ће бити несигурна.“⁸² Оно што је у том смислу неопходно истаћи је да су очеви оснивачи америчке нације правили јасну дистинкцију између демократије и републике. За њих је демократија представљала чисту директну демократију, по узору на антички модел, док се република повезивала са концептом политичког представљања, односно представничке демократије.⁸³ У том контексту Роберт Дал је појам представничке демократије означио као „другу велику трансформацију демократије“.⁸⁴

5. Облици непосредне демократије

Према најопштијој типологији облика директне демократије разликују се референдум, народна (грађанска) иницијатива и опозив. Нешто шира класификација говори о референдуму, народној иницијативи, народном вету и плебисциту.⁸⁵ Иницијатива је облик директне демократије помоћу ког грађани захтевају доношење закона или неког другог акта, а и ту постоје многобројне класификације и поделе. Иницијативом грађани активирају своје политичко деловање. У појединим случајевима иницијатива не мора доћи пред законодавно тело или орган надлежан за то питање, већ се може захтевати да грађани сами, путем референдума, доносе одлуку о предлогу. У литератури се најчешће среће дуална подела на формулисану и неформулисану иницијативу. Формулисана иницијатива је инструмент директне демократије, где грађани захтевају усвајање унапред утврђеног текста одређеног акта. Насупрот њој, неформулисана иницијатива је механизам којим грађани траже правно уређивање неке области или питања, али не кроз унапред утврђени и систематски дефинисани предлог акта.

⁸² Hamilton, Alexander, Jay, John, Madison, James, *The Federalist: A Collection of Essays*, Emory University School of Law, (online), <http://www.law.emory.edu/FEDERAL/federalist/>, приступљено: 02. 10. 2014.

⁸³ Исто.

⁸⁴ Дал, Роберт, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999.

⁸⁵ Јовановић, Милан, „Облици директне демократије-народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, vol.18, бр. 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 34, Марковић, Ратко, Уставно право и политичке институције, ИПД Јустинијан, Београд, 2006, стр. 259-269.

Референдум је облик изјашњавања грађана о неком акту донесеном од стране законодавног тела, али и о уставним и законским променама, где грађани његовом применом исказују своје ставове о одређеним питањима. Референдум представља средство ограничавања моћи политичке елите. Када постоји предуслов да грађани дају сагласност на акт или његове измене, онда се ради о законодавном или обавезујућем референдуму. Саветодавни референдум је обрнути облик, пошто не постоји обавеза надлежне институције да тражи сагласност бирача, али се он употребљава када се ради о значајним или осетљивим политичким питањима, која захтевају шири консензус како унутар политичке елите, тако и међу најширим друштвеним слојевима. У овом случају, власти не морају прихватити већинско мишљење грађана. Коначно, трећи тип референдума, петициони или аброгативни референдум односи се на иницијативу којом грађани захтевају да дају своје мишљење о постојећем акту и путем којег могу укинути његову правоснажност.⁸⁶ Такође, постоји и плебисцит као облик изјашњавања грађана о одређеном питању. У данашње време ова врста референдума најчешће се делимично подудара са поменутиим саветодавним референдумом, али га већина аутора не види као средство директне демократије, јер је најчешће посреди гласање о пружању подршке одлуци политичког лидера, те је најприсутнији у ауторитарним режимима.

Грађани сами могу бити иницијатори референдума, путем грађанске иницијативе, прикупљањем уставно или законски одређеног броја потписа како би се могло приступити гласању о том предлогу. Специфичну форму референдума представља тзв. „абитражни референдум“. У овом случају ради се о референдумској форми када постоји спор између различитих државних установа, које оне не могу међусобно разрешити, па се тада грађани изјашњавају којој одлуци ће дати примат.

За референдуме је од посебног значаја неколико питања:

- Текст референдумског питања (начин на који је оно уобличено);
- Цена референдума и референдумских кампања;

⁸⁶ Matsusaka, John, „The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in 21st Century“, *Public Choice*, vol. 124, No. 1-2, Springer Publishing, стр. 158.

- Да ли је потребно повећати већину неопходну да би референдум прошао (позитивна дискриминација у циљу заштите људских и мањинских права);
- Ко гласа и о којим питањима;
- Ко доноси одлуку о референдумском питању;
- Како је текст референдумског питања уобличен;
- Колико често се референдуми одржавају;
- Да ли је у циљу заштите мањинских права потребно праг излазности подићи на 50% или више;
- Да ли су референдуми заиста делиберативни и засновани на добрим и правовременим информацијама;
- Да ли би сва питања везана за референдуме требало да буду обједињена једним кодексом.

Такође, поред наведених, још неколико елемената може одредити карактер референдума. То су:

- Да ли се референдуми одржавају на националном, регионалном или локалном нивоу;
- Да ли су покренути од стране владе или су их иницирали сами грађани;
- Да ли су усмерени на конститутивне или законодавне промене;
- Да ли обавезују владу да доноси одлуке у складу са њиховим исходом или су консултативног карактера.

Плебисцит, као врста референдума, је крајње специфична и контрадикторна манифестација директне демократије. Његова специфичност се огледа у чињеници да је он уобичајено повезан са гласањем за одређену личност. О плебисциту се ради уколико грађани не располажу могућношћу да буду његови иницијатори, већ то право припада

искључиво надлежном државном органу. Тако се плебисцити најчешће срећу у ауторитарним и хибридном режимима, што јасно показује да се не може уопште говорити о демократској форми народног изјашњавања. Из тог разлога поједини аутори плебисците називају „ауторитарним референдумима“. Непостојање слободних средстава информисања уз апсолутну и неограничену власт појединца и/или клике окупљене око њега сведоче да се у случају плебисцита уопште не ради о демократији. Оно што битно разликује референдуме и плебисците је степен обавезности прихватања гласања од стране легислатуре. Код плебисцита, правна снага одлуке не обавезује онога ко га је покренуо, док код референдума постоји предуслов да ће покретач бити у обавези да донесе одговарајући акт којим би се таква одлука верификовала. У том смислу плебисцит више представља изношење става јавног мњења које може, али и не мора служити као водич за даље деловање владе.⁸⁷ У неким политичким системима циљ увођења референдума није био да оснажи улогу грађана у процесу доношења политичких одлука, већ да би се ојачала позиција појединих личности у политичком систему. Релевантан пример, свакако је Пета француска република, где је плебисцитарана форма референдума установљена како би се додатно учврстила позиција председника.

Сви побројани облици референдума могу се сврстати у два базична типа, где постоје:

- контролисани, пасивни референдум, где га иницирају влада или парламентарна већина;
- Неконтролисани, активни референдум, где невладини актери, парламентарна мањина или мањи број грађана захтевају његово покретање.

Плебисцити и демократски облици обавезног (мандаторног) референдума односе се на тип 1, док активни референдуми захтевају ширу улога недржавних актера и цивилног друштва, па се односе на референдуме покренуте народним иницијативама или

⁸⁷ Boyer, Patrick J, *The Peoples Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*, Dundurn Press, Toronto and Oxford, 1992, стр. 24.

опционе (факултативне) референдуме.⁸⁸ Мандаторни или обавезни референдум (уз изузетак плебисцита) се активира аутоматски, пошто су уставним и законским решењима прецизно дефинисане референтне области и питања која захтевају ширу јавну сагласност и морају добити потврду од стране народа, што с једне стране онемогућава владајућим политичким структурама да у целости контролишу процес одлучивања. Типична питања која су предмет обавезујућег референдума су измене или усвајање устава, придруживање међународним и наднационалним организацијама, склапање међудржавних уговора и питања националног суверенитета и самопредељења. У председничким системима овај облик референдума се често употребљава као средство помоћу кога се решавају спорови настали између председника и законодавног тела. Овај облик референдума најчешће иницира владајућа већина и омогућава контролу процеса, јер одређена питања могу постати предмет изјашњавања онда када властима то највише одговара уз уверење да ће њихови ставови добити ширу подршку. То, у практичном смислу значи да одлуке штетне по интересе народа, популизмом и услед непознавања материје и последица овим путем могу стећи пуни демократски легитимитет. Насупрот мандаторном или обавезном, факултативни референдум је онај где не постоји нормативна обавеза расписивања и који може бити инициран од стране самих грађана, преко иницијативе или политичке институције, најчешће од стране легислатуре. Опциони или факултативни референдум се најчешће спроводи уколико постоји јавни притисак да се нека одлука донесе или у случајевима када постоје јасне политичке поделе око питања која су од изузетног националног значаја. Добри примери овог типа референдума су они који се односе на европске интеграције. У многим случајевима широм Европе су се одржали референдуми о овом питању, с тим да су они у неким приликама били и обавезни пошто је приступање ЕУ, односно ЕЗ подразумевало и промену устава, за шта је предвиђено изјашњавање грађана путем референдума. Постоје и друге класификације, а једна од њих разликује четири врсте референдума. Ту се прави дистинкција на конститутивне референдуме, оне у области међународних уговора и споразума, референдуме који захватају питања

⁸⁸ Vatter, Adrian, „Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries“ *European Political Science Review*, vol. 1, no. 1, European Consortium for Political Research, Cambridge Journals, 2009, стр. 128.

суверенитета и референдуме у области јавних политика.⁸⁹ Конститутивни референдуми су типични за измене постојећег или усвајање новог устава. Они у области међународних уговора и споразума се активирају када постоји јасно нормативно дефинисане области за које референдум мора бити расписан у случају склапања међународних и међудржавних уговора. У већини случајева, када је реч о промени граница или приступању неке државе другој постоји јасно уставно утврђена пропозиција по којој грађани то морају одобрити путем референдума. Референдуми из области јавних политика су најчесталији и они се употребљавају како би се грађани што активније укључили у доношење јавно-политичких одлука које овим путем постају усаглашеније са њиховим циљевима и тежњама.

У пракси, постоји неколико питања која је неопходно разрешити приликом дизајнирања установе референдума. Као најзначајније питање се намеће ко може бити иницијатор референдума и у којој ситуацији. У неким државама, као што је, рецимо, Велика Британија, ексклузивно право иницирања референдума припада влади, што увек побуђује сумњу у овај начин одлучивања. Ипак, у већини случајева право иницирања референдума не припада искључиво влади већ у потенцијалне иницијаторе референдума улазе и законодавно тело и грађани, путем народне иницијативе. Друго питање од значаја за дизајн институције референдума је која се питања могу, односно не могу решавати овим путем. Оно што је карактеристично за Европу, изузимајући Швајцарску, је да су референдуми на националном нивоу углавном конститутивни или када се одлучује о питањима од изузетне националне важности. С друге стране, у Латинској Америци постоји знатно шири спектар питања око којих се одлучује на референдуму. Тако су се грађани у овим политичким системима референдумом изјашњавали не само око уставних реформи, већ и око амнестије и приватизације државног власништва. Последње у низу питања је кворум излазности на референдум како би његов резултат био валидан. Уколико не постоји кворум излазности, може се десити да веома мали број грађана донесе неку одлуку која обавезује све. Из тог разлога, државе прибегавају утврђивању кворума излазности, док је у неким политичким системима обавеза грађана да као и у случају избора учествују на референдуму. Као основни проблем постојања кворума излазности види се неажурно вођење бирачких спискова, што у значајној мери може ослабити

⁸⁹ LeDuc, Lawrence, *The Politics of Referendums: Direct Democracy in Global Perspective*, Broadview Press, Peterborough, Ontario, 2003, стр. 33.

легитимитет референдумских одлука. У неким политичким системима, поред већине која је неопходна како би одређени референдумски предлог прошао, постоји и предуслов тзв. двоструке већине. Такав је случај, рецимо у Аустралији где је поред услова да за предлог мора гласати најмање половина изашлих, он мора бити подржан и у најмање четири од шест федералних јединица.

Народна, грађанска иницијатива је облик директне демократије којим грађани захтевају од надлежног органа доношење одређене одлуке или путем ког захтевају расписивање референдума о неком питању. Постоје два облика народне иницијативе, а то су формулисана и неформулисана. Први облик је онај где одређена група или чак појединац подржан потписима грађана захтевају од одговарајуће институције усвајање често у форми редигованог и по члановима утврђеног акта. Насупрот томе, неформулисану иницијативу такође покреће појединац или група који су подржани унапред утврђеним бројем потписа, са циљем да надлежна институција тај предлог формулише као одређени акт након чега се доноси одлука о његовом прихватању или одбацивању.

Још један у низу директно-демократских механизма је опозив. Опозив омогућава грађанима могућност смене изабраних функционера. То се превасходно односи на локалне функционере, пошто је у случају примене опозива на националном нивоу путем грађанског изјашњавања, услед бројности учесника и цене тако широких процеса то готово у потпуности онемогућено. Функцијом смене изабраних функционера на државном нивоу располажу типичне представничке институције и судска грана власти. Карактеристична за опозив је смена изабраног функционера уз истовремено расписивање избора. Дакле, опозив представља комбинацију иницијативе и изборног процеса. Институција опозива није у толикој мери распрострањена као што је то случај са референдумом и народном иницијативом. Опозив се данас најчешће примењује у САД, док се у многим системима са веома наглашеном директном демократијом он уопште не примењује (нпр. Швајцарска). Поред САД где се ова установа не користи на националном нивоу, он је најчешћи у политичким системима Латинске Америке, као што су Венецуела и Колумбија.

У највећем броју случајева постоје јасно дефинисане пропозиције за одржавање референдума и правоснажност одлука које се њиме усвајају. Иницијатори референдума могу бити различити, од државних институција, организација цивилног друштва па све до самих грађана. У широј, упоредној пракси правом на покретање референдумског питања могу располагати бројни органи, било у хоризонталној било у вертикалној организацији власти. Најчешће, право иницијације референдума припада законодавним телима, али у извесним ситуацијама то могу чинити и извршни органи, док у сложеним и децентрализованим системима тим правом располажу и институције у вертикалној организацији власти, од федералних до јединица локалне самоуправе.⁹⁰

У ситуацијама када грађани покрећу референдум, број потписа неопходних за покретање референдума може енормно варирати од система до система, али и унутар њих. Ту је свакако најзанимљивији пример Немачке где област локалних референдума уређују федералне јединице, те се број потписника за покретање референдума креће од 4 или 5% потписа у Бранденбургу, Шлезвиг-Холштајну и Хамбургу, преко 10% у Баден Виртембергу и Саксонији до чак петине бирачког тела (20%) у Турингији. Сличан случај је и у САД и Швајцарској. Компаративно посматрано, и међу европским политичким системима постоје веће разлике за примену референдума на националном нивоу које се крећу од изразито малог броја потписа (Естонија само 1%) до веома високог, као што је у случају Бугарске где је неопходна четвртина бирачког тела.⁹¹

И по питању цензуса излазности уочљиве су битне разлике у уставним и законским пропозицијама, па је негде неопходно учешће преко 50% регистрованих бирача, док је у појединим системима услов излазност мање од трећине бирачког тела.

Упадљиво је да је од двадесетих година до данас број како националних, тако и локалних референдума нагло порастао. Примера ради у периоду од 1990. до 2000. године широм света је одржано чак 405 националних референдума. О вишеструком порасту референдума сведочи чињеница да је између 2000. и 2010. одржано готово три пута више

⁹⁰ Видети рецимо у, Вукелић, Зорица, (Ур.), *Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 35.

⁹¹ Schiller, Theo, (Ed.), *Local Direct Democracy in Europe*, VS Verlag for Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011.

референдума.⁹² О све већем значају локалних референдума говори податак да су многе државе у свој политички систем уградиле локалне референдуме. Пропозиције за локалне референдуме у великој мери варирају од државе до државе, а једно од значајних питања је да ли они обавезујућег или саветодавног карактера. У неким политичким системима обавезност одлуке која се доноси директно зависи од излазности на локални референдум. Тако, на пример, у Словенији постоји услов да уколико је излазност већа од 30%, та одлука постаје обавезујућа за локалне органе власти. Сличан услов постоји и у Македонији, с тим што излазност на референдум мора бити надполовична.⁹³

На крају овог дела неопходно је истаћи и како савремене технолошке иновације могу утицати на директну демократију и шире, политичку партиципацију. Развој информационих технологија, посебно изражен последњих година допринео је, с једне стране већој информисаности јавности о деловању свих инстанци у вертикалној организацији власти, док је, с друге стране, омогућио чешће консултације власти и грађана, гласање и друге демократске процедуре, као и лакше сервисирање услуга грађанима.

6. Међународни стандарди у области директне демократије

Поменута криза легитимитета, удаљавање елита од грађани и ерозија политичке подршке у демократским системима довели су до широке расправе о потреби за редефинисањем улоге грађана у политичком одлучивању. У том контексту, многобројне међународне организације нагласиле су значај директне демократије. Алфред де Заја, саветник у Уједињеним нацијама је истакао да су „актуелна кретања у различим деловима света показала како је директна партиципација у унутрашњем и глобалном доношењу одлука неопходна, и да инструменти директне демократије укључујући народне

⁹² Frey Bruno S, Stutzer, Alois, *The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power*, Institute for Empirical Research in Economics, 2004, стр. 21.

⁹³ Bucek, Jan, Smith, Brian, „New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the Third Sector“, (online), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.466.3228&rep=rep1&type=pdf>, приступљено: 27. 11. 2014, стр. 6.

иницијативе и референдуме постају све атрактивнији.⁹⁴ Те, измењене околности, „криза демократија“ и притисак „одоздо“ довели су до бројних међународних препорука и смерница. У томе предњаче регионалне организације попут Савета Европе. Ова и њој сродне и придружене организације донеле су читав низ закључака о имплементацији инструмената директне демократије. Конгрес локалних и регионалних власти (Congress of Local and Regional Authorities) још је 1993. године расправљао о улози директне демократије у представничком систему демократије. У раду Конгреса су учествовали министри задужени за локалну самоуправу, кроз Управни комитет локалних и регионалних власти Европе. Као последица тих разговара уследио је Завршни извештај сачињен од упоредног прегледа инструмената директне демократије, са посебним освртом на директну демократију у Швајцарској. У анексу документа налази се резолуција коју су министри усвојили. Резолуција истиче значај директне демократије за оживљавање грађанске партиципације у политичким процесима и наглашава неопходност формално утврђених пропозиција како би референдуми и иницијативе нашли своје место у постојећем представничком систему и превасходно на локалном нивоу.⁹⁵

Током протекле две декаде, тенденције удаљавања грађана од политике и политичких процеса су додатно продубиле „имплементациони јаз“ у дефинисању и примени јавних политика. Интеграције у Европи, уз измештање моћи из националних држава ка супранационалном нивоу, распламсале су додатне расправе о могућностима за активнију улогу грађана у одлучивању. У Резолуцији Конгреса локалних и регионалних власти из 2011. године још једном се наглашава потреба за подстицање политичке партиципације кроз механизме директне демократије. Афирмише се чињеница да грађани широм Европе све јасније исказују потребу и жељу за активнијим ангажовањем у формулисању јавних политика. Творци резолуције и овог пута не одбацују политичко представљање, већ директну демократију третирају као потенцијални окидач за

⁹⁴ Online, <https://www.directdemocracyireland.ie/un-advisor-stresses-the-need-to-develop-direct-democracy-globally-to-protect-human-rights/>, приступљено: 04. 03. 2016.

⁹⁵ Видети у „Appendix: Resolution on local referendums adopted by the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government „Local Referendums“, Local and Regional Authorities in Europe, no. 52, report prepared by the Steering Committee on Local and regional Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government, The Hague, 15-6 September 1993, (online), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstrServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1079050&SecMode=1&DocId=1342648&Usage=2>, стр. 57, приступљено: 05.02.2013.

приближавање грађана и изабраних представника. Резолуција истиче неколико кључних претпоставки за успешну имплементацију директне демократије, са намером да поврати пољубљано поверење у демократију, представничку посебно кроз:

- подизање информисаности и редовне контакте лидера и грађана у локалним заједницама, јер је тако нешто могуће, пре свега у малим срединама са вишим степеном кохезије;
- постојање развијеног цивилног друштва;
- утицај грађана на локалне финансије и буџете како би побољшали услове живота у срединама у којима су настањени.⁹⁶

Те опште препоруке и смернице, подстакле су редизајнирање постојећих и увођење нових механизма директне демократије. У том контексту Европска комисија је омогућила грађанима да путем Европске грађанске иницијативе захтевају доношење прописа из надлежности Комисије у области комунитарног права.

Право грађана да иницијативом учествују у доношењу одлука уведено је у политички систем ЕУ 2011. године.⁹⁷ Регулацивом су одређени услови које је неопходно испунити како би предлог за ревизију постојећег или усвајање новог акта био успешан. Први услов је, на први поглед висок број од милион потписа неопходних за покретање иницијативе. Међутим, ако се то посматра из перспективе броја регистрованих бирача, свих који поседују право да гласају на изборима за Европски парламент у Унији, ипак се може закључити да тај критеријум није недостижан. Други у низу захтева је учешће више држава у иницијативи, односно да потписници морају бити из најмање седам држава-чланица. То имплицира да Комитет за подношење иницијативе морају сачињавати најмање седам грађана, а да је сваки из једне од држава чланица које учествују у покретању иницијативе. Веома битна predisпозиција која се наводи у првом делу резолуције говори да сви услови

⁹⁶ Видети резолуцију Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе „Грађанска партиципација на локалном и регионалном нивоу у Европи“ (Citizen Participation at Local and Regional Level in Europe), Council of Europe, 27th September 2011, (online), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1841209>, приступљено: 06.02.2013.

⁹⁷ REGULATION (EU) No 211/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, 16th February 2011 on the citizens initiative, Official Journal of the European Union, L 65/1, 11. 3. 2011, (online), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0022:EN:PDF>, приступљено: 06. 02. 2013.

за покретање иницијативе морају бити јасни, једноставни и одговарати природи грађанских иницијатива. Предвиђена је и могућности Комисије да пружа експертску помоћ и информације, посебно о критеријумима за подношење иницијатива.⁹⁸

Европска грађанска иницијатива представља први транснационални механизам директне демократије. Примарни циљ увођења грађанске иницијативе на нивоу Европске уније је покушај промоције европског грађанства и јачања његове улоге у процесу доношења одлука.⁹⁹

Један од базичних проблема који онемогућава даљу европеизацију и дубље интеграције у Европи је „демократски дефицит“. ЕУ је покушала да креира подстицај за интеграције тражећи подршку у грађанима, а не само у телима и институцијама националних држава. Ипак, кључни проблем у имплементацији је непостојање јединственог европског грађанства и идентитета. У институционалном смислу у ЕУ још увек не постоји установа која у потпуности репрезентује интересе грађана. Европски парламент, једини изворно легитиман представнички орган, формално није овлашћен и не поседује могућност да самостално усваја законске акте. У ширем институционалном контексту и односу са другим институцијама како на комунитарном, тако и националном нивоу, Европски парламент по формалним и стварним могућностима у законодавству умногоме заостаје за међудржавним телима ЕУ, али и националним легислатурама. Из тог разлога, многобројни аутори верују да основу свих предстојећих реформи Уније, мора пратити изградња европског *demos-a*.¹⁰⁰ Међу потенцијалне иновације којима би се допринело стварању јединственог идентитета и продубљивању кохезије свакако се могу уврстити разноврсни облици директне демократије. Класични аргумент о „демократском дефициту ЕУ, везан је за измештање моћи на наднационални ниво, а да то није пропраћено механизмима демократске контроле на истом нивоу. Предлози за превазилажење овог проблема су јачање партиципације, уз повећавање моћи Европског парламента, који би бирао владу ЕУ, као и

⁹⁸ REGULATION (EU) No 211/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, 16th February 2011 on the citizens initiative, Official Journal of the European Union, L 65/1, 11. 3. 2011, (online), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0022:EN:PDF>, op. cit., преамбула, став 4.

⁹⁹ Micu, Andrei, „Direct Implication of European Citizens in Normative Process Within the European Union“, *The USV Annals of Economics and Public Administration*, vol. 12, iss. 2, Faculty of Economics and Public Administration, Stefan cel Mare University of Suceava, Romania, 2012, стр. 279.

¹⁰⁰ Feld, Lars P, Kirchgäsner, Gebhard, „The Role of Direct Democracy in the European Union“, у Blankart, Charles B, Mueller, Dennis C, (Eds.) *A Constitution for the European Union*, CESifo Seminar Series, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2004, стр. 204.

стварање институционалних претпоставки за паневропске референдуме.¹⁰¹ Један од потенцијално кључних ефеката паневропских референдума, огледа се у доприносу креирању и јачању европског идентитета, како истичу заговорници ове идеје.

Еволуција европских заједница у Унију била је пропраћена бројним референдумима на којима су се бирачи изјашњавали како о приступању тако и о реформама које су уследиле. Удаљеност комунитарног нивоа одлучивања и прелазак од европских заједница ка Унији неизбежно је отворило питање грађанског учешћа у управљању ЕУ. Покушај превазилажења овог проблема учињен је увођењем принципа *супсидијарности*, којим се маркира приближавање доношења одлука грађанима. На институционалном плану принцип супсидијарности праћен је увођењем нових структура у вертикалном уређењу Уније уз наглашавање позиције регионалних и локалних власти. Овај атипични, нехијерархијски систем уз умножавање актера који фигурирају по хоризонтали и вертикали политичког система ЕУ се у теоријама европских интеграција означава као „систем управљања на више нивоа“. Концепт управљања на више нивоа изворно је осмислио Гери Маркс (Marks, Gary) покушавајући да теоријски утврди системске и структуралне промене које су пратиле еволуцију европских интеграција.¹⁰² Све дотадашње теорије европских интеграција биле су засноване искључиво на теоријама међународних односа, а допринос ове концепције огледа се у комбиновању модела унутрашње и спољне политике.

Од виталног значаја за функционисање политичког система ЕУ је поменути принцип супсидијарности. Сам принцип подразумева измештање процеса доношења одлука ка нецентралним инстанцама, чиме се обезбеђује да централне институције доносе одлуке о питањима где њихово одлучивање обезбеђује ефикаснију и ефективнију реализацију задатих циљева.¹⁰³ Принцип супсидијарности изворно датира с почетка осамдесетих година прошлог века. Иницијатори његовог усвајања били су Европски парламент, Немачка и Велика Британија. Европски парламент, као једини демократски легитиман орган Уније због умањених могућности да утиче на законодавни процес тежио је да заустави

¹⁰¹ Binzer Hobolt, Sara, „Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, vol 50, no. 1, Blackwell Publishing, 2012, стр. 90.

¹⁰² Marks, Gary, „Structural Policy and Multilevel Governance in the EC“, у Cafruny, Alan, Rosenthal, Glenda, The State of the European Community, Lynne Rienner, New York, 1993, стр. 391-410.

¹⁰³ Follesdal, Andreas, „Subsidiarity and Democratic Deliberation“, у Eriksen, Erik Oddvar, Fossum, John Erik (Eds.), *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation*, Routledge, London, 2000, стр. 86.

централизацију политичке моћи на нивоу националних држава и ЕЗ, а каније и ЕУ. С друге стране, Велика Британија, највећи противник дубљих интеграција желела је да онемогући даљу федерализацију Европе. Немачке федералне јединице су покушавале да очувају *status-quo* и постојећу структуру моћи, како би очувале своју позицију у политичком систему.¹⁰⁴ Институционално, субсидијарност се први пут помиње у Уговору из Мастрихта, да би се након тога наводила и у свим уговорима који су уследили. Резултат институционализације иницијативе на нивоу Европске уније је да су грађани до 2008. године чак 20 пута успели да прикупе преко милион потписа. Притом је чак 18 иницијатива добило подршку, док су само 2 биле неуспешне.

Веома битну улогу у креирању општих смерница по питању установа директне демократије одиграла је и Венецијанска комисија Савета Европе која је марта 2007. године усвојила Кодекс добре праксе приликом референдума. Овај документ је посебан нагласак ставио на референдумске кампање и приступ медијима како би се обезбедили демократски предуслови приликом примене референдума. У кодексу се наводе бројни услови за успешно спровођење референдума, као што гласачко право, кампање, процес гласања, посматрање референдума, регистру гласача и слично. По питању гласачког права наглашава се да сваки грађанин располаже са по једним гласом, осим у случају постојања алтернативног гласа, а тада је гарантовано да сви грађани располажу са једнаким бројем гласова.¹⁰⁵ Ово право је универзално и односи се на све грађане без обзира на њихову полну, етничку или било коју другу припадност. Такође се прописује да регистри морају бити јавни, како би грађанима било омогућено да улажу приговоре и жалбе у случају да нису заведени и да би се регистар редовно ажурирао. Једнакост шанси мора бити омогућена свима који учествују у кампањи, без обзира да ли су за или против предлога, што се мора омогућити једнаком заступљеношћу у медијима и транспарентним јавним финансирањем свих актера који учествују у кампањи.¹⁰⁶ Сви посматрачи референдума, како домаћи, тако и међународни треба да поседују што шире могућности за супервизију референдума. Ово се не односи само на дан гласања, већ и за праћење свих активности везаних за референдум.

¹⁰⁴ Исто, стр. 86.

¹⁰⁵ Code of Good Practice on Referendums, European Commission for Democracy Through Law, online, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-e), члан 2.1, приступљено: 05. 06. 2015.

¹⁰⁶ Исто, члан 2.2

Посматрачи би требало да поседују право да приступе свим местима која су везана за референдум, а уколико то није допуштено, онда мора постојати писмено образложен разлог такве одлуке.¹⁰⁷ Гарантује се и право грађана на приговор изборној комисији или надлежном суду, при чему у крајњој инстанци надлежни суд доноси коначну одлуку. Акт који дефинише област референдума би у овом случају мора да садржи јане одредбе о надлежностима како не би дошло до спора око јурисдикције. Текст питања би требао да буде јасан, како би сви гласачи могли да га правилно протумаче и искажу свој став.¹⁰⁸

7. Технологија и директна демократија

У последње време конструкторе директне демократије све више интригира значај технолошких иновација, посебно комуникационих технологија које су битно допринеле информисаности грађана, њиховој жељи и објективној могућности да се комфорније и брже укључе у процес доношења политичких одлука.¹⁰⁹ Информационе и комуникацијске технологије омогућавају и унапређују процесе политичке партиципације кроз:

- Информисање, што је једносмерни однос између владе, која са своје стране активно учествује у информисању и грађана који су на основу наведених информација оспособљени да формирају сопствени став (путем официјелних сајтова и службених листова);
- Консултовање, што представља двосмерни процес где постоји сарадња између владе и грађана, а влада на основу постојећих грађанских ставова доноси политичке одлуке (путем истраживања јавног мњења);
- Партиципацију, која је такође двосмерни процес симултане акције владе и грађана који су заједнички ангажовани у процесу креирања јавних политика. Међутим на овом нивоу могућност доношења коначне одлуке почива на влади;

¹⁰⁷ Code of Good Practice on Referendums, European Commission for Democracy Through Law, op. cit, члан 3.2.

¹⁰⁸ Исто, специфична правила, члан 2.

¹⁰⁹ Matsusaka, John, „Direct Democracy Works“, *The Journal of Economic Perspectives*, American Economic Society, vol. 19, no. 2, 2005, стр. 186.

- Ниво одлучивања је последњи степен где егзистира равноправно партнерство, а грађани у односу на три претходна нивоа директно учествују у процесу доношења политичких одлука, путем иницијатива и референдума.¹¹⁰

Информатичко-комуникацијска револуција допринела је утицају грађана на политику на начин као што је то чинила када су у питању пословање, култура и уметност. Овај заокрет који утиче на демократију и демократске институције обликује понашање грађана, коригује њихове ставове, јача когнитивни капацитет о јавним политикама и последично води већој интеракцији изабраних и оних који бирају.¹¹¹ Потенцијали информатичке технологије у примени и дометима директне демократије још су пригушени. Они нису само техничке природе: олакшано гласање, брзо консултовање, брз резултат и прецизност у исказивању воље грађана. Они су, пре свега, суштински, базирани на теоријском нивоу и потреби промишљања да ли је модел представничке демократије који данас доминира исцрпео своје могућности и да се мора редизајнирати.

¹¹⁰ Rios Insua, David, Kersten, Gregory E, Rios, Jesus, Grima, Carlos, „ Toward Decision Support for Participatory Democracy”, Springer Verlag, 2007, стр.162-163.

¹¹¹ Rios Insua, David, Kersten, Gregory E, Rios, Jesus, Grima, Carlos, „ Toward Decision Support for Participatory Democracy”, op. cit, стр. 161-162.

III ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА: УПОРЕДНА ИСКУСТВА

1. Директна демократија: позитивни трендови

Упоредно посматрано, током времена и широм света развијале су се бројне форме и облици директне демократије. Најбогатије искуство у примени механизма директне демократије има Швајцарска, али веома развијени механизми грађанског учешћа у одлучивању могу се пронаћи у политичком систему САД, а у новије време и СР Немачкој. Последњих година, тренд институционализације и даљег развоја широког спектра инструмената директне демократије присутан је како у етаблираним, тако и у новим демократијама, па чак и у недемократским режимима. Притом се показује да културно наслеђе са традиционалним партиципативним и директно-демократским формулама чини добру основу за њихову имплементацију и у савременом периоду. Извори и првобитне форме директне демократије везују се за античку Грчку, односно *polis* Атину. Међутим, применљивост атинског модела директне демократије у савременим условима није могућа због непостојања тако малих заједница у којима би се могли редовно одржавати делиберативни форуми и одлучивање путем директне демократије. Једини изузетак у том смислу представља Швајцарска која традиционално негује овај модел, посебно у малим срединама. С друге стране, рецимо, Француска која поседује јако велики број јединица локалне самоуправе и око 36500 општина, што чини готово половину укупног броја општина на целокупној територији ЕУ, од којих су неке са изразито малим бројем становника, не поседује довољно развијене и практично имплементирани инструменти директне демократије. Једноставно, Француска не поседује традицију у тој области, изузев периода око Француске револуције када су се јакобинци залагали за директније учешће народа у одлучивању, као врховног носиоца суверенитета. Те идеје су биле кратког даха и у Француској је у потпуности преовладао представнички тип владавине. То се истовремено одразило и на Швајцарску, па је употреба механизма директне демократије далеко израженија у кантонима немачког говорног подручја. Падом Берлинског зида и сломом некада комунистичких режима, земље Централне и Источне Европе су у потпуности прихватиле либерално-демократски модел. Од 1990. године, до данас референдуми на

националном нивоу су се одржали у чак деведесет и једној држави, укључујући и тридесет европских. Истовремено, са процесом демократизације у државама некадашњег Источног блока дошло је и до институционализације инструмената директне демократије. Чак двадесет и седам од тридесет нових демократија у Источној и Централној Европи је својим уставним пропозицијама предвидело могућност непосредног грађанског учешћа у процесу доношења политичких одлука.¹¹²

Изразито повећавање броја референдума уочљиво је пре свега у Европи и Латинској Америци. Масовније коришћење облика директне демократије обликовало је више фактора. Када је реч о Европи, основни узрочници били су пад Берлинског зида и референдуми о европским интеграцијама. Са сломом комунистичких система у некадашњим државама Источног блока референдуми су одржани приликом усвајања нових, демократских устава. С друге стране, унутар ЕУ, у развијеним демократијама, референдуми су се тицали продубљивања интеграција путем нових уговора. Сами референдуми о европским интеграцијама, односно око усвајања или одбацивања уговора ЕУ су се драстично разликовали од државе до државе. Ту је круцијалну улогу играла демократска култура грађана, али и институционални дизајн механизма директне демократије. Ако узмемо у обзир културолошке и контекстуалне факторе, свакако се може закључити да су друштва развијених демократија биле склонија евроскептицизму него што је то случај код мање етаблираних демократија. Чињеница је да је дуже постојање демократских установа унутар неког система водило ка мањој потреби за институционализацијом одређених решења из домена комунитарног права. У таквим системима институционални оквир је у великој мери опредељивао грађане да гласају за или против пошто се и емпиријски потврдило да је у случају обавезних референдума о прикључењу подршка била мања, док је код факултативних референдума била већа. Најилустративнији примери повећане употребе механизма директне демократије су референдуми који су се односили на питање прихватања или одбацивања Уговора о Уставу ЕУ. Први референдум који се директно односио на питање европских интеграција одржан је 1972. године. Од тада је на ову тему

¹¹² Prato, C, „Prato, C, „The Hidden Cost of Direct Democracy: How Ballot Initiatives Affect Politicians’ Selection and Incentives“, (online), <http://faculty.wcas.northwestern.edu/~bhs675/DD.pdf>, приступљено: 26. 06. 2015.

широм Европе одржано више од четрдесет референдума.¹¹³ Како показују нека истраживања, заинтересованост грађана за референдуме је знатно нижа него за изборе. Поједини аналитичари на основу емпиријских показатеља показују да је излазност на референдуме чак за 15% мања него излазност на изборе.¹¹⁴ Сама излазност најчешће зависи од важности питања о коме се гласа. Овде су свакако добри примери норвешког референдума о приступању ЕУ, данског референдума о заједничкој валути и француског референдума о европском уставу, на којима је излазност далеко надилазила излазност на изборе.¹¹⁵

Међутим, омогућавање директне демократије у нормативном смислу није значило и њену ширу практичну имплементацију. Од седамдесетих година прошлога века, дошло је до значајног пораста подршке грађана увођењу установа директне демократије, као и јачања већ постојећих. У неким системима директна демократија примењује се повремено.

Табела 1. Подршка употреби референдума и иницијатива у шест политичких система

Нови Зеланд	Референдуми и иницијативе су добра ствар	66,4
	Референдуми и иницијативе су лоша ствар	1,0
	Референдуми и иницијативе не мењају ништа битно	34,0
Швајцарска	Директна демократија је веома важна	64,8
	Директна демократија је довољно важна	31,0
	Директна демократија није од великог значаја	3,9
	Директна демократија није уопште важна	0,3

¹¹³ Binzer Hobolt, Sarah, „Direct Democracy and European Integration“, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, no. 1, Routledge, Taylor and Frances Group, London, 2006, стр. 153-154.

¹¹⁴ Butler, David, Ranney, Austin, *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, The AEI Press, Washington, 1994.

¹¹⁵ Binzer Hobolt, Sarah, „Direct Democracy and European Integration“, op. cit. 156.

Канада	Учестало коришћење референдума	20,7
	Повремено коришћење референдума	42,0
	Ретко коришћење референдума	24,7
	Без коришћења референдума	9,3
Финска	Учесталије коришћење референдума	45,5
	Умереност у коришћењу референдума	49,2
	Без коришћења референдума	5,3
Норвешка	Учесталије коришћење референдума	31,5
	Умерено коришћење референдума	63,9
	Без коришћења референдума	4,6
Шведска	Учесталије коришћење референдума	30,9
	Умерено коришћење референдума	62,4
	Без коришћења референдума	6,7

Извор: Donovan, Todd, Karp, Jeffrey A, „Popular Support for Direct Democracy“, Party Politics, vol. 12, no. 5, Sage Publications, London, Thousand Oakes, New Delhi, 2006, стр. 678.

Политички процеси који су детерминисали одржавање референдума и саму одлуку грађана одвијали су се „одоздо“, од самих грађана, и „одозго“ од политичке елите, што потврђују и студије неких истраживача. Наиме, наведени аутори тврде и разматрају хипотезу да је јединство унутар политичке елите о европским питањима водило стварању јасније слике код грађана и већој подршци европским интеграцијама.¹¹⁶ Ова својеврсна синергија вредновања је утицала преко три фактора на исход референдума о европским интеграцијама:

Први, да ли је референдум био обавезан.

¹¹⁶ Szczerbiak, Alexs, Taggart, Paul, EU Enlargement and Referendums, 2005.

Други, да ли су постојале уставне пропозиције за одржавање референдума о интеграцијама;

Трећи, да ли је на власти у том тренутку била партија или коалиција проевропски или евроскептично оријентисана.

У државама Јужне Америке током деведесетих дошло је до „демократске револуције“, и смене ауторитарних режима. Након демократских промена, нове демократске власти нису успеле да у потпуности одговоре на захтеве грађана, и то је развило тежње за активнијим учешћем грађана у креирању и усвајању политичких одлука. У том процесу, извршене су бројне ревизије националних устава које су уводиле облике директне демократије.¹¹⁷

Табела 2. Директно демократске процедуре у неким европским политичким системима

Услови	Обавезујуће одлучивање	Саветодавно одлучивање
Либерални	Швајцарска (кантони немачког говорног подручја)	Италија
5% или мање потписа	Неколицина немачких федералних јединица	
	Словенија	
Средњи	Чешка република	Шведска
10% потписа	Већина немачких федералних јединица	
	Пољска	
Рестриктивни	Бугарска	
преко 10% потписа	Данска	
	Норвешка	
	Финска	

¹¹⁷ Zellweger, Tobias, Serdult, Uwe, Renfer, Irene, „Referendum Campaign Regulations in Europe and Latin America“, у Gilland Lutz, Karin, Hug, Simon, (eds.), *Financing Referendum Campaigns*, Palgrave MacMillan, 2010, стр. 202-203.

Извор: Schiller, Theo, „Local Direct Democracy in Europe – A Comparative Overview“ у Schiller, Theo, (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*, VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden, 2011, стр. 19.

До значајног пораста броја референдума дошло је са процесом европских интеграција. Како се види на основу бројних истраживања које је спровео Еуробарометар грађани у политичким системима у којима се непосредно одлучивало о будућности европских интеграција далеко су боље информисани о питањима из домена ЕУ него у оним где референдуми нису примењени.¹¹⁸

У контексту европских интеграција, одржани су бројни референдуми око овог питања. Тако су Норвежани двапут излазили на гласање и оба пута одбацили прикључивање ЕЕЗ. За разлику од њих гласачи у Аустрији, Данској, Финској, Шведској и Ирској су се одлучили да постану део европских интегративних процеса. Касније су одржани и референдуми око ратификације Уговора из Мастрихта о продубљивању интеграција где су грађани Француске, Ирске и Данске својим гласом дали потврду о његовој ратификацији. Ипак, одржавање референдума око ратификације међународних уговора у многим политичким системима није обавезујуће, али оно може постати значајније уколико дође до преноса већих овлашћења на наднационална и међународна тела и организације.¹¹⁹ Референдуми око европских интеграција се у литератури начешће обележавају као „другоразредни избори“, по узору на изборе за Европски парламент.¹²⁰ У том контексту, референдуми око европских интеграција који одсликавају задовољство учинцима националних влада, такође се теоријски означавају другоразредним.¹²¹ Ова теорија се потврдила приликом референдума око усвајања европског Устава у случајевима Француске и Холандије. Након одобрења европског Устава од стране Европског Савета, процес ратификације је током 2005. отпочео у државама чланицама. Широка подршка од стране политичких елита у

¹¹⁸ Benz, Matthias, Stutzer, Alois, „Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics?“, *Public Choice*, vol. 119, Kluwer Academic Publishers, 2004, стр. 31-59.

¹¹⁹ Catt, Helena, *Democracy in Practice*, Routledge, Taylor & Frances, 1999, стр. 64.

¹²⁰ Binzer Hobolt, Sara, Brouard, Sylvain, „Contesting the European Union? Why the Dutch and the French Rejected the European Constitution“, *Political Research Quarterly*, vol. 64, no. 2, Sage Publications, 2011, стр. 310.

¹²¹ Reif, Karlheinz, Schmitt, Hermann, „Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results“, *European Journal of Political Research*, no. 8, 1980, стр. 3-44.

Француској и Холандији и у јавном мњењу обе државе формирали су велику већину оних који су се залагали за ратификацију Устава. Кључна разлика између референдума у Француској и Холандији огледала се у чињеници да су се грађани Француске већ два пута изјашњавали на референдуму око европских питања.¹²² Друга разлика се односила на референдумску кампању која је у Холандији почела много касније него у Француској. Упркос широком консензусу унутар политичке елите у обе земље и почетној подршци од стране велике већине грађана, ток кампање је определио већину бирача да се изјасне против.

2. Швајцарска конфедерација: узор директне демократије

Политички систем Швајцарске одликује снажни федерализам уз изражене ингеренције кантона. Политичке надлежности дистрибуирају се од стране кантона ка савезном нивоу, а то се чини најчешће путем референдума.¹²³ О снази кантоналног и локалног нивоа власти у Швајцарској најбоље сведочи чињеница да ова два нивоа имају потрошњу од чак готово 2/3 укупних јавних трошкова. То је посебно наглашено у политикама благостања, као што су социјална, образовна и здравствена.¹²⁴ О јачини инструмената директне демократије у Швајцарској најбоље говори могућност да грађани имају право да иницирају уставне и законске измене, али и да одлучују путем референдума о подршци већ усвојеним законским решењима. Континуирана претња употребе референдума довела је до својеврсне „преговарачке демократије“, што су неки аутори касније означили као консенсуалну или консоцијативну демократију.¹²⁵

Швајцарска је позната по томе што има најразвијеније облике директне демократије. Као највиши вид непосредне демократије, институција која традиционално функционише у

¹²² Binzer Hobolt, Sara, Brouard, Sylvain, „Contesting the European Union? Why the Dutch and the French Rejected the European Constitution“, *op. cit.* стр. 312.

¹²³ Funk, Patricia, Gathmann, Christina, „Voter Preferences, Direct Democracy and Public Spending“, *European Journal of Political Economy*, vol. 32, Elsevier Publishing, 2013, стр. 302.

¹²⁴ Исто, стр. 302.

¹²⁵ Lijphart, Arendt, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, USA, 1984.

политичком систему назива се *Landsgemeinden*, што би у дословном преводу значило земаљска скупштина. Настанак овог инструмента директне демократије повезан је са генезом швајцарске конфедерације. У почетку су правом учешћа располагали искључиво пунолетни мушкарци, да би се касније у тај облик јавних расправа и директне демократије укључиле и жене. Да би овај облик партиципације грађана био доследно и у потпуности примењен неопходан услов је адекватна и правремена информисаност и свест о значају одлука које се доносе. Индивидуална права су заштићена пошто постоји прецизно утврђен списак референтних области које се могу разматрати у оквиру земаљске скупштине. Овај инструмент директне, па и у извесној мери и делиберативне демократије у савременој пракси је готово у потпуности замро. Првобитно примењен у осам кантона, данас се примењује у још само два, Гларусу и Апенцел Инерходену. Разлоге његове ретке употребе у садашњем времену можемо, пре свега, пронаћи у повећању популације у општинама. Наиме, све је мање кантона и јединица локалне самоуправе са малим бројем пунолетних грађана. Земаљска скупштина традиционално се састаје једанпут годишње, у пролеће, како би грађани расправљали о свим битним јавним питањима, доносили локалне законе и бирали кантоналне органе. У извесним ситуацијама, услед разуђености насеља и географско-климатских услова у неким кантонима је било немогуће организовати земаљску скупштину. Зато су се формирале скупштине географски блиских насебина под називом *Talgemeinde*. *Talgemeinde* у дословном преводу са старогерманског означава скупштину долине сачињене од више насеља. Сам термин је изворно употребљаван на латинском, *homines vallis*, грађани долине, и по први пут се помиње у *Повељи федерације* из 1291. Сродну установу можемо пронаћи и у кантону италијанског говорног подручја Тићино, где у округу Левентина грађани учествују у раду Скупштине. Ове чињенице сведоче да традиција има маркантно место у институционализацији директне демократије у Швајцарској, те да се она углавном задржала управо у оним кантонима са богатим историјским наслеђем и искуствима у примени ових изворних директно-демократских и делиберативних форми.

Преломну тачку у имплементацији типичних облика директне демократије, референдума и грађанских иницијатива представљају прве деценије XIX века и повезују се са политичким сучељавањима конзервативаца и либерала. Политички и друштвени расцепи били су засновани на верској припадности, што је касније кулминирало краткотрајним

грађанским ратом. Након верских конфронтација, владајући либерали, протестански оријентисани представници већинског немачког становништва у циљу превазилажења константних сукобљавања, иницирали су конститутивни референдум уз постојање система двоструке већине. Услов је био позитиван одговор више од половине бирачког тела уз сагласност више од половине кантона.¹²⁶ Од 1848. године, грађани Швајцарске имају коначну реч о уставним променама, односно свака уставна ревизија мора бити предмет изјашњавања грађана на референдуму. Након тога, грађани стичу све шире могућности да иницирају и одлучују о законима, а од 1874. године уводи се аброгативни референдум, где грађани могу укинути правоснажно усвојени акт. Коначно, 1891. године грађани стичу могућност да сами буду законодавци путем формулисане или неформулисане иницијативе. Тада усвојеним актом предвиђено је да 50000 грађана могу иницирати уставне промене, а самим актом није јасно дефинисано које области могу бити предмет иницијативе референдумског одлучивања, што је самим грађанима остављало веома широке могућности да узму учешће у процесу доношења политичких одлука.

Одлучују улогу у институционализацији механизма директне демократије у политичком систему Швајцарске одиграло је такмичење између две водеће политичке партије у периоду пре увођења пропорционалног изборног система 1919. године. Мањинска Конзервативна партија залагала за увођење установа директне демократије, пошто је веровала да оне могу допринети смањивању утицаја њиховог такмаца, тада владајуће Либералне партије. Након политичких сукобљавања унутар либерала, дошло је до цепања странке на две фракције, а мања групација радикалних демократа се заложила за институционализацију директне демократије чиме је у парламенту Швајцарске дошло до формирања већине која је била неопходна како би такав предлог прошао.¹²⁷

Нешто нижи и најраспрострањенији облик директне демократије у Швајцарској је општинска скупштина. Овај инструмент на локалном нивоу, тренутно је заступљен у преко 80% швајцарских општина. Институција општинске скупштине наликује збору грађана у нашој политичкој пракси, с том разликом што општинска скупштина доноси далеко

¹²⁶ http://direct_democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-system-referendums.html, приступљено: 25. 01. 2013.

¹²⁷ Lutz, Georg, „The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland“, *Representation*, vol. 42, no. 1, Routledge, Taylor & Francis Group, London, 2006, стр. 47.

виталније одлуке и разматра питања попут финансирања и буџета, локалних прописа и формулисања и имплементације јавних политика у областима образовања, здравства и социјалне заштите.

Поред два поменути инструмента директне и партиципативне демократије, швајцарски политички систем познаје још три механизма директног грађанског учешћа у процесу доношења одлука: грађанску иницијативу, референдум и петицију. Дакле, она се примењује на свим нивоима у вертикалној организацији власти, од општина, преко кантона, до савезног нивоа. Путем грађанске, народне иницијативе, бирачко тело може захтевати и измене Устава. У данашње време, амандмани и парцијалне уставне промене могу бити поднети иницијативом која захтева најмање 100000 потписа грађана са бирачким правом. Грађани истовремено располажу правом да покрену ревизију целокупног Устава такође са истим бројем потписа.¹²⁸ У оба случаја, било да се ради о парцијалној или целовитој уставној реформи, Устав предвиђа да грађани морају гласати о предлогу најкасније 18 месеци након званичног објављивања текста формулисане или неформулисане иницијативе.¹²⁹ Уколико грађани овим путем иницирају уставне промене, тада они својим гласом, преко обавезног референдума системом просте већине, морају донети коначну одлуку о томе. Уставом је детаљно предвиђен списак области које су предмет обавезујућег или опционог референдума. Да би одлука била правоснажна, гласови се пребројавају и по кантонима, те већина мора постојати и у више од половине федералних јединица. Систем дуалне већине, примењен је како би се осигурала заштита интереса појединих кантона. Широки дијапазон могућности грађана да директно буду законодавци довео је до учесталије примене инструмената директне демократије па је у периоду од 1981. до 2006. године на федералном нивоу у Швајцарској спроведено 223 референдума и грађанских иницијатива.¹³⁰ Кантонима је омогућено да примењују различите облике директне демократије и да их примењују самостално што последично води бројним варијацијама облика директне демократије. Институционалне баријере у виду неопходног броја потписа, времена за покретање иницијатива и обавезних или опционих референдума, финансијски

¹²⁸ Чланови 138 и 139, Устав Швајцарске.

¹²⁹ Исти чланови.

¹³⁰ Kirchgassner, Gerbhard, „Direct Democracy: Obstacle to Reform“, Constitutional Political Economy, published online, Springer, 2010, стр. 1.

услови за примену механизма директне демократије итд, условљавају да је у неким кантонима примена установа директне демократије далеко тежа него у другим.¹³¹

Табела 3. Референдуми на федералном нивоу у Швајцарској од 1874-2007

	Број гласања	Одобрени	Одбачени
Конститутивни референдуми	206	154	52
Опциони референдуми	161	88	73
Народне иницијативе	162	15	147

Извор: Linder, Wolf, „Strengths and Weaknesses of Direct Democracy-the Case of Switzerland, and Beyond“, (online), <http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Strengths-and-weaknesses-of-direct-democracy.pdf>, стр. 3, приступљено: 03. 11. 2014.

Широке могућности грађана да врше ревизију Устава пружају виши степен легитимитета и осигуравају широку народну подршку у имплементацији нових уставних пропозиција, а амандмани донети овим путем бивају усаглашенији са интересима и тежњама грађана.¹³² Међутим, пошто грађани Швајцарске располажу ексклузивним правом да мењају садржину и смисао Устава, бројне уставне ревизије довеле су до стварања уставног хибрида. Највиши правни акт истовремено садржи одредбе типичне за демократски конституционализам и оне које су карактеристичне за ниже, законске и подзаконске акте.¹³³

Бројни облици и типови референдума егзистирају и на локалном нивоу. Тако, постоји тзв. „народни референдум“, као врста накнадног референдума где се бирачи

¹³¹ Bauer, Paul C, Fatke, Matthias, „Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust-or Both?“, *Swiss Political Science Review*, vol. 20, no. 1, Swiss Political Science Association, 2014, стр. 51.

¹³² Fleiner, Thomas, „Swiss Confederation“, у Majeed, Akhtar, Watts, Ronald L, Brown, Douglas M (Eds.) Kincaid, John, (sen. Ed) *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2 Montreal & Kingston, London, Ithaca Forum of federations, McQill University Press, стр. 267.

¹³³ Verhulst, Jos, Nijeboer, Arjen with contribution by Carline, Paul, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, op. cit. стр. 16.

изјашњавају о акту који је већ усвојен од стране општинских власти. Притом, статутима општина, али и кантоналним правом одређен је списак референтних питања која морају бити потврђена од стране бирачког тела. Међутим, у пракси је чешће да локалне власти самоиницијативно захтевају изјашњавање грађана о одређеном питању. Други тип референдума везан је за модификацију локалног прописа, којим се може захтевати и одређено деловање од локалних власти. Трећи облик је аброгативни референдум, где се грађани изјашњавају о већ усвојеном акту и путем ког га могу ставити *ad acta*. Наредни облик је референдум о предлогу којим се предлаже имплементација иновације за потенцијално унапређење локалне политике која је већ уређена прописима. Коначно, последњи модел је консултативни референдум, којим локална легислатура тражи мишљење грађана о пропису који је у фази припреме или усвајања. Одлука коју донесе већина бирача није обавезујућа за представнички орган општине.

Једно од веома значајних средстава помоћу којих грађани утичу на рад својих политичких представника и којима могу радикално мењати јавне политике на кантоналном нивоу у Швајцарској је фискални референдум. Тај облик референдума се превасходно односи на буџетску политику. Грађанима су остављене широке могућности да утичу на јавну потрошњу на кантоналном нивоу. Како показују истраживања, током 2000. године у чак 15 кантона одржан је обавезни финансијски референдум којим су грађани одлучивали о јавним финансијама, док је у неколико случајева примењен опциони референдум.¹³⁴ У извеним ситуацијама на локалном и кантоналном нивоу у Швајцарској се примењује и обавезни фискални референдум уколико висина средстава за реализацију неког пројекта прелази одређени лимит.

¹³⁴ Funk, Patricia, Gathmann, Christina, „Voter Preferences, Direct Democracy an Public Spending“, *European Journal of Political Economy*, op. cit, стр. 302.

Табела 4. Установе директне демократије у швајцарским кантонима

Кантон	Конститутивни и референдум		Законодавни референдум		Финансијски референдум		Административни референдум		Иницијатива
	Об.	Оп.	Об.	Оп.	Об.	Оп.	Об.	Оп.	
Берн	•		•		•		•		•
Ури	•		•		••		•		•
Швиц	•		••		••				•
Обвалден	•		•		•				•
Нидвалден	•		•		••		•		•
Гларус	•		•		•		•		•
Цуг	•		•		•				•
Фрајбург	•		•		••				•
Солотурн	•		••		••		••		•
Базел (град)	•		•		•		•		•
Базел (округ)	•		••		•				•
Шафхаузен	•		••		••		••		•
Апанзел	•		••		•				•
Озерходен									
Апанцел	•		•		••				•
Инерходен									
Сен Гален	•		•		••				•
Граубунден	•		•		••				•
Аргау	•		••		•				•
Тургау	•		•		••				•

Тиџино	•	•	•	•
Во	•	• •		•
Вале	•	•	•	•
Нешател	•	•	•	•
Женева	•	•	•	•
Жира	•	•	• •	•
Цирих	•	• •	•	•
Луцерн	•	•	• •	•

Извор: Direct Democracy: The Idea International IDEA Handbook, IDEA, 2008, стр. 33.

Овако бројни механизми директне демократије који фигурирају у Швајцарској недвосмислено воде далеко већој информисаности и вишој демократској политичкој култури него што је случај у другим политичким системима широм европског континента. Ипак, њихова учестала примена води својеврсном „замору“ бирача, што се најочигледније манифестује драстичним смањењем броја гласача излазношћу како на референдумима, тако и у случају избора.

Широка лепеза инструмената директне демократије у Швајцарској на свим нивоима власти и редовне консултације власти и грађана довеле су до креирања "културе политичког консензуса". Нација, сачињена од три различите етничке групације функционише без већих политичких трзавица и застоја у развоју током неколико векова. Примена механизма непосредне демократије у случају Швајцарске уз континуирану политичку и војну неутралност директно је водила стабилности демократског поретка и политичких институција. Ипак, и међу самим кантонима постоје велике разлике у политичкој култури и традицији када је реч о директној демократији. Извесне разлике у броју референдума постоје у односу на локалну традицију. Тако је употреба референдума чешћа у кантонима немачког говорног подручја, док се у западним деловима Швајцарске,

где је француско говорно подручје, овај институт ређе користи.¹³⁵ Такође, спектар питања која могу бити предмет референдума варира у појединим кантонима и општинама. Правом на петицију располажу сви грађани Швајцарске, а орган коме се упућује је у обавези да на њу одговори.

Многобројна емпиријска истраживања, различите облике грађанске партиципације повезују са ефикасношћу, и на основу њих се потврђује хипотеза да у оним кантонима где је њихова примена чешћа, кантоналне и локалне власти функционишу знатно боље.¹³⁶

Критичари директне демократије у Швајцарској као њен основни недостатак наводе адаптивни и трансформативни капацитет државе. Тврди се да одлучујући ефекат опционог референдума претпоставља немогућност владе да спроведе икакве корените реформске захвате у области политике и економије.¹³⁷ Иде се чак и још један корак даље уколико се овај проблем сагледава из угла политичке економије. Из те перспективе, директна демократија и посебно референдум као њен механизам ће дугорочно руинирати швајцарску економију, пошто спречавају тржишну оријентацију, уз континуирани институционални *status quo*.¹³⁸

Највидљивији недостатак директне демократије је ниска излазност на референдуме. Излазност најчешће варира између 40 и 50%, што у случају тесних већина показује да је за неки предлог гласало само око четвртине гласачког тела. Ако узмемо у обзир да је до 1971. године женама било онемогућено да узму учешће у референдумском гласању, тај проценат је био и упола мањи. Према истраживањима која се у Швајцарској редовно спровode једна четвртина гласача себе карактерише као редовне у референдумском гласању, половина као повремене, док сваки пети уопште не учествује у гласању на референдумима. Наведеним истраживањима се потврђује да у референдумима углавном учествују образованији и ситуиранији грађани, те да они са нижим друштвеним статусом углавном апстинирају. Из

¹³⁵ Kübler, Daniel, Sager, Fritz, Schwab, Brigitte „Governing Without Government: Metropolitan Governance in Switzerland“, у Heinelt, Hubert, Kübler, Daniel, eds, *Metropolitan Governance – Capacity, Democracy and Dynamics of Place*, Routledge Publishing, ECPR, Studies in European Political Science, 2005, стр. 177.

¹³⁶ Kübler, Daniel, Sager, Fritz, Schwab, Brigitte, исто, стр. 177.

¹³⁷ Borner, Direkte Demokratie – letzter Schweizer Mythos, Neue Zürcher Zeitung No. 1 of January 3/4, 1997, pp. B9f.

¹³⁸ Wittmann, W. (1998). Die Schweiz: Ende eines Mythos. Wirtschaftsverlag Langen Muller/Herbig, Munchen. стр. 206.

тог разлога, неки истраживачи директну демократију у Швајцарској карактеришу као „демократију средње класе“.¹³⁹

У циљу модернизације директне демократије, Влада Швајцарска је 2003. године увела електронско гласање. Тада је по први пут референдум путем интернета одржан у малој општини Аније. Од тада па до данас спроведени су референдуми где се експериментисало са електронским гласањем у кантонима Женева, Нојшател и Цирих.¹⁴⁰ Примена савремених технолошких иновација путем електронског гласања може допринети још већем продубљивању директне демократије, чешћој примени њених инструмената, већим одзивом бирача, али ове претпоставке тек треба да се емпиријски потврде.

Током протеклих декада, најчешћи референдуми у Швајцарској су се тицали имиграционе политике. По питању имиграционе политике, Швајцарска се сврстава у ред држава са изразито компликованим системом када се ради о могућности имиграната да стекну статус држављана. Интересантан је податак да Швајцарској само 60% настањених на њеној територији има пуно право гласа како приликом избора, тако и у случају референдума. Два покушаја да се услови натурализације ублаже, из 1983. и 1994. године, пропали су услед негативног гласања на факултативним референдумима.¹⁴¹

Један од веома важних референдума односио се на распуштање швајцарске војске. Овај референдум из 1989. године наишао је на жестоко противљење политичке елите и традиционално оријентисаног дела становништва. Међутим, упркос првобитним прогнозама да ће исход гласања бити огромна већина од 90% процената оних који ће се изјаснити против, резултати су показали да и по овом питању не постоји јасна кохезија у швајцарском друштву. За ову одлуку је гласала чак једна трећина гласачког тела, при чему ваља истаћи да су се за укидање војне обавезе углавном изјаснили млади мушкарци. Упркос томе што референдум није прошао, овакав неочекиван резултат довео је до тога да Влада

¹³⁹ Linder, Wolf, „Strengths and Weaknesses of Direct Democracy-the Case of Switzerland, and Beyond“, (online), <http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Strengths-and-weaknesses-of-direct-democracy.pdf>, стр. 6, приступљено: 03. 11. 2014.

¹⁴⁰ Direct Democracy: The International IDEA Handbook, IDEA, 2008, стр. 32.

¹⁴¹ Parkinson, John, „Deliberative Democracy and Referendums“, у Dowding, Keith, Hughes, James, Margetts, Helen, (eds.), *Challenges to Democracy: Ideas, Involment and Institutions*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2001, стр. 132.

Швајцарске ревидира дотадашњу политику према служењу војне обавезе и уведе служење војног рока у општинама.

Други значајан референдум се односио на укидање нуклеарних централа као извора енергије. Предложена иницијатива „за очување људских права и безбедност у изградњи и управљању нуклеарним централама“ одбијена је тесном већином гласова од 51, 2% гласова. И на овом референдуму се испољила швајцарска политичка култура, где се јасно видела и еколошка оријентација друштва. Како истичу истраживачи, швајцарски политички систем је по овом питању знатно брже реаговао него земље из окружења.¹⁴²

Значај референдума и народних иницијатива у швајцарском политичком систему огледа се не само у учесталости његове примене, него и специфичној култури компромиса коју он развија. Поједини аутори наводе да је у случају доношења закона и уставних промена, референдум коришћен само у 7% случајева, док је у 93% случајева он више коришћен као потенцијално средство зарад остваривања политичког компромиса. У том смислу, референдум у Швајцарској је постао својеврсна „кочница“ помоћу ког моћне групације и интересне групе настоје да остваре партикуларне интересе.¹⁴³ Неки, на основу спроведених истраживања показују да су најчешћи иницијатори референдума у Швајцарској биле политичке партије, а да одмах иза њих стоје интересне групе. Код политичких партија то су превасходно чиниле левичарске странке, предвођене социјалдемократима.¹⁴⁴

Да учестала употреба механизма директне демократије води својеврсном замору бирачког тела, сведочи и чињеница да на швајцарским изборима учествује чак 30% мање бирача него што је то случај у суседним земљама. С друге стране, постојање гломазних постизборних коалиција и референдумска култура такође утичу на слаб одзив на изборе, пошто су грађани сигурни да ће за сваку одлуку бити неопходно постићи широки консензус. То је најочигледније на примеру прерасподеле мандата у швајцарском парламенту након увођења пропорционалног представништва 1919. године. Од тада па до

¹⁴² Feld, Lars P, Kirchgassner, Gerbhard, „Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome on Economic Policy: A Report on the Swiss Experience“, European Journal of Political Economy, Elsevier Publishing,

¹⁴³ Linder, Wolf, „Strengths and Weaknesses of Direct Democracy-the Case of Switzerland, and Beyond“, op. cit, стр. 5.

¹⁴⁴ Lutz, Georg, „The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland“, op. cit, стр. 50.

данас се ретко дешавало да једна партија освоји више од четвртине гласова, а никада се није десило да коалиције сачињене од три странке имају више од 55% мандата, што би гарантовало да иза политичких одлука могу стајати стабилне парламентарне већине.¹⁴⁵

3. САД: јака директна демократија на субнационалном нивоу

Општа карактеристика политичког система САД је снажни presidency, односно концентрација извршне власти у рукама председника.

У таквом институционалном амбијенту, модели директне демократије у САД спадају међу најзанимљивије у читавом свету. Њихову разноврсност условљава то што се они не примењују на савезном већ искључиво на локалном и нивоу федералних јединица. Објашњење лежи у чињеници да су „очеве нације“ и уставотворци били заговорници искључиво представничког модела демократије. Њихова критика директне демократије заснована је на потенцијалној „тираније већине“. Облици директне и делиберативне демократије повезују се са првим деценијама XVII века, од када датирају први градски зборови у Новим енглеским колонијама. Ти, традиционални облици грађанских зборова карактеристични за енглески систем парохја опстали су до данашњих дана. Међутим, формално установљене институције директне демократије повезују се са првим грађанским иницијативама зачетим крајем XIX века 1898. године у савезној држави Јужна Дакота. Од тада до данашњих дана широм САД грађани су покренули више од 1700 иницијатива.¹⁴⁶ Након тога неке од савезних држава попут Јуте, Орегона, Монтане и Оклахоме су почеле да у своје законодавство уводе референдуме.

У раздобљу прогресивистичких идеја и покрета с почетка XX века, синдикати и левичарске организације одиграле су кључну улогу у промовисању директне демократије. Један од интелектуалних предводника прогресивистичког покрета био је и каснији председник САД Вудро Вилсон. Социјалисти и раднички синдикати били су главни

¹⁴⁵ Lutz, Georg, „The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland“, op. cit, стр. 52.

¹⁴⁶ Bowler, Shaun, Donovan, Todd, *Demanding Choices: Opinion, Voting and Direct Democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, стр. 2.

промотери тих идеја. То им је обезбедило кључно место у *Лиги за директно законодавство* (Direct Legislation League) која је формирана у Вашингтону 1907. године.¹⁴⁷ Током тог златног доба прогресивизма у САД јавиле су се чак и идеје о постепеној замени представничких институција установама директне демократије. Тако је Ален Смит, један од радикалнијих прогресивиста тврдио да би „увођење установа директне демократије, референдума и иницијативе, значио повратак изворним идејама старих градских зборова у којима се локалне одлуке директно предлажу или усвајају.“¹⁴⁸ Крајем XIX и кроз XX век дошло је до раста урбаних заједница, пратеће индустријализације и рапидног економског раста. Јачање грађанских права било је праћено експанзијом могућности грађана да буду законодавци и да учествују у конститутивним променама. Заправо, у временима турбуленције, велике депресије и изражене корупције унутар политичких структура у САД, директна демократија је била један од путева за излазак из пратеће кризе политичких установа.¹⁴⁹ У раздобљу јачања прогресивистичког покрета у САД један од заговорника директне демократије у САД, Теодор Рузвелт, у свом говору из 1912. нагласио је важност могућности грађана да учествују у процесу доношења одлука. Он је истакао да „верује да референдум и иницијатива не би требало да буду униште представничку владавину, већ би требало да буду коришћени као коректив у случају да она постане нерепрезентативна. У великој већини случајева је боље да законодавне акције буду вршене од оних који су делегирани да обављају тај задатак; другим речима, да тај посао треба припадати изабраним експертима. Али када људи задужени за обављање тог посла не испуне тај задатак, онда би право да обавља тај посао требало да припада народу.“¹⁵⁰

У новије време облици директне демократије најзаступљенији су у савезној држави Калифорнија. Преломну тачку у распрострањеној употреби директне демократије у Калифорнији представља 1978. година. Грађани незадовољни високим пореским стопама, иницијали су ограничавање стопе пореза на имовину, а тзв. „предлог 13“, изазвао је велики

¹⁴⁷ Lawrence, Eric D, Donovan, Todd, Bowler, Shaun, “Adopting Direct Democracy: Test of Competing Explanations of Institutional Change” *American Politics Research*, vol. 37, no. 6, Sage Publishing Ltd, 2009, стр. 1029.

¹⁴⁸ Qvodrup, Mads, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, op. cit, стр. 45.

¹⁴⁹ Yonk, Ryan M, Reilly, Shauna, „Citizen Involment & Quality of Life: Exit, Voice and Loyalty in a Time of Direct Democracy“ *Applied Research in Quality of Life*, vol. 7, Springer Science + Bussiness Media, 2012, стр. 2.

¹⁵⁰ Цит. пр, Prato, C, „The Hidden Cost of Direct Democracy: How Ballot Initiatives Affect Politicians’ Selection and Incentives“, (online), <http://faculty.wcas.northwestern.edu/~bhs675/DD.pdf>, приступљено: 26. 06. 2015.

одзив. Он је усвојен готово 2/3 већином, истовремено редукујући порез на имовину за више од пола (57%). Ова успешна иницијатива праћена референдумом у којем је учествовало 70% регистрованих бирача мотивисала је бројне подухвате тог типа широм САД. Данас, 20 држава и 80 градова широм САД омогућава грађанима да подносе иницијативе. Од 70-тих година до данашњих дана број референдума и народних иницијативца у бројним савезним државама је вишеструко нарастао. Кључни разлог том тренду истраживачи виде у деловању политичке елите, посебно у раздобљу након афере Вотергејт. Специфични контекст у коме се поново родила и реафирмисала директна демократија огледао се превасходно у незадовољству функционисањем представничког система. Циљ ових реформи није био у деградацији и замени представничке демократије установама непосредног грађанског одлучивања већ у њиховој допуни како би се ојачала транспарентност у њиховом функционисању. Тежиште је стављено на ојачавање постојећег система како би доносиоци политичких одлука били одговорнији према вољи већине.¹⁵¹

Табела 5. Усвајање иницијатива у државама САД

Држава	Год. усвајања
Јужна Дакота	1898
Јута	1900
Орегон	1902
Монтана	1906
Оклахома	1907
Мејн	1908
Мичиген	1908
Мисури	1908
Арканзас	1910

¹⁵¹ Schum, Richard M, A Study in Direct Democracy: The Citizen Initiative & Voter Behaviour, PhD Thesis, George Mason University, Fairfax, 2008, стр. 3.

Колорадо	1910
Аризона	1911
Калифорнија	1911
Ајдахо	1912
Небраска	1912
Невада	1912
Охајо	1912
Вашингтон	1912
Северна Дакота	1914
Мисисипи	1915
Масачусетс	1918
Аљаска	1959
Флорида	1968
Вајоминг	1968
Илиноис	1970

Извор: Smith, Daniel A, „U.S. States“, у Gilland Lutz, Karin, Hug, Simon, (eds.), *Financing Referendum Campaigns*, Palgrave MacMillan, 2010, стр. 41.

Само током 2006. године, широм САД било је покренуто и 5 референдума, а 2008. било је поднето чак 60 иницијатива. Притом је неопходно истаћи да готово 70% становништва САД живи у државама и градовима који имају институционализоване механизме директне демократије.¹⁵² Готово половина савезних држава, односно 24 од 50 има уставне одредбе којима се одређује функционисање механизма директне демократије. Од посебног значаја

¹⁵² Bowler, Shaun, Glaizer, Amihai, “Hybrid Democracy and its Consequences”, у Bowler, Shaun, Glaizer, Amihai, (Eds.), *Direct Democracy’s Impact on American Political Institutions*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, стр. 1.

је податак да савезне државе са уређеним механизмима директне демократије имају знатно ниже пореске стопе и мањи број запослених у јавној администрацији, што истовремено води редукцији административних трошкова, али, такође, подиже трошкове везане за примену установа директне демократије. Тренутно, употреба механизма директне демократије најприсутнија је у федералним јединицама Калифорнија, Дакота и Орегон.

У политичком систему САД неретка је пракса опозива изабраних функционера пре истека њиховог мандата. Средство путем ког грађани могу константно контролисати рад изабраних функционера ван изборног процеса се разликује од опозива председника САД, импичмента, пошто је то правно средство где се опозив врши у представничком телу након претходног мишљења Врховног суда. Ово политичко средство омогућава грађанима САД да смене изабраног функционера пре истека мандата. Могућност опозива изабраног функционера уграђена је у уставе 40 савезних држава. Процедура опозива подразумева прикупљање 25% потписа регистрованих бирача, након чега се одржавају избори за функцију на којој се налази представник у процесу опозива. Опозив у политичкој пракси САД не подразумева искључиво да је функционер извршио неку незакониту радњу, већ се он примењује и у случају када грађани процене да је он недовољно компетентан и да неуспешно обавља поверене послове и задатке. Ипак, у појединим федералним јединицама, као што је Минесота, да би изабраном функционеру могло да се изгласа неповерење путем опозива, неопходно је да се утврди да је он извршио одређену незакониту радњу. Могућност опозива има значајне политичке импликације и консеквентно води увећавању одговорности изабраних представника. Ипак, овај механизам ретко се користи, а од 1913. до данас укупно је поднето 27 иницијатива за смену државних функционера. Најсвежији пример је онај који се односи на иницијативу за смену гувернера Висконсина Скота Вокера, када су бирачи већином гласова одлучили да он ипак задржи своје место. Када је у питању број неопходних потписа како би се покренуо опозив, тај број варира од државе до државе. Тренутно, најмањи је у Калифорнији где је неопходно прикупити 12% потписа регистрованих гласача, док у већини других федералних јединица тај број износи око четвртине бирачког тела.¹⁵³ Током протекле деценије у Калифорнији као држави са најчешће примењиваним установама директне демократије догодио се један занимљив

¹⁵³ „Direct Democracy Options“, (online), <http://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2012/12/Direct-Democracy-Options.pdf>, стр. 13, приступљено: 10. 03. 2015.

случај опозива. Наиме, тадашњи гувернер Греј Дејвис био је опозван, да би га на тој функцији наследио Арнолд Шварценегер.

Најраспрострањенија употреба инструмената директне демократије тренутно, али и традиционално је у савезној држави Калифорнија. Ове установе у Калифорнији институционализоване су 1911. године на иницијативу Хирама Џонсона једног од најутицајних гувернера у њеној историји и лидера тамошњег прогресивистичког покрета. Том приликом у правни поредак Калифорније као облици директне демократије уведени су референдум, грађанска иницијатива и опозив који су на снази све и до данас. Правом да буде иницијатор одређеног законског предлога располаже сваки грађанин, а да би одређена иницијатива званично могла бити изнета на референдумско гласање, предуслов је потписивање око 900000 регистрованих бирача.¹⁵⁴ Ипак, инструменти директне демократије на локалном нивоу у Калифорнији уведени су нешто раније. Први градови који су званично усвојили облике директне демократије били су Сан Франциско и Валехо 1898., док је на нивоу калифорнијских округа то учињено пет година раније.

Како показују истраживања, за учешће у бројним механизмима директне демократије у САД најзаинтересованији су грађани незадовољни функционисањем политичког система. Оваква тенденција присутна је и унутар млађе популације.¹⁵⁵ То се може објаснити чињеницом да незадовољни грађани теже да се активније ангажују у политичком животу, док у случају млађе популације не постоји „политички замор“, што је далеко присутније међу старијим грађанима који су већ много пута учествовали како у изборним, тако и процесима везаним за механизме директне демократије. Оно што се у овом случају показује као изузетно значајно је да фреквентна употреба инструмената директне демократије првенствено иницијатива, води увећаној мобилизацији и већем нивоу поверења у политичке институције у САД.¹⁵⁶ Студија о инструментима директне демократије у Калифорнији јасно потврђује да међу становницима ове државе постоји велика већина оних који желе да директно партиципирају у доношењу политичких одлука и да број поборника иницијатива

¹⁵⁴ Weekly Reader (online), http://www.eduplace.com/kids/socsci/ca/books/bkd/wklyrdr/u5_article2.shtml, приступљено: 05. 02. 2014

¹⁵⁵ Donovan, Todd, Tolbert, Caroline J, Smith, Daniel A, „Political Engagement, Mobilization and Direct Democracy“, *Public Opinion Quarterly*, vol. 73, no. 1, Oxford University Press, New York, 2009.

¹⁵⁶ Bowler, Shaun, Donovan, Todd, „Democracy, Institutions and Attitudes about Citizens Influence on Government“, *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 2, Cambridge University Press, 2002, стр. 375.

и референдума непрестано расте. Тако је сондирање јавног мњења из 2000. године показало да 68% грађана заговара употребу ових установа, да би шест година након тога тај број порастао на 75%.¹⁵⁷

Развој директне демократије у САД одвијао се циклично. У развоју установа директне демократије постојали су одређени успони и падови. Тако је након увођења инструмената директне демократије у бројним државама током друге деценије XX века широм САД покренута 271 иницијатива. Након тих уводних година њихов број постепено је опадао да би шездесетих он био мањи од 100. Током седамедесетих година долази до ревитализације и прогресивног раста да би током деведесетих грађани иницирали више од 400 законских предлога.¹⁵⁸ Зато, поједини истраживачи демократију у САД називају „референдумском“ или „хибридном“.¹⁵⁹ Изузетно велики утицај на инструменте директне демократије у САД, иницијативу, референдум и опозив, имају организоване интересне групе, а „установе директне демократије, иницијатива, референдум и опозив су широко распрострањене те докази сугеришу да постоји општа претпоставка да их само организоване групе могу приуштити.“¹⁶⁰

Узимајући у обзир контекст у коме се директно-демократске процедуре одвијају истраживачи уазују да „различити институционални аранжмани, вредности политичке културе и ресурси социјалног капитала требало би да имају значајан утицај на то како се директна демократија практикује у појединим федералним државама.“ У случају САД, улога контекстуалних фактора је посебно наглашена. Политичка култура и хомогеност варирају између већих и хетерогенијих држава Запада насупрот мањим хомогенијим државама Централног и Јужног дела САД. Пошто државе нису у могућности да у потпуности имплементирају федерално законодавство, оне су често принуђене да буду

¹⁵⁷ Baldassare, Mark, Katz, Cheryl, *The Coming Age of Direct Democracy: Californias Recall and Beyond*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2007, стр. 26.

¹⁵⁸ Tolbert, Caroline J, Smith, Daniel A, „Representation and Direct Democracy in the United States“, *Representation*, vol. 42, no. 1, Routledge, Taylor & Frances, 2006, стр. 26, (online), <http://www.clas.ufl.edu/users/dasmith/T%26SRepresentation.pdf>, приступљено: 10. 09. 2014.

¹⁵⁹ Менделсон и Паркин тврде да је учешће грађана у бројним од грађана иницираним референдумима основно обележје „референдумске демократије“ у САД, док је Герет назвао „хибридном“ која истовремено поседује карактеристике и представничке и директне демократије. Видети у Mendelsohn, Matthew, Parkin, Andrew, (eds.) *Referendum democracy: Citizens, elites, and deliberation in referendum campaigns*, New York, Palgrave, 2001; Garreth, Elisabeth, „Hybrid democracy“. *George Washington Law Review*, 2005.

¹⁶⁰ Cronin, Thomas E, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, Cambridge, 1989, стр. 5-6.

инноватори у области јавних политика. Ово, уз постојање бројних вето играча на федералном нивоу стимулише локално лидерство као и учешће грађана у директно-демократским процедурама на локалном и нивоу држава унутар федерације.¹⁶¹ Иако установе директне демократије не фигурирају и на националном нивоу, оне итекако имају утицаја и на федерално законодавство пошто могу мењати и карактер одлука у Конгресу и другим представничким телима.

Табела 6. Установе директне демократије у државама САД

Држава	Иницијатива	Народни референдум	Законодавни референдум
Аљаска	X	X	
Аризона	X	X	X
Арказас	X	X	X
Калифорнија	X	X	X
Колорадо	X	X	
Делавер			X
Флорида	X		
Ајдахо	X	X	X
Илиноис			X
Кентаки		X	X
Мејн	X	X	X
Мериленд		X	X
Масачусетс	X	X	X
Мичиген	X	X	X

¹⁶¹ Ferraiolo, Kathleen, „State Policy Innovation and the Federalism Implications of Direct Democracy“, Publius, vol. 38, no. 3, Oxford University Press, New York, 2008, стр. 488.

Мисисипи	X		
Мисури	X	X	X
Монтана	X	X	X
Небраска	X	X	X
Невада	X	X	X
Нови Мексико		X	X
Северна Дакота	X	X	X
Охајо	X	X	X
Оклахома	X	X	X
Орегон	X	X	X
Јужна Дакота	X	X	X
Јута	X	X	X
Вашингтон	X	X	X
Вајоминг	X	X	

Извор: Brauenstein, Richard, *Initiative and Referendum Voting: Governing Through Direct Democracy in the United States*, LFB Scholarly Publishing, 2004, стр. 6.

Постојање иницијативе и референдума у појединим државама САД подстиче повећање излазности на изборе, јачање политичке културе и информисаности грађана о политичким питањима. Директна демократија доприноси осећају грађанског власништва над политичким процесима подстичући поверење у владавину и процес креирања закона. Компаративна анализа држава које поседују и не поседују установе директне демократије показује да се јавне политике у оним државама где су поменуте установе заступљене више приближавају ставовима и преференцијама грађана.¹⁶²

¹⁶² Gerber, Elisabeth, „Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives“, *American Journal of Political Science*, no. 40, 1996, стр. 99-128.

Последњих година у САД је присутна јака струја заговорника идеје да се иницијатива и референдум као облици директне демократије институционализују и на националном, федералном нивоу. Главни предлагач ове идеје је некадашњи амерички сенатор Мајк Гравел) и истовремено члан Фондације за демократију. Њима се прикључила и непрофитна организација Национална иницијатива за демократију која такође пледира увођење директне демократије и на федерални ниво, по угледу на Швајцарску, чиме би се и сами грађани уградили у амерички систем ограничења и равнотеже власти. Овоме свакако иде у прилог и пораст броја иницијатива током последњих декада, као и чињеница да се САД убрајају у мали број демократских система у којима никада није одржан референдум на националном нивоу. Како показују нека новија истраживања у вези са увођењем националног референдума, више од 70% американаца јесте за примену овог инструмента директне демократије и на федералном нивоу.¹⁶³ Иста истраживања указују и на снажну везу између ових реформи и изборних губитника који су спремни да се наруши институционални *status quo* како би повећали своје шансе на наредним изборима.¹⁶⁴ Изборни губитници се залажу за примену референдума на федералном нивоу како би овим путем могли да искажу своје неслагање са мерама оних који владају.

Од 1990. па до 2010. године број иницијатива у САД је готово удвостручен у односу на претходне декаде. Тако је у периоду од 1970. до 1990. покренуто 433 иницијативе, док се у горе поменутом раздобљу тај број увећао на приближно 800. Притом је готово половина иницијатива било успешно (45%).

Табела 7. Иницијативе и њихова пролазност по државама од 1974. до 2004.

Држава	Покренуте иницијативе	%	Усвојене иницијативе	%
Аљаска	35	3.7	19	54.3
Аризона	46	4.8	24	52.2
Арканзас	24	2.5	10	41.7

¹⁶³ Smith, Daniel A, Tolbert, Caroline J, Keller, Amanda M, „Electoral and Structural Losers and Support for a National Referendum in U. S.“, Electoral Studies, vol 29, Elsevier Publishing, 2010, стр. 509-520.

¹⁶⁴ Исто

Калифорнија	145	15.2	61	42.1
Колорадо	82	8.6	30	36.6
Флорида	28	2.9	23	82.1
Ајдахо	16	1.7	10	62.5
Илиноис	1	0.1	1	100
Мејн	35	3.7	17	48.6
Масачусетс	44	4.6	22	50.0
Мичиген	30	3.2	12	40.0
Мисисипи	2	0.2	0	0.0
Мизури	32	3.4	17	53.1
Монтана	48	5.0	25	52.1
Небраска	21	2.2	9	42.9
Невада	18	1.9	8	44.4
Северна Дакота	41	4.3	16	39.0
Охајо	29	3.0	6	20.1
Оклахома	17	1.8	9	52.9
Орегон	131	13.8	50	38.2
Јужна Дакота	33	3.5	15	45.6
Јута	16	1.7	3	18.8
Вашингтон	70	7.4	36	51.4
Вајоминг	7	0.7	3	42.9

Извор: Schum, Richard M, A Study in Direct Democracy: The Citizen Initiative & the Determinants of Voter Behaviour, PhD Thesis, George Mason University, 2008, (online), http://mars.gmu.edu/bitstream/handle/1920/3409/Schum_Richard.pdf?sequence=3&isAllowed=y, приступљено: 02. 10. 2014.

Једно од најзначајних питања везаних за примену института директне демократије у САД је питање заштите права мањина у овим процесима. Наиме, за критичаре директне демократије у САД систем прости већине приликом референдума угрожава мањинска права. Из тог разлога неки аутори предлажу систем квалификоване већине како би поменута права била у потпуности осигурана.¹⁶⁵ Међутим, уколико питање директне демократије преместимо на локални ниво може се закључити да не постоје значајне разлике између одлука које доносе представничке институције и грађани непосредним путем. На основу студије случаја градова у Новој Енглеској, тројица аутора потврђују ову хипотезу, наводећи као пример градске зборове и непосредно одлучивање о локалним буџетима.¹⁶⁶ Установа градских зборова у овом делу САД датира још из XVII века. Ипак, ова делиберативна и директно-демократска установа, која се с почетка примењивала у готово свим општинама у Новој Енглеској, данас је опстала у знатно мањем броју јединица локалне самоуправе. Једноставно, у том подручју данас је све мање популационо малих заједница у којима би она могла наћи своје место у политичком животу. Ипак, и ту постоје одређени изузеци. Град Салем у Новом Хемпширу током 1998. године донео је одлуку да упркос повећавању популације реафирмише ову установу.¹⁶⁷

Крајем шездесетих и почетком седамдесетих година прошлог века у САД су спроведени реформски захвати у циљу дубље децентрализације и деволуције. Тако је у том периоду значајно повећан број специјалних дистриката, што је условило и формирање додатних јединица локалне самоуправе. Ипак, да би се спречила додатна територијална фрагментација, установљен је доњи праг за њихово формирање. У контексту тих реформских захвата, дошло је и до распрострањеније употребе директне демократије, посебно установа референдума и иницијативе.

По питању примене маханизам директне демократије, политички систем САД се уз Швајцарску може сврстати међу најпостојаније у овом погледу. За разлику од Швајцарске овај систем не поседује институционализоване установе директне демократије на

¹⁶⁵ Keubner, Hermann K, „Minorities and Direct Democracy in the USA: Direct Legislation Concerning Minorities and Instruments of Minority Protection“, у Marxer, Wilfried, (ed.), Direct Democracy and Minorities, Springer Link, 2012.

¹⁶⁶ Salvino, Robert, Tasto, Michael T, Turnbull, Geoffrey K, „A Direct Test of Direct Democracy: New England Town Meetings“, Applied Economics, vol. 44, Routledge, Taylor & Frances Group, 2012, стр. 2393-2402.

¹⁶⁷ Исто, стр. 2394.

националном, већ су они утемељени на субнационалном плану. Оно по чему директна демократија у САД предњачи у односу на друге државе је могућност опозива изабраних функционера као трајног средства контроле власти. Такође, и по броју поднетих иницијатива и референдума поједине државе САД улазе у сам светски врх. Основу овако позиционираних механизма директне демократије налазимо у самом настанку америчке нације која је од свог почетка неговала демократске принципе и вредности, али и на чији су развој утицала дела чувених европских теоретичара демократије и равнотеже и контроле власти.

4. Велика Британија: фрагменти директне демократије

Велика Британија је прва држава која је у свој политички систем уградила демократске идеале и вредности. Политички развој текао је вековима да би демократија у потпуности заживела крајем XIX и почетком XX века. Острвска изолованост омогућила је да упркос сукобима на европском континенту, тај политички развој не буде праћен дисконтинуитетима као што је то био случај са другим државама. Еволуција демократије у Енглеској, која се касније наставила и у Великој Британији, омогућила је потпуни демократски развој. По својим основним карактеристикама политички систем Британије одликује снажна парламентарна демократија заснована на суверености парламента, у којој његове одлуке умногome одређују политичке процесе. Ипак, у Великој Британији егзистирају и установе директне демократије. Референдумска демократија се види као допуна представничког модела, јер се грађанима пружа могућност да самостално креирају предлоге о којима ће се изјашњавати. Велика Британија не поседује писани Устав, па тако и нису јасно дефинисане пропозиције за одржавање и примену референдума. Све до 2000. године проблематика референдума и народних иницијатива није била уређена ниједним актом. Те године усвојен је *Акт о политичким партијама*, изборима и референдумима, којим је надлежност за расписивање и одржавање референдума дата Изборној комисији.

Велика Британија нема велико искуство у примени механизма директне демократије на националном нивоу. Међутим, то није случај када је реч о локалним референдумима и

иницијативама. Закон о локалној самоуправи из 1972. године пружио је парохијским легислатурама могућност да од окружних скупштина захтевају покретање саветодавног референдума о одређеним питањима. Од тада до данас уследила су законска проширења могућности грађана да утичу на рад локалних органа и самостално иницирају и усвајају законске предлоге. Тако је, рецимо, са експерименталним увођењем модела непосредно бираног градоначелника у традиционално кабинетски тип организације власти на локалном нивоу, грађанима Енглеске и Велса дато право да се опредељују који модел ће бити примењиван у њиховим јединицама локалне самоуправе.¹⁶⁸

У развоју демократије у Великој Британији, најупечатљивији тренд је удаљавање грађана од политике. Како показују истраживања у протеклом периоду је дошло до радикалног повећања изборне апстиненције. Тако је, рецимо, на изборима у Шкотској апстиненција између 1999. и 2003. године увећана за читавих 10% (са 59 на 49%), док је на велшким изборима у истом циклусу смањена за 8% (са 46% на 38%). Најмања излазност је забележена на изборима за Европски парламент 1999. године и износила је само 24%.¹⁶⁹ На тим изборима се недвосмислено потврдила евроскептичност британског друштва. Ипак, поменути тренд је прекинут између 2001. и 2005. када је дошло до постепеног пораста изборне излазности.

Табела 7. Изборна излазност у Британији од 1992. до 2005. године

Избори	1992-1997 %	1997-2001 %	2001-2005 %
Национални избори	71	59	61
Европски избори	36	24	38
Допунски избори	52	39	40

Извор: Cole, Matt, *Democracy in Britain*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, стр. 154.

Подаци показују да у Великој Британији постоји тренд кризе легитимитета и раста неповерења у постојећи представнички систем владавине. То је у великој мери определило

¹⁶⁸

¹⁶⁹ Cole, Matt, *Democracy in Britain*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, стр. 149.

институционалне дизајнере да у традиционални представнички систем уграде и установе директне демократије.

Први национални референдум у Великој Британији одржао се тек 1975. године и то да би се потврдила већ раније донета одлука владе о наставку чланства у Европској економској заједници. С обзиром да референдумска пракса није честа у Британији, одзив је био поприлично висок (око 65%) уз такође велики број гласова подршке од 67%. У међувремену је одржан само један национални референдум 2011. године и односио се на измене изборног права, односно покушај да се са традиционалног британског модела (first past the post) пређе на систем алтернативног гласања где би грађани могли да рангирају више кандидата у односу на своје преференце. Претежно конзервативно и традиционалистички оријентисано друштво Енглеске одбацило је овакав предлог при чему је забележена ниска излазност од приближно 42% регистрованих гласача, уз двотрећинску већину оних који су се изјаснили против предлога.¹⁷⁰

Директна демократија у Великој Британији превасходно је сведена на парохијски ниво. Парохијски референдуми одржавани су поводом бројних питања, али су преовлађивала она која су се тичала преласка са националне на валуту Европске уније. Један од најупечатљивијих примера је референдум организован од стране Савеза за референдуме у парохијама, евроскептичне групације како би се онемогућило увођење евра као јединствене валуте. Референдум је првобитно организован у 12 парохија да би након тога уследио у још 40. Резултати су били више него упечатљиви. Чак 94% се изјаснило за задржавање фунте као традиционалне британске валуте. Још један значајан показатељ о евроскептичности британског друштва је да је излазност на референдум била за 20% већа у односу на претходно одржане европске изборе. Употреба референдума на нивоу парохија у Енглеској омогућена је старим актом о локалној самоуправи¹⁷¹ који предвиђа да уколико десет или више људи који присуствују парохијској скупштини тражи да се распише референдум, окружно веће то мора учинити на нивоу те парохије.

Током 2000. године грађани Велике Британије су имали прилике да се опредељују око традиционалног, кабинетског система организације власти на локалном нивоу или увођења

¹⁷⁰

¹⁷¹ (Local Government Act, 1972),

модела непосредно бираног градоначелника као носиоца локалне егzekутиве. Закон о локалној самоуправи из 2000. године усвојен под влашћу Лабуристичке партије омогућио је државном секретару да захтева од јединице локалне самоуправе да одржи референдум на коме би се грађани изјаснили о систему директно бираног градоначелника или алтернативној организацији локалне егzekутиве. Такође, истим актом је утврђено да грађани могу самостално покренути иницијативу за референдум о том или било којем другом питању уз услов да иницијативу мора подржати најмање 5% регистрованих бирача у јединици локалне самоуправе. Актом је предвиђено да иницијатори референдума могу бити и локална већа. Закон је драстично изменио дотадашње функционисање демократије на просторима Велике Британије. Он је донео бројне измене у организацији локалних власти. Најупечатљивији пример је престони Лондон у коме је примењен модел непосредно бираног градоначелника. На нивоу општина у Енглеској је одржано 37 референдума о директном избору градоначелника. Од тога се приликом 16 већина изјаснила за нови модел организације локалних власти, док је у 21-ом случају већина била против.

И у многим другим областима од виталног значаја за житеље јединица локалне самоуправе расписују се референдуми. Тако је градско веће Бристола организовало референдум на коме су се грађани изјашњавали о повећању локалних такси и пореза. Овај потез сведочи да је у том смислу Велика Британија отишла чак корак даље од многих система са историјски распрострањенијим облицима директне демократије, пошто су у готово свим европским системима питања везана за буџет, таксе, порезе и финансије искључена из референдумских процедура.¹⁷²

Директна демократија у Енглеској, она није чврсто утемељена у овом вестминстерском типу представничке демократије. Даљи покушаји иновирања директне демократије учињени су кроз Водич за промоцију јавне партиципације у локалним самоуправама, што је додатно проширено Законом о слободи информација из 1997. Ове промене нису се односиле на заступљеност иницијативе и референдума у политичком систему Британије, већ, пре свега, на неформалне консултације путем фокус група и панела где грађани износе своје виђење о одређеним питањима у њиховим локалним заједницама. Први помаци ка увођењу компоненти локалне директне демократије у политички систем Велике Британије

172

уочињени су још током 1972. године, Актом о реформи локалне самоуправе, када је уведена установа грађанске иницијативе у парохијама. Ипак, пошто Велика Британија не поседује писани устав, многе локалне установе су подвргнуте ауторитету централних власти, и пре свега су фискално зависне од њих. У Великој Британији постоји снажна струја заговорника директне демократије које предводи сер Џејмс Голдсмит. Ипак, многи верују да директна демократија може нарушити традиционално политичко представљање у домовима британског парламента.

Још један у низу покушаја да се подстакне директна демократија у Великој Британији је тзв. „Народни Панел“, електронски систем помоћу ког грађани могу покренути петицију за доношење одређеног акта. Овај систем се налази на владином web-site-у и петиција се покреће уколико се путем интернета 100000 грађана изјасни у њену корист. У том случају, Доњи дом Парламента Велике Британије је у обавези да расправља о том предлогу. Електронски систем петиција уведен је 2011. године, при чему само током прве године било покренуто око 36000 електронских петиција, при чему је око 6400000 грађана дало подршку некој од њих. Овај упечатљив податак сведочи о потреби великог броја грађана Британије да узму активно учешће у политичким процесима. Током 2012. године овај сајт је био посећен око 17000000 пута, док је број дневних посета премашио 46000. Притом је до сада само десет успело да пређе праг од 100000 потписа. Најзначајније међу њима су „Зауставимо масовну имиграцију Бугара и Румуна 2014. када ће престати да важе европске имиграционе рестрикције“ и „Спасимо британско правосуђе. Број потписа неопходних за парламентарну дебату отежава прихватање неких иницијатива које би у сваком случају могле бити од користи за целокупно британско друштво. Истраживачи сматрају да би требало детаљније погледати све иницијативе чак иако оне не достигну наведени лимит за улазак у процедуру. Она се чак залаже за формирање посебног парламентарног комитета, чија би искључива надлежност била да прати све петиције и процењује њихову погодност за унапређење британског политичког система. Најновија петиција у низу је она која се односи на прилив радне снаге из других чланица ЕУ, посебно Пољака.¹⁷³

На развој директне демократије у Великој Британији утичу и технолошке иновације. Тако је интернет 1997. године омогућио креирање система под називом „Народни панел“,

173

где 5000 насумично бираних грађана износи своје мишљење о владиним политикама. Ипак, овакав облик изјашњавања грађана не може се тумачити као „чисти“ облик директне демократије, већ више као врста давања саветодавног мишљења влади од стране грађана.

Најзначајнији референдум који је одржан у Великој Британији односио се на изборну реформу. Реформу изборног законодавства предложила је Лабуристичка партија која је желела да постојећи систем просте већине замени системом алтернативног гласа. Насупрот њима стајала је Конзервативна партија залажући се за задржавање традиционалног начина избора чланова Дома грађана. Трећа политичка партија која се укључила у овај процес су либералдемократе који су покушали да наметну свој предлог о увођењу пропорционалног изборног система са вишемандатним изборним јединицама.¹⁷⁴ Референдум који је око овог питања одржан 2011. године није прошао. Још једном се показало колико је британско друштво традиционално и конзервативно по неким питањима. Поменут разлог за одбијање система алтернативног гласа који подразумева рангирање кандидата, није прошао и зато што су се њему противиле како Конзервативна тако Либералнодемократска партија. Оно што је свакако зачуђујуће је да су либералдемократе биле против система алтернативног гласа пошто и лабуристички и конзервативни бирачи као партију свог другог избора наводе управо Либералдемократску. На основу пројекције избора из 2010. године неки истраживачи су израчунали да би либералдемократе применом система алтернативног гласа уместо 57 освојили чак 80 мандата у Дому грађана. Иначе, самом референдуму и покушају промене изборног законодавства претходио је коалициони споразум између конзервативаца и либерала, а резултат је био да су обе стране биле незадовољне компромисом око промене изборног система.¹⁷⁵

У XX веку на територији Велике Британије истицала су се три битна референдума која су се односила на деволуцију у Шкотској, Велсу и на подручју Северне Ирске. Први 1979. одржан је у Шкотској и Велсу, док се други, у Ирској одиграо 1997. године. Када је реч о Шкотској, питање њеног статуса у Великој Британији датира још од Уговора о уједињењу из 1707. године. Током претходна три века чињени су разни покушаји да Шкотска стекне

¹⁷⁴ Curtice, John, „Politicians, Voters and Democracy: The 2011 UK Referendum on the Alternative Vote“, *Electoral Studies*, vol. 32, no. 2, Elsevier Publishing, 2013, стр. 215.

¹⁷⁵ Whiteley, Paul, Clarke, Harold D, Sanders, David, Stewart, Marianne C, „Britain Says No: Voting in the AV Ballot Referendum“, *Parliamentary Affairs*, vol. 65, no. 2, Oxford University Press, 2012, стр. 301.

већу самосталност унутар Велике Британије. У центру ове дуготрајне дебате, која се одвијала око овог питања, био је захтев за формирање шкотског парламента. Током овог периода формиране су бројне групе за притисак чије је тежиште деловања била деволуција. На овим трендовима формирана је и Шкотска национална партија, чију основу програма чини што независнија Шкотска. Да су ове струје веома утицајне показала су и бројна истраживања. Тако је давне 1947. године шкотски *Дејли експрес* објавио податак да чак 76% гласача у Шкотској подржава стварање шкотског законодавног тела. Први сигнали о одржавању референдума о формирању шкотског Парламента јавили су се током 1996. године током владавине Лабуристичке партије која је најавила да ће се грађани Шкотске изјашњавати о два питања: да ли су за формирање шкотског Парламента и да ли би он требао да има овлашћења у области пореске политике. У прилог оба питања на референдуму одржаном 1997. године изјаснила се јасна већина гласача, при чему је за прво потврдан одговор дало 74.3%, док за друго 63,3%.¹⁷⁶ Овакав развој догађаја утицао је и на јавно мњење Велса, које је захтевало одржавање референдума за формирање Скупштине у овом делу Британије. Модернизација политичког система Велике Британије коју је најавила влада Тонија Блера умногоме је условила радикалан заокрет ка деволуцији у Велсу. Блискост друштва у Енглеској и Велсу, као и идентитетске сличности довеле су до тога да поделе око овог питања у Велсу буду далеко израженије него у Шкотској. Закон којим се омогућило референдумско гласање о овом питању је био први закон који је предложила лабуристичка влада почетком свог мандата. Референдум у Велсу је одржан недељу дана након шкотског референдума 18. септембра 1997. године. Укупан број изашлих на гласање био је 50,1% што је за око 10% мање него у Шкотској. У прилог формирању велшког Парламента гласало 50,3% изашлих.¹⁷⁷ Посебно је интересантан референдум на коме су се грађани изјашњавали о независности Шкотске. Сам референдум имао је неуобичајено високу излазност од 84.6%. 55% изашлих бирача изјаснило за док је 45% гласало против. Како истичу стручњаци, партијска идентификација није утицала на опредељеност гласача на референдуму. Тако се показало да су се у оним окрузима у којима је Шкотска национална партија, као перјаница покрета за осамостаљење, добила подршку већине

¹⁷⁶ Mitchell, James, Denver, David, Pattie, Charles, Bochel, Hugh, „The 1997 Devolution Referendum in Scotland“, *Parliamentary Affairs*, vol. 51, no. 2, Oxford University Press, 1998, стр. 179.

¹⁷⁷ McAllister, Laura, „The Welsh Devolution Referendum: Definitely, Maybe?“, *Parliamentary Affairs*, vol. 51, no. 2, Oxford University Press, 1998, стр. 161.

бирача, гласачи изјаснили против независности, док су се, рецимо у окрузима са широком подршком Лабуристичке партије изјаснили за. Аналитичари као главни мотив гласања за одвајање Шкотске виде стопу незапослености, те наводе да су окрузи где је незапосленост већа били за осамостаљење док су се са мањом незапосленошћу изјаснили против.

До данас у Великој Британији одржано је укупно девет регионалних референдума:

- Северна Ирска је 1973. године одржала референдум у издвајању из састава Уједињеног Краљевства. Овај предлог није добио подршку већине изашлих гласача;
- Шест година касније одиграо се референдум који се односио на деволуцију, а референдумско питање тичало се могућности да ли би Шкотска и Велс требало да имају сопствене скупштине. Већина гласача се изјаснила против.
- године 1997., гласачи су се изјашњавали поводом истог питања. Овог пута већина је гласала у корист тог предлога, па је након тога дошло до формирања шкотског парламента и Скупштине Велса.
- Само годину касније одржан је регионални референдум око формирања Скупштине Северне Ирске, а већина изашлих се изјаснила у прилог овом решењу.
- Исте године одржан је и референдум поводом давања већих извршних овлашћења Лондону и поводом могућности директно бираног градоначелника. На овом референдуму већина гласача се определила за ту понуђену опцију.
- 2004. године покренут је референдум око истог питања и односио се на територију североисточне Енглеске. Предлог о деволуцији на том простору није прошао.
- Коначно, у септембру 2014. године одржао се и референдум о независности Шкотске. Већина изашлих је гласала против овог предлога.

Директна демократија у Великој Британији је поприлично лимитирана. Држава која поседују најдужу демократску традицију у свету још увек има недовољно развијене институције директне демократије у односу на системе који првенствено припадају северноевропском типу. Оно што карактерише политички систем Велике Британије су

необавезујуће форме директне демократије, која се означава као консултативна демократија.¹⁷⁸ Ипак, актуелна Влада Велике Британије најавила је још један референдум до краја 2017. године који ће се односити на питање да ли Велика Британија треба да остане чланица ЕУ.

5. Директна демократија у Немачкој

Федерална Република Немачка спада у ред малобројних европских држава које немају искуство у примени инструмената директне демократије на централном нивоу. Међутим, након реунификације 1990. године, доминантни образац „партијског управљања“ бива надопуњен партиципативним механизмима на локалном нивоу. Развијеност локалне самоуправе у Немачкој, где се готово 80% закона имплементира на локалном нивоу уз готово 70% свих јавних расхода усмерених ка локалним властима, недвосмислено сведоче да „партиципативне иновације“ и директно учешће грађана у јавним пословима играју све значајнију улогу у политичком систему Немачке.¹⁷⁹

Посматрано из историјске перспективе, Немачка поседује одређена искуства у примени механизма директне демократије. Вајмарским уставом, чије је доношење уследило након пораза у I светском рату и слома царства, по први пут је предвиђено републиканско државно уређење. Јака улога председника као кључног носиоца извршне власти је основна карактеристика Вајмарског устава, који је у великој мери проширио правни оквир директне демократије остављајући грађанима широке могућности да путем референдума и/или иницијативом одлучују о свим битнијим питањима јавног живота, искључујући државне финансије, као и таксе и порезе. Уставне пропозиције су захтевале двоструку већину, цензус изалазности изнад 50% и преко 50% гласова „за“ или „против“. То је усложњавало практичну имплементацију механизма директне демократије. Могућност грађана да директно буду законодавци била је кратког даха и трајала је до

¹⁷⁸ Breuillard, Michele, „Direct Democracy in Britain: Citizens Empowerment or Political Cosmetics“, у Schiller, Theo, *Local Direct Democracy in Europe*, Springer Link, 2011, стр. 172.

¹⁷⁹ Geissel, Brigitte, „How to Improve the Quality of Democracy? Experiences with Participatory innovations at the Local Level in Germany“, *German Politics & Society*, vol. 27, no 4, Berghahn Books, 2009, стр. 54.

доласка Националсоцијалистичке партије на власт 1933. године. Током тог периода па све до краја II светског рата, парламент је остао без скоро икаквог утицаја на политички и законодавни процес, а у контексту одржања Хитлеровог режима и ауторитета његове самовладе, али грађанима је остављена могућност референдумског, односно, плебисцитарног одлучивања. Улога референдума није била у стварном испољавању народне воље, већ потврђивању „органичне личности лидера“.¹⁸⁰ Тако су се у том периоду у Немачкој одржала три референдума (плебисцита) којима је Хитлер добио подршку најширих народних маса. Први се односио на повлачење Немачке из Лиге народа 1933. године. Други је променио политичко уређење фузијом два кабинета извршне власти, председничког и кабинета шефа владе 1934. године. Последњи референдум у том раздобљу је обезбедио подршку немачког народа анексији Аустрије 1938. године.

Након II светског рата значајан допринос развоју директне демократије у Немачкој дао је левичарски студентски покрет који је своје деловање отпочео шездесетих година. Овај покрет, утемељен на противљењу тадашњим институционалним решењима, залагао се за јачање грађанске партиципације у процесу доношења одлука, Истовремено се у Источној Немачкој јавила идеја о „саветодавној демократији“ као механизму одлучивања у комунистичком уређењу.¹⁸¹ Брантове идеје о већој демократији током седамдесетих и осамдесетих година, довеле су до подизања нивоа партиципације и повећању захтева за јачање директне демократије.¹⁸² Нешто касније, идеју о усађивању директне демократије у Основни закон преузела је Партија зелених који су 1992. године предложили да се механизми референдума и иницијативе уграде у највиши правни акт у Немачкој.

Нормативни оквир којим се уређује област и процедуре везане за имплементацију механизма директне демократије спада у искључиву надлежност федералних јединица. Стога, пропозиције финансирања, броја потписа неопходних за покретање одређених иницијатива, списак референтних области које потпадају у опсег директне демократије, драстично варирају међу федералним јединицама. Након доношења Основног закона

¹⁸⁰ Suksi, Maku, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, стр. 99.

¹⁸¹ Russell, Dalton J, Burklin, Wilhelm P, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, *Journal of Democracy*, The John Hopkins University Press, 2001, стр. 143.

¹⁸² Schiller, Theo, „Local Direct Democracy in Germany-Varieties in a Federal State“, у Schiller, Theo, (ed.), *Local Direct Democracy in Europe-A Comparative Overview*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2011, стр. 55.

1949. године, већина федералних јединица је у своје уставе унела одредбе које се односе на механизме директне демократије. Устав је увео могућност непосредног одлучивања грађана на савезном нивоу, нормом која каже да сва власт почива на народу, а он је остварује „на изборима, референдумом...“.¹⁸³ Ипак, облици непосредног учешћа грађана у одлучивању се нигде детаљније и подробније не разрађују, што сведочи о тежњи законодавца да се на нивоу савезне државе одлуке искључиво доносе у политичким институцијама.

Све до почетка деведесетих година, поменути механизми били су у пракси искључиво имплементирани у Баден-Виртембергу, федералној јединици која поседује најбогатије искуство и традицију у сфери директне демократије. Еволуција механизма директне демократије у наведеној чланици федерације тече од средине педесетих година прошлог века. Уставне промене и прелазак ка демократском режиму, отворили су простор за формално-правно уграђивање облика директне демократије у уставе готово свих федералних јединица у Источној Немачкој. Једна од могућих интерпретација тежњи уставотвораца у Источној Немачкој је својеврсни покушај „демократске социјализације“ грађана кроз широке и распрострањене партиципативне формуле и механизме директне демократије. Да је процес демократизације био двосмеран, те да демократизација није текла искључиво од Западне ка Источној Немачкој, сведочи чињеница да је тек након распрострањене конституционализације на Истоку, дошло и до шире примене директно-демократских иновација у Западној Немачкој.¹⁸⁴ У том погледу, могло би се закључити да је процес демократских реформи текао двострано, пошто је одмах након реунификације дошло до нормативног уређивања инструмената директне демократије у Источној Немачкој. Чак су и истраживања јавног мњења недвосмислено показала да установе директне демократије имају већу народну подршку у Источној него у Западној Немачкој.¹⁸⁵

¹⁸³ Члан 20, Основни закон Савезне Републике Немачке.

¹⁸⁴ Исто, стр. 55.

¹⁸⁵ Истраживање спроведено од стране Алезнбах института и Немачких изборних студија показује да је подршка директној демократији у Источној Немачкој 1991. године износила 67% наспрам 47 у Западној, док је 1998. године она опала у Источној на 61% док је у Западној Немачкој порасла на 53%, видети у Russell, Dalton J, Burklin, Wilhelm P, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, стр. 145.

У уставном поретку Немачке постоје бројне установе директне демократије. Истичемо прво иницијативу за тоталну ревизију и промену Устава. Овај облик директне демократије уведен је 1948. године и остао је на снази до данашњих дана. Међутим, промене устава доносиле су и промену члана којима се овај инструмент директне демократије обрађује.¹⁸⁶ Други значајан инструмент директне демократије на националном нивоу је формулисана народна иницијатива путем које грађани захтевају доношење одређеног акта у готовој, унапред редигованој форми. Путем овог института грађани могу захтевати доношење одређеног закона без дате сагласности парламента, тако што се он потврђује или одбацује путем референдума. Међу овим разноврсним механизмима фигурира и конститутивни референдум за делимичну ревизију Устава, односно само појединих чланова или одређених делова највишег правног акта.¹⁸⁷ Још једна у низу могућности грађана да врше измене целокупног правно-политичког поретка у Немачкој је конститутивни референдум, где сами грађани могу путем иницијативе захтевати расписивање референдума за доношење Устава који није у сагласности са оним који предлаже Парламент. Ово изузетно снажно средство у рукама народа онемогућава парламент да коригује или доноси Устав који није у сагласности са тежњама и интересима грађана.¹⁸⁸ Када је реч о склапању међународних уговора, уставни поредак Немачке предвиђа две врсте референдума. С једне стране, постоје референдуми у изузетним случајевима, када значај питања која су предмет међународних уговора захтевају ширу народну сагласност. Насупрот њима егзистирају и обавезни референдуми у случају приступања међународним и супранационалним организацијама. Грађани Савезне Републике Немачке располажу и могућношћу неформулисане грађанске иницијативе којом могу захтевати усвајање одређеног акта, али не у унапред дефинисаном облику, већ, уколико иницијатива прође коначни текст закона уобличава влада и усваја парламент.¹⁸⁹

У случају усвајања одређених закона по хитном поступку, а који нису у сагласности са Уставом или уколико не постоји одређена уставна пропозиција за

¹⁸⁶ Од 1948 до 1974. године он је био дефинисан чланом 113, параграф 1, од 1874 до 2000 чланом 120, параграф 1, а од 2000 до данас чланом 138, параграф 1.

¹⁸⁷ 1848. године до 1874. године он је био дефинисан чланом 114, од 1974. године до 2000. године чланом 123, параграф 1, а од 2000. године до данас чланом 140 и члан 195.

¹⁸⁸ Уведено 1891. године, у члану 121, параграф 6, 2000. године утврђено чланом 139, параграф 5, да би у садашњем облику било утемељено промењеним наведеним чланом Устава.

¹⁸⁹ Уставна база овог документа датира од 1891. године, члан 121, параграф 2, да би она била редефинисана 2000 године. У садашњем облику, она постоји од 2003. године.

доношење таквог акта, расписује се мандаторни референдум. Овај инструмент директне демократије осигурава и штити грађане од потенцијалних злоупотреба и самовоље законодаваца.¹⁹⁰

Поред овога постоје и разноврсни облици опционих законодавних референдума попут оних који се тичу: федералних декрета, било по убрзаној или стандардној процедури, федералних статута, приступања међународним организацијама или мултилатералној унификацији законодавства, закона са временски ограниченим или неограниченим трајањем и закона који се сматрају ургентним. Ипак, иако Немачка поседује богато историјско искуство у примени механизма директне демократије, оно што је приметно, као и у случају САД је да они не постоје на федералном нивоу. Разлоге томе, можемо пронаћи у чињеници да таква искуства, која првенствено датирају из времена Вајмарске Републике, углавном су била негативна. У контексту тих искустава, и први председник Немачке после II светског рата, Теодор Хеус, као ватрени опонент директне демократије говорио је о „горким искуствима Вајмарске Републике“.

Поред наведених инструмената који егзистирају на националном нивоу, такође постоји и широка лепеза института директне демократије на субнационалном, односно на нивоу федералних и јединица локалне самоуправе. О њиховој снази на локалном нивоу недвосмислено говори валидност одлука донесених овим путем. Број питања и могућности грађана да не буду искључиво саветодавци, већ и доносиоци одлука особина је која карактерише и спецификује Немачку у односу на бројне демократске режиме у Европи. У Немачкој се годишње одржи приближно 200 референдума, при чему бројност референдума варира међу појединим федералним јединицама. Тако је, рецимо, у Баварији, која је истовремено и економски најразвијенија федерална јединица у Немачкој, од увођења облика директне демократије до данас покренуто око 1400 грађанских иницијатива и приближно 650 референдума.¹⁹¹

Још један инструмент директне демократије који егзистира на нивоу федералних јединица је територијални референдум који се односи на промену њихових граница. Наиме,

¹⁹⁰ Уведен уставом из 1949. године, члан 89, параграф 3, да би био додатно уобличен 2000. године, члан 140, параграф 1.

¹⁹¹

основним законом Савезне републике Немачке одређено је да свака ревизија граница федералних јединица мора бити предмет обавезног референдума.

Елементи локалне демократије и директне грађанске партиципације у локалној политици срећу се након II светског рата у зонама које су биле под америчком, француском, али и совјетском окупацијом.¹⁹² Најзначајнији инструменти директне демократије који фигурирају на локалном нивоу у Немачкој су локална иницијатива и локални референдум. У циљу већег учешћа грађана у локалним пословима један од базичних циљева реформи био је повећање грађанске партиципације у локалним пословима и смањивање утицаја локалних скупштина. Новину у политичком систему Немачке представља увођење института локалног референдума, путем којег бирачи стичу могућност да се сами ангажују у процесу доношења локалних одлука. До девесетих година локални референдум се примењивао искључиво у федералној јединици Баден-Виртемберг. За покретање референдумског питања нису утврђена општеважећа правила и принципи, већ федералне јединице то питање утврђују самостално. Тако се број потписника за подношење петиције о покретању локалног референдума креће у широком распону од 3 до 20% регистрованих бирача у општини, а, уколико га покреће локална скупштина, у неким федералним јединицама је услов сагласност прости већине одборника, док је код других потребна апсолутна већина. Такође, да би референдум био успешан, потребно је прећи одређени праг излазности који и овде драстично варира од 10 до 30% гласо.¹⁹³ Статутима општина је одређено која питања не могу бити предмет референдума и најчешће су посреди финансије и буџет, као и унутрашња структура локалних органа и администрације. Упоредно посматрано, институционалне претпоставке за одржавање референдума на локалном нивоу су ригорозније него што је то случај у САД и Швајцарској.¹⁹⁴

Да установе директне демократије на локалном нивоу нису традиционално утемељене као у горе поменути политичким системима, потврђује се бројним

¹⁹² Buhlmann, Udo, „Germany: Federalism Under Strain“, у Loughlin, John, (ed.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, New York, 2001, стр. 69.

¹⁹³ Vetter, Angelika, исто, стр. 259.

¹⁹⁴ Wollmann, Hellmuth, „German Local Government Under the Double Impact of Democratic and Administrative Reforms“, у Kersting, Norbert, Vetter, Angelika, (eds.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Urban and Regional Research International, 2003, стр. 92.

индикаторима. Издвајамо податак да ако би се укупан број локалних референдума посматрао из перспективе броја јединица локалне самоуправе, онда би се локални референдум одржавао на сваких 200 година. У контексту ретке практичне употребе локалних референдума, може се закључити да друштво Немачке још увек не поседује развијену референдумску политичку културу.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Исто, стр. 93.

Табела 8. Локални референдуми у појединим федералним јединицама у Немачкој до 2006. год.

<i>федерална јединица</i>	<i>година увођења</i>	<i>% потписа за петицију</i>	<i>формално одобрење</i>	<i>прецизни списак реф. области</i>	<i>скупштинска иницијатива (већина)</i>	<i>број локалних референдума</i>
Баден	1956	10	локална	да	2/3	30
Виртемберг			скупштина			
Доња Саксонија	1996	10	управни комитет	не	1/2	25
Сарланд	1997	15	локална скупштина	не	1/2	30
Бранденбург	1993	10	локална скупштина	не	1/2	25
Турингија	1994	20	локална скупштина	не	2/3	25

Извор: Vetter, Angelika, „Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in“, у Hoffman-Martinot, Vincent, Wollman, Hellmuth, *State and Local Government Reforms in Germany and France: Divergence and Convergence*, eds, Urban and Regional Research International, 2006, стр.

Најраспрострањенија употреба инструмената директне демократије је у федералној јединици Баварској, где је од 1990. године до данас покренуто приближно 150 народних иницијатива и одржано и половина укупног броја референдума који су покренути у Савезној Републици Немачкој иницираних вољом грађана.¹⁹⁶ Од посебног значаја је и величина

¹⁹⁶ Schiller, Theo, „Local Direct Democracy in Germany-Varieties in a Federal State“, op. cit, стр. 61.

општина. Показује се да су референдуми и иницијативе далеко учесталији у општинама где су и политичка питања комплекснија.

Највећи број референдума на локалном нивоу у Немачкој односио се на територијалну политику и фузију општина зарад веће функционалности. Тако је питање амалгамације општина захватило чак 14% свих иницијатива и референдума. Проблем фузионисања општина у циљу веће ефикасности до пуног изражаја је дошао седамдесетих и осамдесетих година, при чему су се око њега развили многобројни сукоби и политичке трзавице.¹⁹⁷ Главнина ових сукобљавања односила се на питање очувања локалних идентитета, услед чега су локалне власти тежиле да путем установа директне демократије добију политичку подршку и легитимитет за такве одлуке. Поред овог питања, предмет референдума су биле бројне јавне политике. Грађани су се најчешће изјашњавали око инфраструктурних пројеката и програма који се односе на образовање и политике благостања. Тако су, рецимо, током протеклих година успеле многобројне петиције, попут оне у Берлину која се односила на приватизацију снабдевања водом. Другу успешна иницијатива такође се односила на приватизацију здравства у Хамбургу.

Из свега наведеног може се закључити да Савезна Република Немачка спада у ред земаља са развијеним механизмима директне демократије на свим нивоима у вертикалној организацији власти. Ипак, оне су далеко више изражене на нивоу федералних и јединица локалне самоуправе. Разлоге за овако бројне установе директне демократије које фигурирају у Немачкој можемо, пре свега, пронаћи у традицији и историјско-културном наслеђу. Не би требало заборавити да су у Швајцарској, држави најпознатијој управо по непосредној демократији, те установе најзаступљеније у кантонима немачког говорног подручја. Тако се и Немачка сврстава у ред земаља са најширим дијапазоном питања која могу бити предмет референдума и иницијатива. Нека од истраживања спроведена средином деведестих показала су да су грађани у далеко мањој мери заинтересовани за ангажман у политичким партијама, за разлику од учешћа активностима везаним за директну демократију и политичку партиципацију.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Исто, стр. 63.

¹⁹⁸ Истраживање спроведено 1997. године показало је да је само 32% бирачког тела у Немачкој заинтересовано за чланство у политичким партијама, док би 51% желело да партиципира у политичком

Истраживања показују да и међу јавним функционерима на локалном нивоу у Немачкој постоји широка сагласност да локални референдуми воде квалитеној дебати о кључним проблемима локалне заједнице.¹⁹⁹ Ипак, истим истраживањем утврђено је да, за разлику од својих француских колега, немачки градоначелници гаје и веће поверење у представничке установе, попут политичких партија.²⁰⁰

У таквом контексту, модернизација локалне самоуправе у Немачкој је великим делом била усмерена на партиципативне формуле, како би се повратио пољуљани легитимитет у локалне институције. Иако локална самоуправа у Немачкој нема уставно гарантовану аутономију, она се суштински и у пракси убраја у најнезависније у Европи. Она, функционално представља значајан чинилац у испоруци јавних сервиса и имплементацији и креирању локалних политика.²⁰¹ Садржај реформи односио се на повратак легитимитета путем реинтеграције грађана путем система неопосредно бираног градоначелника као носиоца локалне извршне власти, с једне, и инклузију грађана кроз иницијативе и референдуме, с друге стране. Истовремено, у немачки систем уведен је нови модел управљања којим се промовише неформална кооперација различитих нивоа власти, као и нова оријентација на кориснике локалних сервиса.²⁰²

Коначно, једна од установа директне демократије која фигурира на локалном нивоу је опозив градоначелника. Њоме се у великој мери утиче на квалитет рада локалне егзекутиве, а градоначелници постају одговорнији према онима који их бирају. Ипак, ови проширени канали утицаја грађана на локалну политику нису довели до повећане партиципације, што се најбоље одсликава на локалним изборима и приликом референдума,

животу кроз инструменте директне демократије, видети у Loughlin, John, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, New York, 2001, стр. 85.

¹⁹⁹ Heinelt, Hubert, Kerrouche, Eric, Egner, Bjorg, „From Government to Governance at the Local Level-Some Considerations based on Data Surveys with Majors and Chief Executive Officers“, у Hoffman-Matinot, Vincent, Wollman, Hellmut, (eds.), *State and Local Government Reforms in Germany and France : Divergence and Convergence*“, VS Verlag Fur Sozialwissenschaften, 2006, стр. 216.

²⁰⁰ Исто, стр. 216.

²⁰¹ Vetter, Angelika, „Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in?“, у Hoffman-Matinot, Vincent, Wollman, Hellmut, (eds.), *State and Local Government Reforms in Germany and France : Divergence and Convergence*“, VS Verlag Fur Sozialwissenschaften, 2006, стр. 254.

²⁰² Исто, стр. 258.

где се уочава тренд да углавном они који учествују на изборима, гласају и на референдумима.²⁰³

Директно-демократска пракса на нивоу федералних јединица у Немачкој бележи стални пораст. Тако је до 2006. године забележено 204 случаја референдума или иницијатива. Од тога 14 референдума се односило на уставне промене, 18 на промену граница федералних јединица, 18 обавезујућих уставних референдума и укупно 162 народне иницијативе.²⁰⁴

Са повећањем броја иницијатива и референдума у Немачкој се развила јавна дебата о томе у коликој мери иницијативе и референдуми угрожавају представнички тип демократије. Ипак, с обзиром да референдуми нису толико фреквентни као у Швајцарској, теза о слабљењу представничких институција је ипак предимензионирана.

6. Аустралија:

Механизми директне демократије у Аустралији постоје на свим нивоима у вертикалној организацији власти. Аустралија се убраја у ред земаља са високо развијеним директно-демократским формама. По броју референдума и иницијатива налази се раме уз раме са Немачком и САД, док незнатно заостаје за Швајцарском. Од почетка XX века када 1901. настаје аустралијски комонвелт до првих година XXI века на савезном нивоу одржана су 44 референдума. Право конститутивне ревизије припада искључиво грађанима, а све измене устава морају бити предмет изјашњавања на референдуму. Да би дошло до измене устава неопходна је двострука већина, односно натполовичан број позитивних гласова бирача који учествују на референдумском изјашњавању и то у већини федералних јединица. Директна демократија у Аустралији посебно је изражена на субнационалном нивоу. Ипак, о Аустралији се не може говорити као о држави са елементима мањинске

²⁰³ Исто, стр. 263.

²⁰⁴ Kaufmann, Bruno, Buchi, Rolf, Braun, Nadja, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, op. cit, стр. 232.

директне демократије, пошто ексклузивно право иницирања конститутивног референдума припада домовима федералног парламента.

Заговорници институционализације директне демократије су се у Аустралији појавили још крајем XIX века, што недвосмислено указује на традицију оваквог начина одлучивања. До дужег застоја ових идеја дошло је након I светског рата па све до почетака седамдесетих година прошлог века. Тада је покренута иницијатива за увођење установа директне демократије у конститутивни поредак Аустралије. Ова реформа се односила на све територије изузимајући Викторију и Северну територију. За овакве крупне институционалне захвате главна препрека је „вестминстерски модел“ политичког система у коме је премијеру остављена могућност да блокира доношење неког акта од стране Парламента, уколико постоји сагласност између њега и гувернера одређене територије.²⁰⁵

У Аустралији постоји и уставна пропозиција за расписивање *ad hoc* референдума, а у политичкој историји ове државе до сада су одржана три таква референдума. Два која су се тичала служења војне обавезе оджана су пре готово једног века 1916. и 1917. године, док је трећи одржан 1977. и односио се на питање државног грба.

Од укупно 44 конститутивна референдума, само осам је прошло, што је јасан показатељ да је аустралијско друштво конзервативно и традиционално када су у питању измене политичког поретка са директним утицајем. Тако, осетљива питања као што је облик владавине углавном нису успела да добију подршку већине бирачког тела. Најсвежији пример је конститутивни референдум из 1999. године на коме су се грађани изјашњавали о увођењу републиканског облика владавине. Иако је унутар политичке елите постојала сагласност готово свих релевантних актера, предлог је одбачен у свим федералним јединицама Аустралије, изузев аустралијске престоне територије са 45% гласова „за“ и 55% „против“.²⁰⁶

Током новембра 1994. године у Аустралији је формирана Експертска група за грађанска права, под покровитељством Владе са примарним задатком да развије стратешки план за јавну едукацију и информисање грађана о свим битним аспектима политике и

²⁰⁵ de Q Walker, Geoffrey, „The Advance of Direct Democracy“, op. cit.

²⁰⁶ Tranter, B, „The Australian Constitutional Referendum of 1999: Evaluating Explanations of Republican Voting“, Electoral Studies, vol. 22, no. 4, Elsevier Publishing, London, стр. 678.

политичког система у Аустралији. Основни циљ групе је био да помогне грађанима Аустралије да боље разумеју своја права и обавезе, као и да им омогући да активније партиципирају у политичком животу и доношењу политичких одлука. Деловање ове групе је умногоме потпомогло развој когнитивних капацитета и додатно промовисало даљи развој директне демократије.

Прекретницу конституисања директне демократије у Аустралији представља 2007. година, када је усвојен, *Закон о изборном амандману Комонвелта*, односно Закон о плебисциту. Иако сам закон носи назив који се односи на плебисцит, он ипак представља чисто директно-демократски механизам. Овим законом грађани Аустралије су по први пут стекли право да покрећу грађанске иницијативе на локалном нивоу власти у Аустралији.

Аустралија у односу на друге државе има једну важну посебност: гласање на изборима, као и на референдумима обавезно је од 1924. године. Сам процес усвајања амандмана на Устав Аустралије одвија се тако што амандман мора проћи усвајање у оба дома Парламента, а у извесним ситуацијама у једном, да би се након тога изнео пред гласаче на референдум.

Да је директна демократија од посебне важности и има специјалну улогу у будућности политичког система Аустралије сведочи чињеница да је покренута иницијатива за формирање политичке партије под називом „Директна демократија не владавина Парламента“. Група која окупља поборнике директне демократије је покренула електронску петицију за регистровање поменуте странке.²⁰⁷

Први референдум одржан у Аустралији одиграо се пре више од једног века 1906. године. Питање на референдуму односило се на датум избора представника у Сенату. Након тог референдума уследило је усвајање уставног амандмана чиме је датум избора сенатора померен за јун, те је усклађен датум за одржавање избора за оба парламентарна дома.²⁰⁸

Наредни изузетно битан референдум који се тичао политичких слобода у Аустралији је онај одржан 1951. године. Тадашња Мензијева влада је предложила Закон који је и

²⁰⁷ (online), <http://www.rulebythepeople.org/>, приступљено: 14. 09. 2014.

²⁰⁸

усвојен у оба парламентарна дома, а којим се забрањује деловање Комунистичке партије у Аустралији. Након тога, на захтев комуниста Уставни суд је овај закон прогласио неуставним, а владајућа коалиција је расписала референдум како би за своју одлуку добила подршку грађана. Против предлога су се изјасниле партије левице попут најснажније опозиционе Лабуристичке партије, али и центра оличених у Младим либералима. С обзиром да је наведени закон дубоко подривао саме темеље политичких слобода, као што су право удруживања и слобода јавног изражавања, овај предлог је одбачен од стране мале већине гласачког тела. Иако су истраживања пре референдума недвосмислено показивала да ће се у корист предлога о укидању комунистичке партије изјаснити велика већина бирачког тела од 73%, у недељама пред одржавање референдума дошло је рапидног опадања подршке на 53%. Предлог је дефинитивно одбачен тесном већином гласова од 50,50%, при чему су се три државе изјасниле против. Да би овај предлог прошао морале су да се испоштују пропозиције које предвиђају да се већина гласача изјасни у његову корист, али и да буде подржан од стране 4 од укупно 6 федералних јединица.²⁰⁹ Референдум који се односио на измену у политичком систему Аустралије одржан је 1967. године. Наиме, овим референдумом је усвојен амандман како би се дуплирао број посланика у Представничком дому у односу на Сенат. Основни циљ ове реформе био је да се спречи превласт Сената приликом заједничких седница оба дома Парламента.²¹⁰ Још један референдум који је требало да радикално измени природу политичког поретка у Аустралији је одржан 1974. године. Овим референдумом, који није прошао, требало је да се омогуће конститутивне промене како би се изборима омогућио директан избор у оба дома Парламента. Кључна измена је требало да буде у усклађивању броја електора у државама према броју бирача у односу на целокупну популацију.²¹¹ Следећи предлог за конститутивне промене тицао се локалне самоуправе. Овим предлогом је требало да се омогући финансијска подршка јединицама локалне самоуправе од стране Комонвелта, као и могућност централних власти да узима кредите у њихово име. Овај предлог је одбачен од стране 53% гласача.

²⁰⁹ Goot, Murray, „Referendums, Opinion Polls, and Public Relations: The Australian Gallup Poll and the 1951 Referendum on Communism“, *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 26. no. 3, Oxford University Press, 2014, стр. 3.

²¹⁰

²¹¹

Наредни референдум у области директне демократије се на референдуме. Њиме је уз подршку гласача дозвољено и становницима аустралијских територија да учествују на референдумима, при чему се њихов број не рачуна као део одређене територије већ улазе у укупан број гласача.²¹² Још један национални референдум који је захватао област локалне самоуправе одржан је 1988. године. Њиме је тражено од бирача да се изјасне да ли су за амандман којим би се питање локалне самоуправе уредило Уставом. Предлог није прошао пошто се против изјаснила двотрећинска већина гласача.²¹³

Оно што је од посебног значаја за случај Аустралије, али и других система у којим постоје установе директне демократије је развој информационих технологија и интернета. Овај облик „демократизације знања и информисаности“ омогућио је грађанима да се активније укључе у политичке процесе. Како показују истраживања, чак 30% Аустралијанаца као основни извор информисања користи управо интернет, што им пружа могућност да располажу информацијама из већег броја извора.²¹⁴

Један од највиших званичника Аустралије, бивши Председник Врховног суда те земље, сер Ентони Мејсон приметио је да су некадашњи притисци које су британске власти вршиле на чланице Комонвелта у данашње време замењени притисцима од стране међународних институција. У том контексту, он је закључио да „ратификација међународних и регионалних уговора може резултовати слабљењем националног суверенитета и демократским дефицитом.“²¹⁵ Из тог разлога, јачање директне демократије у Аустралији кроз референдуме и иницијативе се види као један од потенцијалних одговора на ову врсту проблема са којима се ова земља суочава.

7. Шведска: слаба директна демократија

Дуготрајна мирољубива коегзистенција народа скандинавскога полуострва омогућила је стабилан развој демократије на том простору. Скандинавске земље су

²¹²

²¹³

²¹⁴ de Q Walker, Geoffrey, „The Advance of Direct Democracy“, op. cit.

²¹⁵ Исто

претежно организоване на представничком моделу демократије, док облици директне демократије нису у потпуности заступљени. Из те опште слике се не издваја ни Шведска. Референдум на националном нивоу до сада је коришћен шест пута, при чему одлуке усвојене овим путем нису имале обавезујућег, већ консултативни карактера.²¹⁶

Политички систем Шведске препознаје два типа референдума. Први тип је крајње специфичан и односи се на могућност уставних промена. Наиме, коначну реч о уставним изменама даје шведски парламент. Уколико је парламент тај који доноси одлуку без консултовања грађана, потребна су два гласања. Прво гласање одвија се у актуелном сазиву Парламента. У случају да тај сазив одобри ревизију устава, прелази се у други круг гласања, али тек након избора и конституисања новог сазива парламента. На захтев једне трећине чланова парламента, постоји могућност расписивања референдума о уставним променама. У том случају, након првог гласања, грађани одлучују о томе да ли ће предлог бити прихваћен или одбачен. Термин одржавања референдума мора се поклопити са термином избора. У случају прихватања уставних промена од стране грађана, такође се приступа другом кругу гласања у парламенту који даје коначну реч о прихватању предлога. Уколико грађани одбаце предлог, неће доћи до новог гласања у парламенту, а да би таква одлука била коначна неопходно је испунити два услова. Први услов је да против предлога гласа више од половине, док је други да против предлога мора гласати натполовична већина изашлих на изборе.²¹⁷ Дакле, у Шведској не постоји установа обавезујућег, већ само факултативног референдума. По питању локалне директне демократије, уочљиво је да ту постоје само фрагменти, уз опционе референдуме и слабе могућности за грађанске иницијативе.

Током протеклих година, јавили су се бројни предлози за ојачавање директне демократије у Шведској како на националном, тако и на локалном нивоу власти. Ти предлози су се односили како на ојачавање референдума у смислу њихове обавезности, тако и на спектар питања која би требало да буду предмет референдума. То се превасходно односи на увођење могућности законодавног референдума и законодавне иницијативе, као и

²¹⁶ Kaufmann, Bruno, „Sweden: Better Late than Never. Towards a Stronger Initiative Rights in Local Politics“, у Schiller, Theo, Kaufmann, Bruno, Marxer, Wilfried, Pallinger, Zoltan Tibor, (eds.), *Local Direct Democracy in Europe*, VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2011, стр. 255.

²¹⁷ Moberg, Erik, „Positive and Normative Aspects of Direct Democracy-the Case of Sweden in General Context“, (online), <http://www.mobergpublications.se/printed/direct.htm#experiences>, приступљено: 23. 04. 2015.

да одлуке које грађани доносе непосредним путем морају обавезивати законодавца. Неки истраживачи предлажу да би Шведска требало да се држи опционих референдума, без обавезујућих у циљу задржавања високог нивоа излазности што би требало да допринесе легитимитету одлука усвојених овим путем.²¹⁸ Други предлози за ојачавање директне демократије у Шведској односе се на овлашћене предлагаче референдума. У овом случају ту се мисли на неопходан број посланика који могу захтевати покретање референдума, као и неке друге предлагаче попут владе или председника парламента, али и број потписа грађана како би се путем иницијативе покренуо референдум.

Као кључни проблем институционализације снажнијих облика директне демократије у Шведској наводе се снажне друштвене организације, које и у другим случајевима попут Швајцарске и САД представљају значајан фактор у кампањама везаним за референдуме и грађанске иницијативе. Овде се претпоставља да би те моћне друштвене групе или организације у случају чвршћег утемељења установа директне демократије могле додатно оснажити своју позицију у шведском друштву.

Још једно значајно питање је да ли би грађанима у случају накнадног референдума било омогућено да усвоје одлуку коју је парламент претходно одбацио. У тој ситуацији би било неопходно спустити број потписа посланика који би био неопходан да би се такав предлог нашао пред гласачима.

8. Словенија

Након демократских промена које су се у Словенији одиграле почетком деведесетих година, у конститутивни систем ове некадашње чланице СФРЈ, уведени су и одређени механизми непосредног грађанског одлучивања о одређеним политичким питањима. Сам процес демократизације у Словенији отпочео је у контексту шире глобалне прекомпозиције и кризе комунистичких режима. Међутим, та пракса је првенствено везана за национални

²¹⁸ Moberg, Erik, „Positive and Normative Aspects of Direct Democracy-the Case of Sweden in General Context“, *op. cit.*

ниво, док је на локалном нивоу она далеко мање присутна. Основни облик директне демократије на националном нивоу у Словенији је законодавни референдум, који је регулисан чланом 90 Устава Републике Словеније. Све области законодавства могу бити предмет референдума, а он може бити покренут уколико то затражи једна трећина парламентарца, када се подноси иницијативом потписаном од најмање 40000 грађана или га покрене Државни савет. Специфичност словеначког система огледа се у могућности Државног савета да буде иницијатор референдума иако он не поседује законодавну функцију, већ је његова улога да буде коректив рада парламента. То јасно указује на непостојање бикамерализма у Словенији, при чему је основна улога овог тела да заступа различите интересне групе које егзистирају у словеначком друштву и да пружа смернице и предлоге како би се побољшао рад Парламента. Први *Закон о локалној самоуправи* је у Словенији усвојен 1993. године, да би већ две године након тога био донет нови (2005.) који је и дан данас на снази. У међувремену је усвојен први Закон о референдуму и грађанској иницијативи (1994.), да би већ 1997. уследиле измене које су уобличене новим актом. Овим актом је предвиђено да је за покретање грађанске иницијативе неопходно прикупити најмање 5% потписа регистрованих бирача у одређеној јединици локалне самоуправе. Такође, локални референдум може бити расписан у ситуацији када то захтева градоначелник, члан или више чланова локалног већа, а сагласност добије од натполовичног броја чланова већа. Тим законима су уведена два типа референдума: обавезни и саветодавни. На локалном нивоу, грађани могу поднети иницијативу како би онемогућили ступање на снагу претходно донетог локалног прописа и то најкасније након 15 дана од усвајања истог. Градоначелник или локална скупштина располажу могућношћу да одбаце иницијативу, уколико процени да она није у сагласности са локалним или националним правним системом. У том случају, подносилац иницијативе може у року од 8 дана извршити измене предлога како би он био прихватљив за локалне органе власти или захтевати од Уставног суда да процени да ли је иницијатива у складу са правним системом и то у року од 30 дана ако је градоначелник тај који одбацује референдум, а 15 дана уколико то учини локална скупштина. Уколико Уставни суд процени да постоје правне претпоставке за референдумско изјашњавање, тада се он мора одржати у року од 30 дана до једне године након званичног подношења предлога.

Уставом нису јасно прецизиране области и питања која могу бити предмет иницијативе и референдума, али су тачно одређене оне које то не могу бити и то из сфера буџета, пореза и такси, као и она која су у супротности са уставним поретком. Да би иницијатива прошла довољна је сагласност више од половине потврдних гласова, при чему не постоји кворум излазности.

Локална самоуправа у Словенији је једностепена и монотипска. Општине располажу изворним и делегираним функцијама. За разлику од тренда укрупњавања и амалгамације општина у већем броју држава Западне Европе, од 1991. године број општина у Словенији је до данас више него утростручен, од 62 колико их је било 1991. на 192.

Међутим, Словенија представља тоталну крајност у односу на друге системе са механизмима директне демократије, пошто предњачи по броју националних референдума, док се на локалном нивоу могу наћи само фрагменти директне демократије.²¹⁹

Проблематика локалних референдума уређена је законима о локалној самоуправи, као и онима који се конкретно односе на иницијативе и референдуме. На основу наведених критеријума може се закључити да Словенија спада у ред држава са најлибералнијим условима за покретање референдума у европском, али и у ширем, светском оквиру. Такође, одлука која је усвојена путем референдума обавезује све чланове локалног већа све до истека њиховог мандата. Оно што је неопходно истаћи је да је локално веће у обавези да одговори на иницијативу у року од највише три месеца.²²⁰ Још једна од могућности грађана да учествују у локалној политици је да они могу бити чланови локалног већа уколико постоји локални пропис којим је то омогућено, а њихов број у локалном већу мора бити мањи од 50% од укупног броја. Последња у низу и ништа мање значајна установа је окружни или сеоски саветодавни комитет општинског већа чији су чланови обично угледни представници локалне заједнице, а који се формира од стране општинског већа.

²¹⁹ Nežmah, Bernard, „Direct Democracy in Slovenia-Poor Practice at the Local Level“, у Schiller, Theo, (Ed.), Local Direct Democracy in Europe, VS Verlag for Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011, стр. 245.

²²⁰ Trpin, Gorazd, „Local Government Reform in Slovenia“ у Baldarshaim, Harald, Ilnar, Michal, Wollmann, Hellmuth, (eds.), Local Democracy in Post-Communist Europe, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2003, стр. 170.

Након нешто више од једне декаде дошло је до промене законодавства у области локалне самоуправе, али и оног које се тиче локалних референдума и иницијатива. Актуелни Закон о локалној самоуправи донесен је 2005, док је Закон о народној иницијативи и референдуму усвојен 2007. године. Ови закони нису донели битне промене везане за критеријуме за покретање иницијатива и одржавање локалних референдума.

Највећи број локалних референдума у Словенији током протекле две декаде одржан је у циљу формирања нових јединица локалне самоуправе. Ово иде у прилог горе наведеној тези о повећавању броја јединица локалне самоуправе у Словенији. *In summa*, већина локалних иницијатива и референдума односила се еколошка питања. Један од референдума који је привукао посебну пажњу тичао се изградње цамије у Љубљани, али је ова иницијатива одбачена од стране Уставног суда јер се директно односила на питање верских и етничких права муслимана настањених у престоници Словеније.

Такође, као једна од установа непосредног грађанског ангажмана у локалној политици је грађанска скупштина. *Законом о локалној самоуправи* је предвиђено да се ова установа може формирати у свакој општини, као и у њеним територијалним деловима. Без обзира што се поменута установа формира факултативно и њена надлежност је претежно саветодавна, она ипак може доносити обавезујуће одлуке уколико је таква могућност предвиђена статутом или другим актом општине.²²¹

Најважнији референдум који је одржан у Словенији током протекле деценије је онај који се односио на евроатлантске интеграције. Оно што је у случају овог референдума најзначајније истаћи је да је имао неочекивано низак одзив од 60.4% регистрованих гласача уз велику победу проверопских и про-НАТО снага. За стицање пуноправног чланства у ЕУ гласало је чак 90% изашлих, док се за пријем у НАТО изјаснило 66%. Самом референдуму је претходила жестока кампања проевропских и про-НАТО снага. Унутар словеначке политичке елите постојао је изражен консензус око ових питања.²²² Овако широк консензус се односи на све кључне политичке снаге. Једини противници евроатлантских интеграција у

²²¹ Исто, стр. 169.

²²² Lajh, Damjan, Krašovec, Alenka, Referendum Briefing No. 3: The Slovenian EU (and NATO) Accession Referendum(s) 23 March 2003, (online), <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-3.pdf&site=266>, приступљено: 25. 09. 2014.

Словенији биле су Словеначка национална партија, као мала парламентарна група и Нова Партија као ванпарламентарна политичка група.²²³

Поред поменутог референдума у Словенији је на националном нивоу одржано још 17 референдума. Први референдум је одржан 1990. године и односио се на питање независности Словеније. С обзиром да је био подржан и од стране владајуће партије, као и опозиције на овом референдуму независност Словеније је добила масовну подршку од чак 94.8% изашлих на референдум или 88.5% свих гласача. Након референдума остављен је рок од 6 месеци да се прогласи независност Словеније, што је и учињено 25. 06. 1991.

Још један значајан референдум одржан у Словенији, а који је привукао пажњу односио се на реформу изборног законодавства. На овом референдуму, одржаном 1996. године, гласачима је пружена могућност да се опредељују између три опције: компензаторног изборног система са 44 изборне јединице, двокружног већинског система и пропорционалног система. Референдум је проглашен неважећим услед ниске излазности од 37.9% што је било далеко испод цензуса излазности од 50%. Ипак, две године касније словеначки Уставни суд је ревидирао ову одлуку и усвојен је двокружни већински изборни систем.²²⁴

Наредни референдум од изутне важност за будућност Словеније је онај који се тичао евроатланских интеграција. Референдум је садржао два питања: да ли се слажете са предлогом да Словенија постане члан Европске уније и да ли се слажете са предлогом да Словенија постане чланица НАТО? Оба предлога су добила подршку гласача при чему се за европске интеграције одлучило око 90%, док за атлантске 66% од 60.2% изашлих на референдум.

Последњи референдум у Словенији односио се на отварање тајних архива које би обелоданиле имена запослених у југословенским тајним службама као и њихових жртава. Сам референдум је инициран од стране парламента на захтев посланице Еве Иргл из Словеначке демократске партије. Ова иницијатива је била подржана од стране 40000

²²³ Исто.

²²⁴ Nikolenyi, Csaba, „When Electoral Reform Fails: The Stability of Proportional Representation in Post-Communist Democracies“, у Hazan, Reuven Y, Eyenaar, Monique, (eds.), *Understanding Electoral Reform*, Routledge, 2012, стр. 186.

гласача чиме је испуњен услов за одржавање референдума. Референдум је одржан по новим правилима која су усвојена 2012. године са смањеним цензусом излазности на 20%. Циљ иницијативе је био да се усвоји амандман на Закон о националним архивама чиме би имена оних који су били жртве или радили за југословенске тајне службе била заштићена. На питање да ли су за усвајање амандмана на закон, већина гласача од 67% се изјаснило негативно, а сам референдум је био неуспешан због изразито ниске излазности од 12%.²²⁵

9. Мађарска

Инструменти директне демократије уведени су у политички систем Мађарске у самим уводним годинама транзиције. Чак је и први закон који је обрађивао тематику народних иницијатива и референдума донет пре доношења Устава (1989). То је условило бројне тешкоће које је касније морао да разрешава Уставни суд, пошто самим законом нису јасно дефинисана питања која могу бити предмет иницијатива и референдума. Према пропозицијама тог Закона, предмет националног референдума могу бити сва питања из делокруга рада парламента, уколико се прикупи довољан број потписа (100000). Тако непрецизно дефинисане теме референдума створиле су бројне тешкоће у политичком систему Мађарске у почетној фази транзиције. Према тренутним уставним пропозицијама у Мађарској фигурирају два облика референдума: опциони и мандаторни, односно обавезујући референдум. Обавезни референдум се покреће иницијативом најмање 200000 (2,45%) регистрованих бирача и односи се на акт донет од стране Парламента. Насупрот њему опциони референдум се покреће на захтев најмање 100000 бирача, на захтев Председника републике, Владе или од стране најмање 1/3 чланова парламента.²²⁶ У том случају, ексклузивно право Парламента је да одлучи да ли ће референдум, уколико се одржава, бити обавезни или саветодавни.

²²⁵ Hill, Ronald J, White, Stephen, „Referendums in Russia, the Former Soviet Union and Eastern Europe“, у Qvortrup, Matt, (ed.), Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014, стр. 36.

²²⁶ Medve, Krisztina, „Direct Democracy in Hungary“, у Idea International Handbook of Direct Democracy, Idea International, стр. 100.

Рок за прикупљање потписа је према пропозицијама старог Устава био је четири месеца, док новим Уставом не постоји временско ограничење, што значајно побољшава услове за одржавање референдума.²²⁷ У том смислу нови Устав Републике Мађарске је предвидео либералне предуслове за одржавање референдума. Тренутни кворум излазности у Мађарској је 1997. године редукован са тадашњих 50 на садашњих 25%. То смањивање кворума излазности у Мађарској је учињено првенствено из политичких разлога, јер се веровало да референдуми о чланству у НАТО и ЕУ неће проћи услед недовољне излазности. На локалном нивоу референдум је обавезан у неколико случајева, али је предвиђено да он може бити расписан и у случају да то иницијативом захтева од 10 до 25% гласача у јединици локалне самоуправе.

Уставом су јасно одређене области које не могу бити предмет референдума:

1. сва питања везана за буџет и таксе;
2. обавезе које произилазе из међународних уговора;
3. одредбе Устава које дефинишу процедуре везане за инструменте директне демократије;
4. питања која се односе на персоналне и организационе промене у органима државне власти, а спадају у делокруг надлежности Парламента;
5. распуштање Парламента;
6. програм Владе;
7. објава ратног и ванредног стања;
8. употреба оружаних снага изван и унутар земље;
9. распуштање локалних скупштина или опозив њихових чланова;
10. питања амнестије.

²²⁷ (online), <https://www.democracy-international.org/direct-democracy-hungary-still-powerful-instrument-0>, приступљено: 12. 11. 2014.

Од првих демократских промена, 1989. године у Мађарској је покренуто укупно 16 народних иницијатива од којих је само 7 било валидно по броју потписа, од чега су четири прошле.²²⁸ Упркос постојању поменутих либералних предуслова, главна препрека за потпуно суверено испољавање народне воље је непостојање конститутивног референдума. Такође, приликом примене референдума постоје бројна институционална ограничења која онемогућавају примену референдума око мање значајних питања. Ту је свако важан предуслов да барем $\frac{1}{4}$ регистрованих гласача мора дати идентичан одговор на постављено питање.²²⁹

Од слома социјализма до данас у Мађарској одржано је укупно шест националних референдума. Први, одржан 1989. године обухватао је четири питања: 1. Да ли би Председник републике требало да буде биран након парламентарних избора? 2. Да ли би организације повезане са Социјалистичком радничком партијом Мађарске требало да се уклоне из предузећа? 3. Да ли би поменута странка требало да остане без своје имовине? 4. Да ли би требало распустити Радничку милицију? Сва четири питања су добила потврду на референдуму, при чему је за прво гласала тесна већина од 50.1% гласача, док су три преостала добила широку подршку од чак 95%. Други референдум, који је одржан годину дана касније, тицао се модела избора председника републике. Главна карактеристика овог референдума је изузетно ниска излазност (14%), при чему је 84.9% изашлих гласало за непосредан избор шефа државе. С обзиром да није испуњен формални цензус излазности, задржан је посредни начин избора председника, кога и даље поставља парламент. Да је у Мађарској током деведеситих година постојала изражена склоност народа ка европским и атлантским инеграцијама сведоче и два наредна референдума о прикчењу НАТО-у и ЕУ. На трећем националном референдуму одржаном 1997. године учествовало је 49.2% процента гласача уз 85.9% њих се изјаснило „за“. Четврти у низу референдума односио се на приступање Мађарске ЕУ. Самом референдуму је претходила реформа законодавства у области референдума. Због релативно ниске излазности која је била на претходним референдумима, Национална скупштина Мађарске одлучила је да уз уместо цензуса излазности од 50%, најмање 25% регистрованих гласача мора гласати у корист неког

²²⁸ (online), <https://www.democracy-international.org/direct-democracy-hungary-still-powerful-instrument-0>, приступљено: 12. 09. 2014.

²²⁹ Medve, Krisztina, „Direct Democracy in the republic of Hungary“, у *IDEA International Handbook of Direct Democracy*, op. cit, стр. 105.

предлога како би он прошао. Такође, током 2002. године је донет амандман на Устав Мађарске како би се путем референдума омогућиле европске интеграције. За приступање ЕУ на референдуму одржаном 2003. године „за“ се изјаснило 83.8% гласача уз излазност од 45.6%. Наредни референдум одржан 2004. године тицао се два питања. Прво се односило на претходну реформу здравства и покушај доношења Закона о приватизацији националних и локалних болница. Друго питање тицало се могућности етничких Мађара који су настањени на територијама других држава да стекну могућност добијања двојног држављанства. Последњи национални референдум одржан у Мађарској такође је обухватао проблематику здравства, али и образовне политике. На референдуму 2008. године, премијер Виктор Орбан који се налазио на челу Мађарске социјалистичке партије, најавио је опсежну реформу здравства и образовања, што би се финансирало из нових пореза, такси и школарина. Опозициона партија Фидеш била је против овог предлога и иницирала је расписивање референдума. Сва три питања која су се налазила на референдумски листићима су прошла, тако да су премијерови предлози одбачени и спорни закони нису усвојени.

Овом приликом би требало истаћи и промене у изборном законодавству које индиректно утичу и на установе непосредне демократије у Мађарској. На иницијативу владајуће Фидеш партије усвојен је мешовити изборни систем, уз значајно смањивање броја посланика у Парламенту са претходних 386 на 199. Притом је тежиште стављено на већински систем по ком се бира 106 посланика, а по систему партијских листа селекује 86. Да се не би угрозила права мањина и етничких заједница у Мађарској, по први пут у политички систем ове земље се уводе гарантована места, којима је за сваку од мањинских заједница које су уставно препознате обезбеђено барем једно посланичко место. Како истичу неки од водећих европских стручњака у области директне демократије, ове промене уз реформу законодавства које се односи на директну демократију радикално ће утицати и на политичку културу у Мађарској.²³⁰

²³⁰ (online), <http://www.democracy-international.org/direct-democracy-hungary-sad-topic>, приступљено: 12. 11. 2014.

10. Чешка Република

Чешка Република представља специфичан случај међу посткомунистичким земљама, пошто она не поседује институционализован референдум на националном нивоу. Једини референдум који је одржан на националном нивоу, 2003. године, односио се на питање прикључења Чешке Европској унији и омогућен је специјалним законом усвојеним искључиво у ту сврху.²³¹ Након слома комунизма у Чешкој Републици су чињени бројни покушаји да се питање референдума уреди одговарајућим законским актом. Примера ради, Комунистичка партија је током 1996. године поднела предлог Закона о референдумима, међутим он је наишао на снажно супротстављање од десничарске Грађанске демократске партије.²³² Слични покушаји чињени су и током 1999. године, али они нису имали довољну парламентарну подршку.

Иако референдуми и народне иницијативе нису институционализовани на националном нивоу, установе директне демократије су формално уведене у политички систем Чешке Републике још 1990. године, Законом о општинама. Питање локалне директне демократије додатно је уређено Законом о локалним изборима и референдумима из 1992. године. Тада још увек недовољно развијена демократска и партиципативна политичка култура утицали су, да се упркос постојању законских предуслова, у Чешкој републици не одржи ниједан локални референдум инициран од стране грађана. Други фактор који је умногоме определио грађане Чешке да не користе народну иницијативу као средство помоћу ког могу сами бити законодавци је право локалних већа да одбацују предлоге за одржавање референдума.

Наведеним законом су прецизно утврђени услови које је неопходно испунити како би референдуми на основу грађанских иницијатива били валидни. Први у низу услова је да на референдум мора изаћи најмање једна четвртина регистрованих гласача у општини. Законом је уређено и прикупљање, као и неопходан број потписа како би иницијатива

²³¹ Smith, Michael L, „The Uneasy Balance Between Participation and Representation: Local Direct Democracy in the Czech Republic“, у Schiller, Theo, (ed.), Local Direct Democracy in Europe, VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2011, стр. 34.

²³² Smith, Michael L, „The Uneasy Balance Between Participation and Representation: Local Direct Democracy in the Czech Republic“, op. cit, стр. 34.

прошла, што зависи од броја становника у општини. Тако је у општинама до 3000 становника потребно прикупити 30% потписа грађана са пуним правом гласа, код оних до 20000, 20%, до 200000, 10%, а код оних са преко 200000, 6% потписа. Уколико се ови предуслови испуне, предлагачи референдума морају да поднесу предлог који мора садржати референдумско питање, образложити његову оправданост, прецизно појаснити начин на који ће референдум бити финансиран, као и предлог датума за одржавање референдума.²³³ Ипак, у процесу прихватања предлога за одржавање референдума иницираног од стране грађана, пренаглашена је улога локалних већа, пошто они располажу ексклузивним правом да те предлоге прихватају или одбацују. Неразвијене партиципативне форме, директно су утицале да Закон о локалним изборима и референдумима оставља бројне могућности слободне интерпретације. Питања да ли је могуће одржати референдум истога дана када су и локални избори, да ли је омогућено паралелно одржавање више референдума само су нека од бројних која су постала поприште политичких сучељавања и трзавица. Уочене слабости и проблеми у функционисању локалне директне демократије, отворили су простор за законодавне промене како би ова област политичког система додатно унапредила. То је довело до усвајања новог *Закона о локалним референдумима* из 2004. године. Новим законом су умногоме уклоњене слабости претходног, а њиме је ојачана позиција иницијатора предлога у односу на локална већа.

За разлику од већине европских држава у којима је присутан тренд укрупњавања и амалгамације општина зарад веће функционалности, Чешка представља обрнути пример. Закон о општинама, усвојен 1990. године, предвидео је да свака територијална промена на локалном нивоу мора бити предмет референдума. Њиме су, такође дефинисани услови за стварање нове општине из већ постојеће, а основни је да нову општину мора чинити најмање 300 становника. У коликој мери су локални територијални референдуми били, с почетка демократских промена изражени, најбоље илуструје податак да је током 1992. године формирано чак 329 нових општина.²³⁴ Такође, о значају територијалних реформи, које су се одигравале с почетка деведесетих, сведочи и чињеница да преко 80% општина има мање од 1000 становника. Прекомерна територијална фрагментација, довела је 2001.

²³³ Smith, Michael L, „The Uneasy Balance Between Participation and Representation: Local Direct Democracy in the Czech Republic“, *op. cit.*, стр. 37.

²³⁴ Smith, Michael L, „The Uneasy Balance Between Participation and Representation: Local Direct Democracy in the Czech Republic“, *op. cit.*, стр. 35.

године до измена Закона о општинама, а да би се формирала нова општина уведен је услов да њу мора чинити најмање 1000 становника. Измењени услови су довели до радикалног опадања броја локалних референдума, па се тренутно одржава један до два референдума годишње по питању територијалних промена. Уместо претходних референдума, који су се у највећој мери односили на стварање нових самоуправних локалних јединица, референдуми од 2000. године су се превасходно тицали економских питања, односно могућности већих улагања у новоформиране општине.²³⁵

11. Италија

Корени директне демократије у Италији сежу до краја XVIII века. Ипак, о тим првим референдумима се не може говорити као о истинским директно-демократским облицима одлучивања, већ као о плебсцитарним како би се потврдила Наполеонова власт над окупираним подручјима Италије. Ти плебсцитарни облици директне демократије опстали су и током XIX века, углавном када се радило о анексији нових територија под влашћу Француске. У истом периоду јавили су се и одређени елементи локалне директне демократије, посебно у северним и централним деловима Италије. Ти референдуми одржавани су у малим срединама и великим градским центрима, а тицали су се пре свега градског планирања и комуналних послова. Двдесетих година прошлога века, са доласком на власт Франческа Мусолинија, ови облици директне демократије су у потпуности укинуги. Међутим, током његове владавине ипак су одржана два „изборна плебсцита“, 1929. и 1934. године који нити су били отворени нити такмичарски, тако да је Национална фашистичка партија оба пута освајала готово по 100% гласова.

Истовремено са зачећем установа директне демократије на националном нивоу, јавили су се слични инструменти и на локалном и регионалном нивоу. По свом карактеру они нису били плебсцитарни, као што је то био случај код националних референдума. Локални референдуми су добијали на све већем значају, па су тако постали уобичајени и чести током прве две деценије XX века. Између 1904. и 1914. обавезујући референдуми на

²³⁵ Исто, стр. 36.

локалном нивоу одржавали су се широм Италије, посебно у централним и северним деловима Италије.²³⁶ Заинтересованост за референдуме, првенствено на северу Италије може се пронаћи у политичкој традицији блиској швајцарском политичко-културном обрасцу, и претежно настањеним намачким становништвом, као и разуђености малих локалних заједница. Наведене установе директне демократије, функционисале су до доласка на власт фашистичког режима.

После Другог светског рата, донет је нови либерално-демократски Устав. Овим новим уставом 1948. године, институционализовани су бројни облици директне демократије. Облици директне демократије, иницијативе и референдуми су се примењивали на националном нивоу. Устав, из страха од поновне појаве фашизма омогућио је демократски облик политичког организовања, који је у условима италијанске политичке културе водио хиперплурализацији и хиперполитизацији италијанског друштва. Последице су дуготрајна политичка нестабилност и честа промена коалиционих влада. Хиперполитизација друштва и његова идеолошка расцепканоста на бројна страначка острва, у тадашњој политичкој елити Италије је довело до уверења да би примена референдума додатно продубила друштвене конфликте на идеолошкој основи. У складу с тим, иако је референдум био формално-правно установљен чланом 75 Устава, његова практична примена није постојала све до 70-тих година.²³⁷

Табела 9. Основне карактеристике политичког система Италије

Грана власти	Карактеристике	Снага у политичком систему
Парламент	Парламентарни систем као одговор на потенцијални повратак фашиста	Јак
Влада	Коалиционе владе са честим променама коалиција	Слаба

²³⁶ Uleri, Pier Vincenzo, „The Institutionalisation of the Referendum in the Italian Political System: From the National to Regional and Local Levels“, у Schiller, Theo, (Ed.) Local Direct Democracy in Europe, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer, Wiesbaden, Germany, 2011, стр. 76.

²³⁷ Mirjanian, Donald P, Comparative Direct Democracy: A Study of Institutions and Individuals, PhD Thesis, University of Nevada, 2013, стр. 74, (online), <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3011&context=thesesdissertations>, приступљено: 30. 09. 2014.

Председник	Председник кога именује Парламент	Слаб
Судство	Независне судије које поставља Парламент	Јако
Директна демократија	Референдуми на свим нивоима у вертикалној организацији власти; Грађанске иницијативе са малим бројем потписника; 50% цензус излазности	Јака

Италијански Устав установио је референдуме који се односе на законске предлоге и уставне промене.²³⁸ Чланом 71 дефинисане су пропозиције за покретање народне иницијативе, при чему је услов прикупљање најмање 50000 потписа. Од 1974. до сада, готови сви национални референдуми су били аброгативног карактера, изузимајући онај из 1989. године који се односио на европске интеграције и два која су се односила на уставне амандмане. Поред грађана који могу бити покретачи народне иницијативе, то може бити и Влада као и сваки члан Парламента. Једна у низу успешних иницијатива била је она која се односила на продубљивање европских интеграција. Покренута је од стране италијанске групе европских федералиста у Европском парламенту и тичала се давања мандата ЕП за израду Европског устава. Ова иницијатива, која је била потписана од стране 114000 бирача 1988. године, довела је до референдума 1989. године који се одржао паралелно са европским изборима, са изузетно високом излазношћу (81%) и великим бројем потврдних гласова (88%).²³⁹ Основни услов да би референдум био успешан је цензус излазности од најмање 50% регистрованих бирача. Због тог ригорозног прага излазности чак 20 од 42 национална референдума у периоду од 1990. до 2003. године буде неуспешно.²⁴⁰

²³⁸ Члан 75 Устава Италије утврђује питање референдума везаних за законске предлоге, док члан 138 дефинише проблематику референдума који се односе на уставне промене.

²³⁹ Erne, Roland with comments by Bruno Kaufmann, „Direct Democracy in Italy“, (online), <http://www.iniref.org/italy.html>, приступљено: 10. 09. 2014.

²⁴⁰ Nijeboer, Arjen, Verhulst, Jos, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Referendum and Initiative*, Democratie.nu, Referendum Platform, Democracy International, Brussels, 2007, стр. 65, приступљено: 14. 09. 2014.

О снази инструмената директне демократије у Италији, односно да се она може сврстати раме уз раме са најразвијенијим системима по том питању сведочи и чињеница да иницијатори референдума могу бити и синдикати. Током 1970. године Парламент Италије је усвојио закон који носи популарни назив „раднички статут“. Наведеним законом у оквиру члана 21 предвиђено је да синдикати могу захтевати референдум који се тиче права радника у оквиру предузећа, економског сектора или чак целе економије.²⁴¹ Такође, значајан утицај у покретању референдума у Италији имају и политичке партије. Тако се током 1987. године одржало пет референдума који су били у великој мери подржани од стране тада опозиционе Социјалистичке партије.²⁴²

Уставом су такође дефинисане и процедуре за употребу института директне демократије на регионалном, покрајинском и локалном нивоу.²⁴³ Члан 123 Устава омогућава регионима да сопственим законодавством уређују питања везана за механизме директне демократије, тако да не постоји унификовани систем за примену ових инструмената на територији читаве Италије. Тим чланом се одређује да је главни акт сваког италијанског региона Статут, а да се њиме поближе одређују регионални саветодавни или аброгативни референдум о питањима усвајања регионалних закона или административних одлука. Још један од директно-демократских механизма на регионалном нивоу тиче се територијалне политике и промене постојећих регионалних граница. Члан 132. Устава Италије омогућава да се од актуелних региона могу се стварати нови региони, било фузијом или издвајањем из постојећих. Према пропозицијама за стварање новог региона неопходан услов је да његова популација мора износити преко милион становника, а захтев мора бити покренут од стране локалних већа која представљају барем 1/3 популације на коју се територијалне промене односе. Према наведеном члану Устава покрајине и општине могу бити прикључене и/или издвојене из неког од региона.²⁴⁴

Питање локалних референдума уређено је тзв. „Басанинијевим“ законом о локалној самоуправи. Специфичност је да на локалном нивоу не постоји институт обавезног већ само саветодавног референдума. Сам закон не обавезује општине да у своје статуте уграде

²⁴¹ Исто.

²⁴² Catt, Helena, *Democracy in Practice*, Routledge, Taylor & Frances, 1999, стр. 67.

²⁴³ Одељак 5 другог дела Устава Италије, чланови 114-133.

²⁴⁴ Члан 132, Устав Републике Италије.

референдум, већ им оставља слободу да ли ће то учинити. Актуелни тренд је повећавање броја општина које примењују ову установу, а пропозиције варирају од општине до општине. Наиме, неке од општина дозвољавају да иницијатори референдума могу бити само локални органи власти, попут градоначелника или локалних већа, док у неким случајевима иницијатори могу бити и грађани. И ту постоје разлике тако да у проценат становништва које иницира референдум варира.²⁴⁵

Право гласања на референдумима припада свим грађанима Италије било да су настањени на њеној територији или у иностранству.

Табела 10. Установе директне демократије у Италији по различитим нивоима власти

Ниво власти	Механизми директне демократије	Пропозиције
Национални ниво	Конститутивни референдум; Народна иницијатива; Синдикални референдум	1/5 чланова оба дома Парламента, 500000 грађана или 5 регионалних парламената; 500000 грађана; иницијатори синдикати
Регионални ниво	Абrogативни референдум; Саветодавни референдум; Територијални референдум	Нови регион мора имати најмање 1000000 становника, општине које иницирају морају представљати најмање 1/3 популације, проста већина гласова грађана.
Локални ниво	Саветодавни референдум	Проста или квалификована већина или мањина чланова општинских Скупштина, Градоначелник, одређени број грађана.

Референдум из области изборног права одржан је у Италији 1999. године. Поменути референдумом грађанима Италије је пружена могућност да се опредељују између важећег мешовитог пропорционалног и компензаторског пропорционалног изборног система. За овај предлог су се изјасниле све веће политичке партије пошто би он

²⁴⁵ „Басанинијев“ закон број 142 о локалној самоуправи.

њих фаворизовао, док су мање биле против. С обзиром на нестабилност италијанских влада, што је директна последица изборног система, за предлог је гласала огромна већина изашлих на гласање од чак 91.5%. Ипак, овај предлог замало није успео да прође услед недовољне излазности од 49.6%, при постојећем цензусу излазности од 50%.

Недуго затим, већ током 2000. године уследили су референдуми из области јавног финансирања политичких партија, изборног права, синдиката и правосуђа.

12. Лихтенштајн

Кнежевина Лихтенштајн налази се у Алпима и смештена је између Швајцарске и Аустрије. Према демократска држава, Лихтенштајн све до 1984. године није признавао право учешћа на изборима женском делу популације. Тада је путем референдума то право по први пут установљено. Женама је то право дато искључиво на националним, а не на локалним изборима. Слично као у Швајцарској, администрација је малобројна и њу чини само пет ресорних министарстава. Одређена овлашћења дата су и кнезу, која нису типична за монархије у данашњем периоду. Иако површински и популационо мала држава, она се данас налази на самом врху по бруто националном дохотку *per capita*.

Механизми директне демократије у Лихтенштајну су по први пут уведени Уставом из 1921. Пре тога власт је искључиво припадала принцу. Устав из 1921. је у потпуности изменио тип политичког система, преласком од апсолутне монархије у полудемократски систем. Ипак, овај систем има хибридни карактер, с обзиром да сувереност почива истовремено на народу, а с друге носилац суверенитета је монарх. Све до тада принц је имао широка овлашћења, као што је именовање шефа Владе, чак и странца из Аустрије. Међутим, 1864, изборна права дата су грађанима (мушком делу популације), а право да именује три представника у петнасточланом парламенту, припадало је и надаље принцу. Поменути устав је као инструменте директне демократије препознао референдум и народну иницијативу. Инструментима су омогућене промене закона и Устава, као и финансијски референдум и могућност опозива чланова и целокупног сазива Парламента. Поменути Уставом из 1921. у овај хибридни режим су по први пут уведени инструменти директне

демократије, Принц је и надаље задржао бројна овлашћења, а као једно од важнијих је ратификација свих закона које усвоји Парламент. Устав Лихтенштајна из 2003. године пружио је додатне механизме помоћу којих грађани директно могу утицати на карактер и облик политичког система. Свакако, најзначајнија иновација међу директно-демократским установама је могућност аболиције принца и могућност промене облика владавине без могућности да сам принц стави вето на усвојену одлуку.²⁴⁶

Слично као и у Швајцарској, грађани Лихтенштајна располажу механизмима иницијативе и референдума. У Лихтенштајну се примењују обавезни и факултативни референдум. Обавезни референдум се користи: у случају ревизије Устава када не постоји сагласност унутар Парламента; када се доноси закон који се доносе по убрзаној процедури, и чији рок важења је дужи од једне године; код ратификације свих међународних уговора; аболиција монархијског уређења; као и избору судија у случају да не постоји сагласност међу политичким институцијама. Факултативни референдум се примењује у случајевима хитних федералних закона чије се важење протеже на рок дужи од једне године, финансијских референдум, о раду Владе инициран од стране Парламента. Консултативни референдум такође бива покренут од стране Парламента.

Када је реч о народној иницијативи, у Лихтенштајну су институционализоване како формулисана, тако и неформулисана иницијатива. Иницијативе могу покренути грађани и од општине, којих у Лихтенштајну има осам. За иницијативе које се тичу закона неопходно је прикупити 1000 потписа, док је за уставне промене наопходна дуална већина и 1500 потписа уз сагласност четири општине.

Упоредно посматрано, механизми директне демократије у Лихтенштајну умногоме предњаче у односу на друге системе са установама директне демократије. Разлог лежи пронаћи у изразито малој популацији у Лихтенштајну чиме је учестала употреба поменутих установа знатно олакшана. Иако у великој мери подсећа на швајцарски систем, механизми

²⁴⁶ Marxer, Wilfried, „Direct Democracy In Liechtenstein“, Paper presented at International Conference, Direct Democracy in Latin America, (online), http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/0/contortionistUniverses/408/rsc/Publikation_downloadLink/Marxer_Direct_Democracy_Buenos_Aires.pdf, : приступљено: 24. 02. 2014, стр. 2.

директне демократије у Лихтенштајну иду још за два корака даље пошто је њима омогућена контрола јавних финансија и могућност распуштања парламента.²⁴⁷

Табела 11. Инструменти директне демократије у Швајцарској и Лихтенштајну

Иницијатива		Референдум	
		Обавезни	Саветодавни
Уставна	Ш	Тотална или	Конститутивни
иницијатива	Л	парцијална ревизија устава;	референдум Л
		Одлука о томе да ли	
		ће доћи до ревизије Устава	
Законодавна	Ш	Федерални закони закони	Законодавни Ш
иницијатива	Л	који се сматрају ургентним	референдум Л
		а који нису покривени	
		Уставом и чији рок	
		важења прелази једну	
		годину	
Иницијатива за	Л	Обавезујући референдум	Факултативни Ш
распуштање		за ратификацију	референдум око
Парламента		међународних уговора	међународних Л
			уговора
Изгласавање	Л	Избор судија када не	Финансијски Л
неповерења		постоји сагласност	референдум
Принцу		институција	
Аболиција	Л		Референдум Л
монархије			покренут

²⁴⁷ Marxer, Wilfried, Pallinger, Zoltan Tibor, „System Contexts and System Effects of Direct Democracy of Direct Democracy – Direct Democracy in Liechtenstein and Switzerland Compared“, у Pállinger, Zoltán Tibor, Kaufmann, Bruno, Marxer, Wilfried, Schiller, Theo, (eds.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Springer, 2007, стр. 21.

		иницијативом Парламента
Номинација судија	Л	Консултативни Л референдум покренут иницијативом Парламента

Извор: Marxer, Wilfried, Pallinger, Zoltan Tibor, „System Contexts and System Effects of Direct Democracy of Direct Democracy – Direct Democracy in Liechtenstein and Svitzerland Comapared“, у Pállinger, Zoltán Tibor, Kaufmann, Bruno, Marxer, Wilfried , Schiller, Theo, (eds.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Springer, 2007, стр. 22.

Референдуми у Лихтенштајну су јако учестали. Један од, свакако, најбитнијих одржан је 1995. године и односио се на питање прикључења Европском економском простору. Резултати референдума су ишли у прилог учлањивању Лихтенштајна у ову организацију, при чему је 55,9% гласало за, док је 44,1% било против. Овај референдум сведочи о јакој оријентацији грађана Лихтенштајна не према европским већ преваходно ка економским интеграцијама.

13. Данска

Данска се убраја међу политичке системе који бележе највиши рејтинг када је у питању квалитет демократије. Индекс квалитета демократије укључује 100 емпиријских индикатора помоћу којих се мери степен слободе, једнакости и контроле рангира Данску на највише, прво место. Барометар квалитета демократије бележи разлике у квалитету политичке партиципације, политичког представљања, транспарентности, као и питања везана за владавину права, људских слобода и могућности владе да имплементира политичке одлуке.²⁴⁸

²⁴⁸ (online), <http://www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110127090533.htm>, приступљено: 18. 09. 2014.

Табела 12. Рејтинг првих 10 држава према квалитету демократије

Држава	Рејтинг
Данска	88,3
Финска	87.7
Белгија	85.1
Исланд	83.5
Шведска	82.9
Норвешка	82.1
Канада	79.4
Холандија	79.0
Луксембург	75.2
САД	74.9

Извор: (online) <http://www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110127090533.htm>, приступљено: 18. 09. 2014.

Установе директне демократије чине изразито битну компоненту демократије у Данској. Устав Данске из 1953. године умногоме је уобличио и проширио могућности грађана да директно партиципирају у доношењу политичких одлука, а у Уставу из 1953, налазе се четири поглавља која обрађују проблематику референдума и иницијатива. Као главна установа директне демократије у одељку 88 помиње се обавезни конститутивни референдум. Да би одређени уставни амандман прошао, неопходно је да добије подршку већине чланова парламента, али и већине оних који гласају као и цензус излазности од 40% бирачког тела (у претходном Уставу је било 45%). Поред конститутивног референдума у Данској је обавезан расписати референдум око трансфера суверенитета ка међународним организацијама.²⁴⁹

²⁴⁹ Nijboer, Arjen, Verhulst, Jos, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Referendum and Initiative*, op. cit, стр. 64.

Други инструмент директне демократије је суспензивни законодавни референдум, којим се бирачима оставља могућност да одбаце већ усвојени закон. Овај облик референдума активира се уколико 1/3 чланова парламента у року од три радна дана након доношења закона захтева његово расписивање. У том случају и сами чланови Парламента могу одбацити закон за шта је потребна проста већина њихових гласова, при чему се то мора одиграти у року од 5 радних дана. Уколико до тога не дође, расписује се референдум у најкраћем року од 12 а у најдужем од 18 радних дана. Да би неки закон био одбачен, примењује се систем двоструке већине од натполовичне већине изашлих на гласачка места и 30% од укупног бирачког тела. Грађани могу суспендовати акт у широком спектру питања која могу бити његов предмет као што су јавне финансије, плате и пензије, директни и индиректни порези и таксе и сл. Када постоји потреба да се усвоји закон по хитном поступку, њега може потписати краљица, али и тада је могуће расписивање референдума. Уколико грађани одбаце неки закон, Парламент у тој области мора донети нови у року од 14 дана.

Трећи у низу инструмената директне демократије који постоји на националном нивоу у Данској је референдум из области међународних уговора, односно обавезни референдум о преносу националних надлежности на трансанционални, односно међународни ниво. У зависности од надлежности која се преноси неопходна је потврда 5/6 или просте већине чланова Парламента и подношење закона о трансферу надлежности гласачима на потврђивање. Да би референдум био успешан постоје исте пропозиције као у случају суспензивног референдума. Предмет обавезног референдума мора бити и проблематика везана за активно и пасивно бирачко право. Наиме, одељак 29 Устава Данске одређује да свака промена везана за годиште којим грађани стичу бирачко право мора бити стављена пред гласаче. Коначно последња у низу установа директне демократије је опциони или факултативни референдум. Њиме је остављена могућност Парламенту да донесе специјални закон којим омогућава одржавање факултативног референдума о некој јавној политици или акцији коју влада или парламент тек треба да одобре.

Када је реч о локалном нивоу власти, у Данској постоји само факултативни референдум. Од 1970. до 2007. године одржано је око 160 локалних референдума. Од тада па до данашњих дана у Данској је одржано 20 референдума, док је инструмент референдума

у Данској уведен 1915. као процедура којом се усвајају уставни амандмани. Према тој уставној одредби, сваки уставни амандман би захтевао потврду од најмање 45% регистрованих бирача на референдуму. Промена устава 1953. довела је до додатног смањивања овог прага на 40%. Такође, овим уставом који је на снази до данашњих дана по први пут уведена је установа факултативног референдума.²⁵⁰ Ова установа подразумева да 1/3 чланова Парламента може затражити да предлог законодавног акта буде стављен пред гласаче.

Специфичност Данске у односу на друге системе са институционализованим механизмима директне демократије огледа се у чињеници да у Данској грађани не могу бити покретачи референдума путем народне иницијативе.

Табела 13. Установа	Предмет	Услови
Конститутивни референдум	Устав и уставни амандмани	Већина у Парламенту; више од половине на референдуму; 40% свих регистрованих бирача
Суспензивни законодавни референдум	Закони	1/3 чланова Парламента; више од половине на референдуму; 30% свих регистрованих бирача
Референдум из области међународних уговора	Закон о трансферу надлежности на међународни или наднационални ниво	5/6 или проста већина чланова Парламента; више од половине на референдуму; 30% свих регистрованих бирача
Референдум о промени године којом се стиче бирачко право	Закон о промени годишта за стицање активног и пасивног бирачког права	Проста већина изашлих на референдум
Опциони или факултативни референдум	Сваки закон или одлука коју намеравају да донесу Парламент или Влада	1/3 чланова Парламента; проста већина изашлих на референдум

²⁵⁰ Члан 42, Устав краљевине Данске

14. Уругвај

Као и у случају других латиноамеричких политичких система, зачетке одређених компоненти демократије у Уругвају можемо пронаћи почетком XIX века, деколонијализацијом и ослобођењем од ауторитета шпанских власти. У тадашњем Уругвају и током читавог века постојале су само две политичке партије: конзервативци Бланко и либерали Колорадо између којих је текла непрестана борба за превласт. Резултат њихових сукоба је подела Уругваја на провинције које су биле под њиховом контролом. Ипак све до 1900. године о примени установа директне демократије у Уругвају није било ни речи. Са доласком на власт Хозеа Батла Ордонеза по први пут почиње да се јавно помиње директна демократија као могућност грађана да учествују у политичким процесима. Као либерални председник, који је тежио да политички и територијално уједини земљу, Батл Ордонез је настојао да у потпуности поштује права конзервативно настројених Бланко. Покушаји хомогенизације земље и изграђивања националног јединства око кључних државних и друштвених питања, добрим делом су се односили и на институционализацију установа директне демократије. Он је референдум видео као потенцијално средство којим се грађани активно укључују у политику, односно, као „основно средство за обезбеђивање грађанске партиципације, узимајући у обзир ограничења за директну партиципацију у условима величине и комплексности модерног друштва.“²⁵¹

Случај Швајцарске имао је пресудну улогу у конституционализацији установа директне демократије у Уругвају. Први пут у историји Уругваја конститутивни референдум је примењен када је 1917. године усвојен нови Устав. Међутим, установе непосредне демократије су по први пут формално уведене Уставом из 1934. године, а накнадно проширене 1942. и 1967. године. До датог јачања постојећих и проширивања могућности грађана да директно учествују у политичким процесима долази 1985. године након укидања војне диктатуре.

Установе директне демократије у Уругвају уведене су 1966. године, да би могућности грађана да директно партиципирају у политичком одлучивању биле додатно

²⁵¹ Weinstein, Martin, *Uruguay: Democracy at the Crossroads*, Greenwood Press, Boulder, 1988.

проширене уставом из 1997. године. Уругвај представља крајње специфичан случај када је у питању Латинска Америка. Он је једина држава Латинске Америке која познаје установу обавезног конститутивног референдума. Поред обавезног конститутивног референдума на националном нивоу у Уругвају постоје још два инструмента директне демократије: иницијатива за уставну реформу и аброгативни референдум. Такође, Уставом Уругваја одређене су пропозиције за грађанску иницијативу којом се могу мењати чланови и целокупни Устав, али не и закони. Основни недостатак у примени наведених института директне демократије је постојање високог броја потписника како би се они применили. У случају промене поједих чланова или целокупног става неопходно је прикупити 10% потписа регистрованих бирача, док је за одбацивање већ усвојеног закона путем аброгативног референдума потребно чак 25% потписа регистрованих бирача. У случају Уругваја до данашњих дана покренуто је пет референдума за промену Устава, при чему су прошла само два која су се односила на права пензионера.²⁵² Још једна у низу специфичности уругвајског случаја огледа се у чињеници постојања института преферендума којим се гласачи изјашњавају о томе да ли је потребно сазивати аброгативни референдум. Овде је неопходно прикупити 2% потписа регистрованих гласача. Тиме се Уругвај сврстава у ред земаља са најлибералнијим предиспозицијама за покретање иницијатива и одржавање референдума. С обзиром да је гласање на изборима, као и у случају референдума обавезно, излазност је увек висока и прелази 90%.

Референдуми у Уругвају су најчешће били покренути око социјалних и економских питања. Два од њих су већ поменути и тичала су се права пензионера, док су се друга два односила на забрану приватизације јавних предузећа.²⁵³

Традиционално, и код уругвајских политичких партија постоји јасна дистинкција када је у питању директна демократија. Највећа подршка директној демократији долази од стране левнице, док је главнина опозиције садржана унутар десних политичких партија. У том контексту Уругвај не представља изузетак у односу на друге земље са утемељеним институцијама директне демократије, попут Швајцарске, САД и Немачке.

²⁵² (online), ww.planet-thanet.fsnet.co.uk/groups/wdd/direct_democracy_in_latin_america.htm#4, приступљено: 11. 09. 2014.

²⁵³ Исто.

Од тада па до 2010. године установе директне демократије су коришћене 17 пута од чега је одржано 7 грађански иницираних референдума, покренуто 5 народних иницијатива, 2 обавезна референдума и 3 плебисцита покренута од парламентарне мањине.²⁵⁴

Табела 14. Установе директне демократије у Уругвају

Процедура	Пропозиције	Члан Устава
Народна иницијатива са владиним контрапредлогом	Инициран од стране 10% бирачког тела; цензус излазности 35% и више	331А
Плебисцит покренут од парламентарне мањине	Инициран од стране 2/5 чланова Скупштине; цензус излазности 35% и више	331Б
Обавезни референдум	Одлука Уствотворне Скупштине; цензус излазности 35% и више	331Ц
Обавезни референдум	Уставни закон; проста већина укупних гласова	331Д
Народни референдум	Инициран од стране 25% бирачког тела; питања која не могу бити предмет референдума су порези и она која спадају у ексклузивну надлежност владе; парзни листићи се рачунају као гласање против; проста већина укупних гласова	79

Извор: (online), <http://www.activatingdemocracy.com/uruguay-leads-the-way/>, приступљено: 17. 09. 2014.

Највећи број народних иницијатива и референдума покренут је током три протекле декаде, након свргавања војног режима 1985. године. Ове идеје око народних иницијатива нарочито су биле заступљене међу левичарским и радничким партијама и покретима, при чему је предњачила левичарска странка Frente Amplio. Ипак, да је директна демократија у Уругвају неретко била коришћена у популистичке сврхе и као средство притиска на владајуће партије сведочи чињеница да је након доласка на власт партије Frente Amplio, 2005 године, број иницијатива покренутих од стране левичарских организација радикално

²⁵⁴ (online), <http://www.activatingdemocracy.com/uruguay-leads-the-way/>, приступљено: 17. 09. 2014.

опао, док су конзервативне и десничарске групације узеле знатно веће учешће у директно-демократским процесима.²⁵⁵

15. Венецуела

У многобројним научним расправама, режим у Венецуели се обележава као недемократски и ауторитарни, али се истовремено у Латинској Америци убраја у ред држава са најразвијенијим механизмима директне демократије. Јачање директне демократије у Венецуели повезано је са доласком Уга Чавеза на власт 1998. године. Основни циљ за који се он заложио током своје председничке кампање био је доношење новог Устава којим би се ојачали механизми грађанске партиципације у јавним пословима.²⁵⁶ Током своје председничке кампање 1998. године Уго Чавез се оштро супротставио тада преовлађујућем обрасцу либералне представничке демократије. Као алтернативу Чавез је истакао нову форму партиципативне и протагонистичке демократије.²⁵⁷ Након своје изборне победе 1999. године нови председник Венецуеле сазвао је конститутивну скупштину како би се саставио нови Устав, који је усвојен на референдуму исте године. Решења усвојена новим уставом су постала кључни извор структуралних промена државе и друштва.²⁵⁸ Устав није укинуо класичне представничке институције, већ је у политички систем уградио нове пратиципативне механизме за учешће грађана у вршењу јавних послова. Једна од основних премиса Устава је да управљање државом треба да буде засновано на принципима демократије, партиципације, изборности, одговорности и плурализма, као и мандатима који у сваком тренутку могу бити враћени народу на располагање.²⁵⁹ Ове промене у смислу јачања партиципативних формула омогућиле су веће учешће грађана у јавним пословима, али контрола над њима припада

²⁵⁵ Видети на веб страници, <http://people2power.info/input/a-new-reality-for-latin-americas-most-established-democracy/>, приступљено: 17. 03. 2015.

²⁵⁶ Kornblith, Miriam, „Direct Democracy in Venezuela“, *Direct Democracy: An International IDEA Handbook*, IDEA, 2008, стр. 34.

²⁵⁷ Canache, Damaris, „The Meanings of Democracy in Venezuela: Citizen Perceptions and Structural Change“, *Latin American Politics and Society*, vol. 54, no. 3, Wiley 2012, стр. 99.

²⁵⁸ Исто, стр. 99

²⁵⁹ Основни принципи, члан 6, Устав Републике Венецуеле, 1999.

претежно извршној власти, што је неретко водило ка политичкој мобилизацији у корист председника.²⁶⁰ Из тог разлога, заговорници процедуралне демократије верују да увођење инструмената директне демократије у представнички модел неретко може водити популистичким тенденцијама и владавини једног човека. Веза између партиципативне демократије и ауторитаризма почива на директној вези која постоји између харизматског вође и грађана.²⁶¹

У политичком систему Венецуеле постоје сви облици директне демократије, од народне иницијативе и референдума, преко опозива, до петиције. Проблематика директне демократије уређена је одељком IV Устава где се у члану 70 предвиђа да правом законодавне петиције располажу сви пунолетни грађани Венецуеле, а неопходно је прикупити 0,1% потписа свих регистрованих бирача.²⁶² Свако питање, које је од националне важности, може бити предмет референдума уколико то путем иницијативе затражи 10% регистрованих бирача.²⁶³ Иницијативом располаже и Конгрес који може двотрећинском већином изнети било које питање на референдумско гласање.²⁶⁴ Истим чланом је омогућено да предмет референдума могу бити и питања међународног права уколико то преко иницијативе захтева 15% регистрованих бирача. Сваки јавни функционер може бити опозван. Поступак се покреће тако што иницијативу за смену мора потписати 20% регистрованих бирача. Да би функционер био опозван услов је да за његову смену гласа више бирача него оних који су га изабрали, уз цензус излазности од 25%.²⁶⁵

Политички систем Венецуеле познаје установе како аброгативног, тако и обавезног референдума. Аброгативни референдум, на основу члана 74. Устава може бити покренут иницијативом 10% бирачког тела. У случају председничког декрета, тај праг је дупло нижи и износи 5%.²⁶⁶ Да би аброгативни референдум прошао, предвиђен је и цензус излазности од 40%. Такође је утврђен и списак области које не могу бити предмет референдума, а ту спадају буџетска и фискална питања, људска права и међународни уговори. Устав

²⁶⁰ Lissidini, Alicia, „Direct Democracy in Latin America: Between Delegation and Participation“, (online), <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/17.pdf>, приступљено: 24. 0002. 2015.

²⁶¹ Quandt, Midge, „In Defence of Participatory Democracy“, (online), <http://www.quandt.com/participatorydemocracy.pdf>, приступљено: 24. 02. 2015.

²⁶² Члан 204, Устав Републике Венецуеле, 1999.

²⁶³ Члан 71, Устав Републике Венецуеле, 1999.

²⁶⁴ Члан 73. Устав Републике Венецуеле, 1999.

²⁶⁵ Члан 72. Устав Републике Венецуеле, 1999.

²⁶⁶ Члан 74. Устав републике Венецуеле, 1999.

дефинише питање ревизије постојећег и доношења новог устава као једини предмет обавезног референдума.²⁶⁷

Специфичност директне демократије у Венецуели лежи у чињеници да она поседује институционално веома развијене механизме непосредног грађанског учешћа у процесу одлучивања, али да истовремено не поседује већа искуства у њиховој примени. Такође, наведени инструменти су уставом јасно дефинисани и прецизирани, тако да њихово даље регулисање путем закона или подзаконских аката није неопходно.²⁶⁸

Најважнији референдум који се одиграо у Венецуели односио се на опозив председника Венецуеле Уга Чавеза. Једна од основних предиспозиција за могућност опозива изабраних функционера у Венецуели је да му мора истећи више од пола мандата уколико се улази у ову процедуру. Први покушај за смену Чавеза догодио се током 2003. године. Процес опозива иницирале су различите опозиционе организације, које су прикупиле нешто више од 3,2 милиона потписа. Кључни недостатак процеса опозива односио се на дискреционо право Националне изборне комисије да учествује у свим фазама процеса опозива.²⁶⁹ Тиме је онемогућено да овај процес буде испраћен од стране независних посматрача. Други недостатак огледао се у усвајању нових правила, која су значајно отежала процес, што је окончање пролонгирало на читавих једанаест месеци.²⁷⁰

16. Албанија

Устав Републике Албаније у свом првом члану ову државу дефинише као парламентарну републику, у којој суверенитет почива на грађанима, а они га остварују преко изабраних представника или директно.²⁷¹ Овим чланом је јасно одређено да је

²⁶⁷ Члан 344. Устав Републике Венецуеле, 1999.

²⁶⁸ Madronal, Juna Carlos, „Direct Democracy in Latin America“, Mas, Democracia and Democracy International, (online), http://www.democracy-international.org/sites/default/files/PDF/Publications/2005-04-01_directdemocracylatinamerica.pdf

²⁶⁹ Исто, стр. 35.

²⁷⁰ Исто, стр. 35

²⁷¹ Члан 1, тачке 2 и 3, Устав Републике Албаније.

преовлађујући модел демократије у Албанији представнички, али да може бити надограђен народном иницијативом и референдумом.

Право на покретање народне иницијативе припада свим грађанима са бирачким правом, а услов да би нека иницијатива била поднета је потпис од стране најмање 50000 грађана. Овом установом директне демократије могуће је захтевати одбацивање усвојеног акта или тражити од Председника покретање референдума око посебно значајних питања.²⁷² Уставом Републике Албаније утврђују се три типа референдума. Први облик је конститутивни референдум, а односи се на обавезну потврду уставне ревизије од стране гласача. Други тип је општи референдум, који се одржава на основу народне иницијативе, било да је реч о одбацивању усвојеног акта или доношењу новог. Овај инструмент директне демократије може се употребљавати и на захтев једне петине чланова парламента или када то тражи Савет министара. Трећи облик референдума је локални. Устав Албаније прецизно одређује неопходан број потписа за његово одржавање, а он износи 10% бирачког тела у општини.²⁷³

Све predisпозиције за одржавање референдума налазе се у такозваном „Изборном кодексу“. Иако је сам „Изборни кодекс“ био предмет учесталих промена, оне су се преваходно односиле на изборно законодавство, док су правила у области референдума и иницијатива остала непромењена. Изборни кодекс спецификује правила за одржавање аброгативног референдума: да предлог за одбацивање већ усвојеног акта мора бити потписан од најмање 12 грађана са пуним бирачким правом што је јако мали број; да мора бити поднет централној изборној комисији; да уколико се мењају део или делови закона, онда они морају бити усклађени са деловима који остају на снази; предлог за одбацивање закона мора садржати два обавезна елемента: назив, број и датум одобрења закона, и које одредбе се мењају уколико је реч о парцијалним изменама; разлог због кога се закон одбацује или у целости, или када су у питању поједини чланови.²⁷⁴

²⁷² Члан 150, тачка 1, Устав Републике Албаније

²⁷³ Bala, Valbona Pajo, „The Culture of Referendum in Albania: Technical and Theoretical Reflections on the Abrogative Referendum“, *Academicus, International Scientific Journal*, (online), <http://www.academicus.edu.al/nr9/Academicus-MMXIV-9-029-042.pdf>, стр. 30.

²⁷⁴ Bala, Valbona Pajo, „The Culture of Referendum in Albania: Technical and Theoretical Reflections on the Abrogative Referendum“, *op. cit*, стр. 31.

Централна изборна комисија располаже правом одбацивања предлога за одбацивање усвојеног акта, и она то може учинити у року од 90 дана.

IV ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Термин јавна политика означава смислено деловање власти како би се произвеле одређене последице у друштву. Дакле, основни циљ сваке власти је продуковање јавних добара како би се на најадекватнији начин одговорило на потребе грађана. У демократском политичком поретку креирање јавних политика у највећој мери зависи од самих грађана, који су носиоци суверенитета и где се јавне политике у највећој мери развијају у складу са њиховим преференцама и тежњама, било путем изабраних представника, било директно-демократским путем. Тако је један од идеала директне демократије инкорпорирање грађанских преференци у добро осмишљене и оствариве јавне политике. Чувени амерички теоретичар Дејвид Истон вероватно пружа најконцизнију дефиницију јавне политике. Он је одређује као алокацију одређених вредности усмерених од стране државе ка друштву. У том контексту, и у домену свих јавних политика, директна демократија има изразито важну улогу. Ако посматрамо оне политичке системе који највише негују установе директне демократије, можемо запазити да се сам процес креирања јавних политика у великој мери одвија циклично, и да добрим делом грађани самостално доносе одлуке које ће примењивати држава, алоцираних вредности ка друштву.

Истраживачи су одавно конструисали хипотезу да примена установа директне демократије, референдума и иницијатива у либералним демократијама снижава трошкове, јавни дуг и порезе.²⁷⁵ Најчешће се разматра осам компоненти помоћу којих иницијативе и референдуми утичу на јавне политике:

- Прва, директну демократију види као вето средство против моћи владе, која може користити јавне трошкове и опорезивање како би обезбедила реелекцију;
- Друга компонента базира се на ставу да краткорочни избор политичке елите узрокује веће трошкове. У представничком типу демократије грађанима је потребно далеко више средстава како би исказали своје преференце;

²⁷⁵ Waqshal, Uwe, „Direct Democracy and Public Policymaking“, *Journal of Public Policy*, vol. 17, no. 2, Cambridge University Press, 1997, стр. 226.

- Правила доношења одлука су одлучујућа и у представничком и у директнодемократском типу система наводи се у трећој компоненти. Директна демократија се може посматрати као аналогија тржишту, резултира већом ефикасношћу, пошто постоји већа борба за гласове. Степен фискалне једанкости је далеко већи јер егзистира уједначеност између пореза и потрошње;
- Четврто, много је лакше бавити се појединим буџетским питањима, јер у чистом представничком систему гласање против буџета истовремено значи и смену владе;
- Пета компонента упозорава да у представничком систему интересне групе и бирократија имају далеко већи значај него тамо где постоје установе директне демократије;
- Шесто, одлуке о јавним политикама су мање повратне када постоје елементи директне демократије. Грађани који учестало доносе политичке одлуке су далеко боље информисани. Зато су они склонији вету у случају непотребних политичких пројеката. Директна демократија позитивно утиче на расправу и комуникацију како међу самим грађанима, тако и између њих и владе;
- Седмо, политичка сучељавања су далеко мања него у чистом представничком систему владавине. Не постоји разлог за страховања да ће усвојене одлуке касније бити одбачене;
- Осмо, сама претња референдумом и иницијативом може дисциплиновати владу.²⁷⁶

Карактеристика директне демократије у односу на представничку огледа се у сузбијању политичких картела. Како примећују поједини истраживачи политичари имају три могућности да стекну одређене користи у односу на бираче:

- Они могу доносити такву врсту одлука којима могу кориговати бирачке преференце. То могу чинити пошто поседују сопствену идеологију, јер стичу

²⁷⁶ Исто, стр. 226-227.

материјалне и нематеријалне ресурсе чинећи то, или зато што грађани не поседују екстензивне информације. Као пример се наводе бројне економске мере у систему цена, што политичарима омогућава да подигну таксе и порезе;

- Друго, политичари себи обезбеђују широке привилегије у форми директних финансијских прихода или индиректних као што су куће или кола;
- Експлоатација грађана од стране политичара може достићи корупцију у виду директног плаћања од стране оних који плаћају.²⁷⁷

Ова гледишта грађанске иницијативе виде као могућност грађана да самостално иницирају доношење одлука које нису на агенди политичке елите, а референдуме као инструмент којим грађани могу спречити усвајање одређених одлука штетних по њихове интересе.²⁷⁸

Још једна изражена карактеристика директне демократије у процесу креирања јавних политика је степен доступности информација грађанима. Наиме, разноврсним механизмима и формама директне демократије грађанима се пласира широк спектар информација чиме се они оспособљавају за учешће у процесу креирања и усвајања одређених јавнополитичких мера. Размена аргумената која је стимулисана механизмима директне демократије може имати пресудну улогу у формирању грађанских преференци. Политичка елита може имати значајну ролу у формирању ставова грађана, али та улога није нужно пресудна као што је то, рецимо, у случају изборних процеса.²⁷⁹

Утицај директне демократије на процес креирања јавних политика у последње време је привукао пажњу многобројних истраживача. Како примећују неки аутори, директна демократија, посебно у форми народних иницијатива, омогућава грађанима и интересним групама да приликом креирања јавних политика заобиђу традиционалне представничке институције. Кључни проблем у том процесу за њих лежи у компетентности грађана да доносе такву врсту одлука. Иако многе студије потврђују тезу да грађани поседују

²⁷⁷ Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, у Congleton, Roger, Swedenborg, Birrgita, (eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, MIT Press, 2006, стр. 43.

²⁷⁸ Исто, стр. 46.

²⁷⁹ Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, *op. cit.* стр. 48.

капацитет да доносе одлуке усклађене са сопственим преференцама, готово по правилу се увек постављају два суштински важна питања о утицају директне демократије на јавне политике. Прво, у коликој мери су одлуке које грађани доносе овим путем реактивне или екстремне? Друго, колико су такве одлуке кохерентне и усклађене са већ постојећим решењима?²⁸⁰

1. Директна демократија и јавно мњење

Јавно мњење представља скуп колективних ставова, вредности и идеја у животу одређене заједнице. Иако се сам термин јавно мњење повезује са великим демократским револуцијама с краја XVIII века, његове зачетке можемо пронаћи још у периоду античке Грчке када су грађани путем делиберативних форума у полисима доносили колективне одлуке и критички изражавали своје ставове. Ипак, термин јавно мњење до посебног изражаја долази након другог светског рата са ширењем демократских вредности и идеала. Једна од најбољих дефиниција јавног мњења га одређује као вербализацију и комуникацију међу великим бројем појединаца у коју су укључена опште позната питања.²⁸¹ Према овом тумачењу јавно мњење се посматра као акција или спремност на акцију у односу на одређену ситуацију дела јавности који очекују да и други деле сличне ставове и идеје.²⁸² Функционисања јавног мњења нема без политичке комуникације. Политичка комуникација представља интерактивни процес који се одвија између политичара, медија и грађана. Он се одвија по хоризонтали, као и по вертикали и тече одозго надоле од политичара ка грађанима, и одоздо, од грађана ка политичарима. Хоризонтално процес политичке комуникације повезује различите политичке актере.²⁸³

²⁸⁰ Gerber, Elisabeth R, Phillips, Justin H, „Evaluating the Effects of direct Democracy on Public Policy: Californias Urban Growth Boundaries”, *American Politics Research*, vol. 33, no. 2, Sage Journals, 2005, стр. 312.

²⁸¹ Allport, Floyd, „Toward a Science of Public Opinion“, *Public Opinion Quarterly*, Jan. 1937

²⁸² Phillips Davison, W, „The Public Opinion Process“, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 22, no. 2, Oxford University Press, New York, 2002, стр. 93.

²⁸³ Norris, Pippa, „Campaign Communications“, у LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard G, Norris, Pippa, (eds.) *Comparing Democracies 2*, Sage Publications, London 2002, стр. 127.

У политичким системима са институционализованим механизмима директне демократије, улога јавности поседује још израженији значај. То се, наравно, не односи на системе са плебисцитарним облицима директне демократије, где је та улога чак и умањена. Пример Швајцарске, коју је историја поштедела трзавица, раскола и дисконтинуитета у развоју демократских установа, недвосмислено показује да развој критичког и демократског јавног мњења мора пратити континуирани и стабилни развој демократије. Истовремено се показује благотворни утицај директне демократије на јавно мњење, пошто она неизбежно води демократској социјализацији и хомегенизацији око кључних друштвених и државних питања.

Протеклих декада, развојем и јачањем процеса интеграција, удаљавање јавности од политичких процеса условљено измештањем нивоа одлучивања на супранационални и трансационални ниво, уз динамику глобалног тржишта, мобилише се јавност у државама широм света за активније учешће грађана у политичким процесима. Ове глобалне промене и удаљавање политичких елита од грађана нагнали су институционалне дизајнере да трагају за алтернативним решењима у циљу превазилажења тих проблема. Јавно мњење у развијеним западним демократијама све је мање уверено у квалитет јавних политика које продукују њихове владе.²⁸⁴

Једна од основних претпоставки сваког демократског режима је учешће грађана у процесу доношења политичких одлука. Међутим, да би грађани остварили то своје право на адекватан начин, нужно је да буду правовремено и објективно информисани: „да би гласачи донели исправне одлуке, они морају разумети опције о којима одлучују.“²⁸⁵

Мобилизацију приликом примене установа директне демократије, можемо посматрати у две равни.

- Прва указује да су учешћу у гласању и потписивању иницијатива и петиција склонији образованији. Ова теза заснива се на становишту о когнитивној мобилизацији: код образованијих грађана постоји већа заинтересованост за

²⁸⁴ Skockpol, Theda, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman, 2003.

²⁸⁵ Dalton, Russell J, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Seven Bridges Press, New York, 1988, стр.13.

учешће у политичком одлучивању. Зато је хипотеза да су сви видови политичких кампања битни за исход гласања тестирана истраживањима у политичким наукама и дисциплини политичке комуникације. Ова хипотеза се превасходно односила на ефекте изборних кампања и њихове последице како на индивидуално бирачко понашање, тако и на целокупно бирачко тело.²⁸⁶ Ипак, увек се мора водити рачуна да се механизми директне демократије користе како би се изменила или одржала одређена јавна политика, док се код избора бирачи опредељују за најшири спектар јавних политика. У таквој констелацији, сами бирачи су мање заинтересовани за референдуме, пошто они углавном теже да гласају у процесима који по дубини и ширини захвата далеко више утичу на њихове животе.

- Друга раван везана је за партијску идентификацију која је у изборним процесима далеко израженија. У случају референдума, класичне линије поделе на левицу и десницу често нестају, а примена установа директне демократије неретко нарушава и унутарпартијску дисциплину. Стога приликом референдума и грађанских иницијатива може доћи до радикалног заокрета у јавном мњењу и супротстављању одређеним мерама владајућих политичких партија.²⁸⁷

У јавном мњењу већине развијених демократија егзистира јасна подршка увођењу нових и јачању постојећих установа директне демократије. Ипак, заговорници ове идеје, оличени у алтернативним покретима и левици, пре свега, умногоме прецењују домете директне демократије. Основна идеја је да би директна демократија требало да допринесе већој транспарентности и потенцијално ширим могућностима за активно учешће грађана у доношењу политичких одлука.²⁸⁸ О јавној подршци директној демократији сведоче многобројни подаци, па се тако, рецимо, током истраживања које је спровео Еуробарометар 1998. године већина немаца исказала подршку директној демократији. Оно што је симптоматично је да већа подршка директној демократији долази из Источне Немачке.

²⁸⁶ Shuck, A. R. T, *Referendum Campaign Dynamics*, PhD Thesis, Amsterdam School of Communication Research, 2009, стр. 2, (online), <http://dare.uva.nl/document/2/61922>, приступљено: 09. 10. 2014.

²⁸⁷ Исто, стр. 3.

²⁸⁸ Dalton, Russell J, Burklin, Wilhelm, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, *Journal of Democracy*, vol. 12, no. 4, Johns Hopkins University Press, 2001, стр. 150.

Слични ставови постоје и у САД, где још већи проценат грађана заговара шири ангажман у политичким процесима.²⁸⁹

Сви облици политичких кампања подразумевају организовани напор одређених актера да обликују јавно мњење како би се постигли одређени циљеви кроз процес политичког одлучивања. Зато директна демократија представља плодно поље за деловање разноврсних политичких актера чији је циљ политичка мобилизација како би остварили своје интересе. У средишту формирања ставова грађана о одређеним питањима налази се политичка комуникација, која претпоставља да грађани поседују просвећено разумевање тема о којима одлучују.²⁹⁰

2. Директна демократија и „добро управљање“

Концепт „доброг управљања“ постаје једна од доминатних парадигми у развијеним западним демократијама у позним годинама XX и почетком XXI века. Идеја и феномен „доброг управљања“ јавне институције третира као сервис грађана, а у мањој власт над њима. Тежиште промена у некадашњим бирократским структурама и заокрет државног апарат ка функционисању по узору на приватни сектор у многим развијеним демократским системима означава се као „нови јавни менаџмент“. Базични циљ реформских подухвата био је подизање ефикасности и ефективности јавне администрације. Укључивање грађана и цивилних актера у контролу администрације уз увећавање транспарентности у раду државних институција једна је од критичних тачки концепта „доброг управљања“. Постоје бројне дефиниције „доброг управљања“. Оне су најчешће развијене од стране међународних организација како би се евалуирао развој држава. Организација за економску сарадњу и развој (OECD) добро управљање дефинише као онај облик управљања који у себи садржи „партиципацију, транспарентност, одговорност, владавину права, једнакост.“

²⁸⁹ Исто, на основу истраживања Еуробарометра показује се да се 61% грађана настањених на простору некадашње Источне Немачке залаже за директну демократију, насупрот 53% оних који живе на територији Западне Немачке. У случају САД, чак 76% американаца верује да би требало да имају активнију улогу у процесу доношења одлука.

²⁹⁰ Kriesi, Hanspeter, „Political Communication: An Integrated Approach“, у Kriesi, Hanspeter, (ed.), *Political Communication in Direct Democracy Campaigns: Enlightening or Manipulating*, Palgrave Macmillan, London 2011, стр. 1.

Постоје и одређења која „добро управљање“ повезују са јавним вредностима где се оне виде као идеали или принципи који се следе како би се формирало понашање јавних службеника.²⁹¹ Стога се концепт доброг управљања превасходно односи на јавну бирократију, односно на успостављање јачих веза између грађана и администрације у циљу продуковања јавних добара која су усклађенија са грађанским преференцијама.

Овакав концепт који су на врло сличан начин развиле и друге међународне организације, поред успостављања широког дијапазона контролних и регулаторних тела, отворио је простор за грађанску партиципацију и притисак „одоздо“, односно за имплементацију разноврсних инструмената помоћу којих грађани контролишу своје изабране представнике. Та „демократска трансформација“ или демократизација демократије, последично је водила јачању механизма грађанског учешћа у процесу доношења одлука.²⁹² То се примарно односи на увећане могућности партиципације, посебно кроз разноврсне облике директне демократије. Још једно у низу схватања „доброг управљања“ долази од Светске банке. У неколико извештаја Светска банка наводи предуслове које је неопходно остварити како би се имплементирали принципи доброг управљања. И овде се у први план истичу демократизација и децентрализација. Ови процеси се виде као основа за повећавање одговорности државе према грађанима. За експерте Светске банке изградња ефикасне државе мора бити пропраћена механизмима који повећавају транспарентност и отвореност, као и увећавање грађанске партиципације у јавним пословима.

Од коликог значаја директна демократија може бити за „добро управљање“ најсликовитије показује случај швајцарског политичког система. Дугорочна и континуирана употреба механизма директне демократије у великој мери је допринела „добром управљању“ да деловање јавних функционера буде усаглашеније са истинским

²⁹¹ Jorgensen, Torben Beck, Sorensen, Ditte-Lene, „Codes of Good Governance: National or Global Public Values“, *Public Integrity*, vol. 15, no. 1, 2012-2013, стр. 72.

²⁹² Далтон Расел утврђује да је увођење праксе „доброг управљања“ у САД последично водило вишеструком увећавању броја иницијатива и референдума, види у Russell, Dalton, „Direct Democracy and Good Governance: Does it Matter?, Paper prepared for the Conference, *The Impact of Direct Democracy*, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, January, 2005, стр.1, (online), □HYPERLINK "[http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton\(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance\).pdf](http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance).pdf)" □[http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton\(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance\).pdf](http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance).pdf) □ : приступљено 04.02.2013.

тежњама и потребама грађана, а односи се на контролу и одговорност јавних функционера. Поједина упоредна истраживања недвосмислено потврђују тезу да обавезујући референдуми смањују јавне трошкове и јачају ефикасност владе, што је у случају иницијатива обрнуто.²⁹³

Оно што се додатно потврђује у системима са институционалираним установама директне демократије је и лични осећај среће и задовољства функционисањем целокупног политичког поретка. На основу истраживања спроведеног у Швајцарској на кантоналном нивоу, недвосмислено се потврђује хипотеза да су грађани у кантонима који традиционално негују развијеније инструменте директне демократије далеко задовољнији сопственим квалитетом живота него што је то случај тамо где су они заступљени у мањој мери.²⁹⁴

Табела 13. Ниво задовољства квалитетом живота у 9 држава (%)

Држава	Веома срећан	Претежно срећан	Не веома срећан	Несрећан	Без одговора	Не знам
Аустралија	34,9	57,7	6,2	0,5	0,7	0,8
Немачка	23,1	60,9	13,4	1,5	0,2	1,0
Јапан	32,3	54,2	9,4	1,0		3,2
Пољска	22,2	70,4	5,3	0,5	0,5	1,0
Румунија	13,6	55,4	26,4	4,0	0,3	0,3
Словенија	19,5	63,8	14,2	1,8	0,5	0,3
Шпанија	15,5	70,9	12,2	1,1		0,3
САД	36,1	53,5	8,8	1,2	0,5	
Уругвај	34,2	51,8	11,4	2,1	0,4	0,1

Извор: World Value Survey, 2010-2014, (online), <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>, приступљено: 29. 09. 2014.

²⁹³ Blume, Lorenz, Voigt, Stefan, „Institutional Details Matter-More Economic Effects of Direct Democracy“, Economics of Governance, Springer, 2012, стр. 288.

²⁹⁴ Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, op. cit. стр. 55.

Ови подаци јасно показују да је ниво задовољства квалитетом живота далеко виши у оним системима у којима постоје развијени инструменти директне демократије. Најупечатљивији је случај Уругваја који по многим економским показатељима далеко заостаје за развијеним економијама, али се и даље високо котира по нивоу исказаног задовољства, чему свакако доприносе развијене установе директне демократије.

Табела 14. Заинтересованост за политику у 8 држава (%)

Држава	Веома важна	Претежно важна	Не веома важна	Неважна	Без одговора	Не знам
Аустралија	5,8	32,0	48,1	10,3	3,9	
Немачка	9,7	32,9	42,9	14,6		
Јапан	18,9	43,4	29,5	3,5		4,8
Пољска	4,7	32,9	48,9	13,5		
Румунија	4,3	13,4	42,8	38,3	0,8	0,5
Словенија	0,6	7,5	50,7	40,7	0,2	0,2
Шпанија	6,1	17,0	44,7	31,7		0,5
САД	8,0	39,9	40,8	10,6	0,7	

Извор: World Value Survey, 2010-2014, (online), <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>, приступљено: 29. 09. 2014.

И на основу ове табеле је уочљиво да је незаинтересованост грађана за политику далеко већа у системима без чврсто утемељених институција директне демократије. Изузетак у том погледу, с једне стране, представља Словенија која има изузетно повољне услове за имплементацију института непосредне демократије, а висок проценат оних којима је политика неважна, док Јапан, с друге стране, нема развијене установе директне демократије, али чији су грађани далеко најзаинтересованији за политику.

Ови показатељи су од изузетне важности за процес „доброг управљања“, пошто је на основи њих уочљиво да су грађани и задовољнији и заинтересованији за политику у оним државама које негују форме директне демократије. Они указују на већу информисаност као

и на приближавање грађанских преференци ставовима политичке елите, што у великој мери унапређује креирање јавних политика, последично водећи пунијој имплементацији концепта доброг управљања. На пример, расправе око Уговора из Мастрихта у оним државама где се одигравао референдум о овом питању су биле далеко свеобухватније и водиле су већој информисаности грађана о његовим предностима и манана. Овај тип дискусија неизбежно води даљем разумевању онога што представља приватно, али и јавно добро.²⁹⁵ Оспособљени могућношћу да директно партиципирају у процесу доношења политичких одлука, грађани постају политички активнији. Они су непрестано изложени различим кампањама које захватају јавнополитичка питања. Из тог разлога, грађани не могу побећи од политичке проблематике која им се непрестано сервира, те су стога склонији дискусији око кључних политичких проблема. Политичка култура мора одговарати типу политичког система. Исто правило се може применити и у случају директне демократије, пошто и она захтева постојање одређених културолошких и традицијских претпоставки.

Директна демократија за последицу има јачање социјалног капитала. У ситуацији када грађани поседују могућности за активну политичку патиципацију, неизбежно је подизање нивоа социјалног капитала. Истичу се две су кључне претпоставке које доприносе развоју социјалног капитала.

- С једне стране, грађани неизбежно имају веће поверење у владу пошто су политичке одлуке лимитиране вољом грађана, а сами политички актери морају деловати усклађеније са њиховим интересима и жељама. Насупрот томе, и политички актери поседују већи ниво поверења у грађане омогућавајући им да и они активно партиципирају у процесу доношења политичких одлука.²⁹⁶
- Да директна демократија као једна од компоненти које подстичу развој социјалног капитала доприноси и подизању економских параметара показују и подаци о заступљености сиве економије у укупном бруто друштвеном производу које износи Фрај. Сива економија најмање је заступљена у оним

²⁹⁵ Као добар пример аутори наводе случај референдума око Уговора из Мастрихта у Данској, Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, op. cit. стр. 56.

²⁹⁶ Frey, Bruno S, „Direct Democracy for Transition Countries“, (online), http://bsfrey.ch/articles/400_03.pdf, приступљено: 04. 03. 2015, стр. 44.

системима који негују партиципативни образац и моделе за активно грађанско учешће у јавним пословима.

Табела 15. Учешће сиве економије у укупном БДП-у у земљама централне, источне и западне Европе 2000-2001. године

Источна и централна Европа	%	Западна Европа	%
Словенија	27	Швајцарска	9
Пољска	27	Ирска	16
Чешка република	18	Шведска	19
Мађарска	24	Холандија	13
Румунија	33	Финска	18
Бугарска	36	Норвешка	19
Белорусија	47	Белгија	22
Украјина	51	Британија	13
		Италија	27
		Шпанија	23
		Француска	15
		Аустрија	11
Просек	33	Просек	17

Извор: Frey, Bruno S, „Direct Democracy for Transition Countries“, (online), http://bsfrey.ch/articles/400_03.pdf, приступљено: 04. 03. 2015, стр. 45.

У ФИНАНСИРАЊЕ ИНСТРУМЕНАТА ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Финансирање директне демократије и транспарентност процеса који прате кампање везане за иницијативе и референдуме једнако су важни као и финансирање типичних представничких и изборних установа демократије. Питања утицаја партикуларних и парцијалних интереса и неформалних и ванинституционалних вето-играча и актера умногоме могу одредити ток како изборних, тако и директно-демократских процеса. Системи који су у већој мери одређени за форме директне демократије развили су институционализоване контролне механизме како би финансирање кампања учинили транспарентнијим и доступнијим јавности. Сама кампања се на најопштијем нивоу може дефинисати као организовани покушај да се информише, убеди и мобилише.²⁹⁷ Кампања је серија комуникационих догађаја коју спроводе политички актери како би убедили грађане у процесу колективног доношења одлука.²⁹⁸

Слично као и код изборних кампања, улога новца и снажних интереса може имати сигнификантне последице на ток директно-демократских кампања, па и, у коначном исходу, на резултате. Међутим, упоредна пракса показује да се неретко дешава да грађани, информисани о улози новца гласају супротно интересима оних појединаца или група које се труде да финансијским средствима промовишу своје интересе. За разлику од финансирања изборних процеса и пратећих кампања, финансирање механизма директне демократије није толико транспарентно. Учестале и распрострањеније примене ових механизма, тежиште у бројним политичким системима померено је на креирање контролних тела како би се токови новца у процесу доношења одлука учинили транспарентнијим.

Финансирање установа директне демократије заокупља пажњу великог броја истраживача и аналитичара. Ширење и продубљивање постојећих механизма директне демократије у великом броју политичких система довело је до још веће заинтересованости за директно-демократске процедуре како би било могуће организовати непристрасну

²⁹⁷ Norris, Pippa, „Campaigns Communications“, у LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard G, Norris, Pippa, (eds.), *Comparing Democracies 2*, Sage Publications, London, 2002, стр. 127.

²⁹⁸ Bernhard, Laurent, *Campaign Strategy in Direct Democracy*, Palgrave MacMillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2012, стр. 1.

кампању и објективно информисање. Разлоге томе превасходно можемо пронаћи у чињеници да многобројне интересне групе својим, пре свега финансијским средствима, могу итекако утицати на ток и исход наведених процедура.

Модалитети финансирања директне демократије радикално се разликују од државе до државе. Установе директне демократије се у неким случајевима примењују искључиво на националном, негде на субнационалним. Док у појединим системима они постоје на свим нивоима власти. Мултипликовани инструменти директне демократије по вертикали политичког система усложњавају и сам процес финансирања. Зато се посебна пажња посвећује нормативном оквиру којим се подробније уређује ова материја. Тако је, рецимо, грађанска иницијатива најкоришћенији облик директне демократије у САД, а модели њеног финансирања драстично се разликују по савезним државама. Пресудну улогу у овом процесу имали су како савезни, тако и врховни судови федералних јединица.²⁹⁹ У прилог тези да САД имају високо развијене механизме директне демократије можда најбоље илуструје пример да је током изборне кампање 2004. године за потребе представљања председничких кандидата утрошено 700 милиона, а исте године за иницијативе и референдуме 400 милиона долара.³⁰⁰

1. Финансирање референдумских кампања

Модел финансирања референдумских кампања драстично варирају како међу политичким системима, тако и унутар њих. Сложени, федерални и конфедерални политички системи најчешће омогућавају (кон)федералним јединицама да инструменте директне демократије у њиховој надлежности уређују самостално. Различите пропозиције и могућности финансирања директно утичу на примену и ток референдумских кампања. Кампање које прате референдуме могу произвести потпуно другачије последице у односу на претпоставке и очекивања. У случају референдума далеко су чешће коалиције које би у

²⁹⁹ Smith, Daniel A, „U.S. States“, у Gilland Lutz, Karin, Hug, Simon, (eds.), *Financing Referendum Campaigns*, Palgrave MacMillan, 2010, стр. 46.

³⁰⁰ Tolbert, Caroline J, Smith, Daniel A, „Representation and Direct Democracy in the United States“, *Representation*, vol. 42, no. 1, Routledge, Taylor & Frances, 2006, стр. 25, (online), <http://www.clas.ufl.edu/users/dasmith/T%26SRepresentation.pdf>, приступљено: 10. 09. 2014.

случају изборних кампања биле незамисливе, а идеолошка оријентација према класичној типологији партија на левицу, десницу и центар у случају директне демократије има умањени значај. Дефиниција онога што подразумева праћење токова новца обухвата „сва правила која имају утицај на финансирање политичких кампања различитих актера током референдумских кампања.“³⁰¹

Најзначајнији међународни документ на подручју Европе који уређује финансирање референдума и референдумских кампања је *Кодекс добре праксе у референдумима* Савета Европе из 2007. године. Усвајању овог документа претходио је *Водич о одржавању референдума* Венецијанске комисије и Већа за демократске изборе. Покушаји да се питања везана за референдуме, па и њихово финансирање подробније уреде на нивоу свих чланица Савета Европе датирају још од 1990. године, када је дошло до ширења демократије и на социјалистичке државе Централне и Источне Европе. Први који регулише препоруке државама чланицама о регионалним и локалним референдумима и народним иницијативама потврђен је од стране министара задужених за проблематику регионалних и локалних власти. Током 2001. године усвојен је и *Водич за конститутивне референдуме* од стране Венецијанске комисије.³⁰²

Водич добре праксе у референдумима уређује бројна питања везана за финансирање референдума јасно одваја проблематику финансирања изборних и референдумских активности. Јасно се истиче да, за разлику од избора није неопходно у потпуности искључити утицај власти за или против предлога на референдуму. Ипак, власти на националном, регионалном и локалном нивоу не смеју утицати на исход гласања екстензивном, једностраном кампањом. Коришћење јавних фондова од стране власти за потребе кампање мора бити забрањено.³⁰³

У Швајцарској не постоје јавни извори финансирања иницијатива. У контексту њихове учесталости могло би доћи до радикалног увећања јавне потрошње. У политичким системима где не постоји толики број иницијатива, оне се делимично или у потпуности

³⁰¹ Zelweger, Tobias, Serdult, Uwe, Renfer, Irene, „Referendum Campaign Regulations in Europe and Latin America“, у Gilland Lutz, Karen, Hug, Simon, *Financing Referendum Campaigns*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2010, стр. 206.

³⁰² Guidelines for Constitutional Referendums at National Level, Venice Commission, Council of Europe, 6-7. 07. 2001.

³⁰³ Водич добре праксе у референдумима, Савет европе, 1996, члан 3.1, став б.

финансирају из јавних извора. За разлику од бројних држава са институционализованим механизмима директне демократије, Швајцарска не поседује ограничење када је у питању временско трајање референдумске кампање. Ипак, током времена донете су бројне одлуке којима се уређује њихов ток. Најважнији акт који уређује проблематику референдумских кампања је Савезни закон о радију и телевизији усвојен 2006. године. Наведени закон дефинише и уређује питања поштовања фундаменталних права, као и приступности ширих и објективних информација о свим питањима која прате референдуме, где спада и њихово финансирање.³⁰⁴

С друге стране, у Великој Британији финансирање референдумских кампања одвија се по правилима утврђеним у *Закону о политичким партијама, изборима и референдумима*.³⁰⁵ Законом се уређују само питања везана за финансирање националних референдумских кампања, док се финансирање локалних и окружних референдума уређује статутима субнационалних јединица. Тако је за потребе референдума о независности Шкотске финансирање кампање било уређено посебним Законом о референдуму који је усвојио шкотски Парламент.³⁰⁶ У Великој Британији постоји јасно дефинисана пропозиција која уређује трошкове везане за референдумску кампању. Они чији трошкови у кампањи прелазе 10000 фунти, морају се регистровати код Централне изборне комисије која ће обезбедити транспарентно финансирање кампање.

У многим државама које имају развијен систем референдума и референдумских кампања не постоји јасно уређен правни оквир који уређује ово питање. Такав је случај у Данској. Проблематика финансирања референдумских кампања у Данској уређена је законским пропозицијама које се тичу финансирања политичких партија. Како би се обезбедила ефикасна контрола партијских фондова, у Данској је предвиђено да су партије у обавези да пријаве и јавно обелодане сваки приход који прелази 20000 хиљада круна, што је еквивалентно износу од 4000 долара.³⁰⁷ Главнина партијских прихода у Данској долази из јавних извора, где је јасно одређено да се расподела тих средстава одвија по броју места у парламенту. Такође, партије су дужне да грађанима пласирају правовремене и објективне

³⁰⁴ Federal Act on Radio and Television, The Federal Assembly of the Swiss Confederation, 24. 03. 2006.

³⁰⁵ Political Parties, Elections and Referendums Act, Parliament of the United Kingdom, 2000.

³⁰⁶ Scottish Independence Referendum Bill, Parliament of Scotland, 14. 11. 2013.

³⁰⁷ Hobolt Bintzer, Sara, „Campaign Financing in Danish Referendums“, у Gilland Lutz, Karen, Hug, Simon, (eds.), Financing Referendum Campaigns, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2010, стр. 65.

информације о Европској унији, за шта се обезбеђују посебна средства из државног буџета.³⁰⁸ Ипак, чак и Данској, која се по свим параметрима сврстава у ред уређенијих демократија траје дебата о финансирању информација које се односе на ЕУ. Та дебата се одвија на карактеристичној линији поделе на еврофиле и евроскептике, при чему посебне критике на расподелу јавних извора за те потребе имају евроскептици. Наиме, чланови парламента који долазе из Народног покрета, противника ЕУ, износе критике да велики део фондова одлази у руке Еврофилског европског покрета који није ни заступљен у парламенту.

Интересантан је и случај Колумбије, где не постоји финансирање референдума и иницијатива из јавних извора, већ се оне финансирају искључиво од стране приватних лица. Ипак, држава је та која одређује максималну висину ових средстава, а за мониторинг читавог процеса код иницијатива и кампања као и за утврђивање наведеног лимита задужено је Централно изборно веће.³⁰⁹ Такође је и јасно утврђен однос заинтересованих страна са медијима који су у обавези да свима обезбеде равноправне финансијске услове током кампања везаних за референдуме и иницијативе.

Када говоримо о финансирању установе референдума у италијанском политичком систему, оно што се на први оглед може уочити је да насупротив данском систему у овом случају постоје јасно дефинисане законске предиспозиције. За Роланда Риџија (Ricci, Roland) постоје три основне типологије референдума у Италији, а то су према обавезности где их он разврстава на аброгативне, потврђујуће и консултативне, и према нивоу власти на коме се одигравају где их дели на националне, регионалне и општинске, док су према предмету конститутивни и законодавни референдум.³¹⁰ За истога аутора основна карактеристика референдума у Италији је што су се они односили на ограничавање партијске моћи, управо путем система њиховог финансирања. Тако се у Италији одиграло неколико референдума чији је циљ био јачање транспарентности у финансирању

³⁰⁸ Исто, стр. 65.

³⁰⁹ Direct Democracy: International IDEA Handbook, IDEA, 2008, стр. 148.

³¹⁰ Ricci, Roland, „Financing Referendum Campaigns in Italy: How Abrogative Referendum Can Regulate Electoral Financing“, у Gilland Lutz, Karen, Hug, Simon, (eds.), Financing Referendum Campaigns, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2010, стр. 132.

политичких партија у Италији. Такође, исти покушаји су се односили и на укидање јавних извора финансирања политичких партија.³¹¹

У Уругвају, не постоји законска регулатива којом се уређује питање финансирања референдумских кампања. Орган који је задужен за ток кампање и приступ медијима, као и за пружање објективних и релевантних информација је Изборни суд Уругваја. Непостојање законске регулативе која се односи на финансирање референдума у Уругвају сврстава ову земљу међу најлибералније у свету када је реч о референдумским кампањама. Држава се ни на један начин не меша у активности везане за кампање, при чему не постоји никакав лимит када је реч о количини прикупљених средстава. Такође, учесницима у кампањи није одређено равномерно време у медијском праћењу кампања. Једино ограничење је везано за престанак свих референдумских активности 48 сати пре његовог одржавања, што је истоветно и у случају изборне тишине.³¹²

2. Финансирање иницијатива

Као и у случају референдума и финансирање иницијатива је од великог значаја за њихово прихватање или одбацивање. Финансирање иницијатива од стране интересних група има асиметрични ефекат на бираче. Та асиметрија, како аутори емпиријски потврђују, огледа се у чињеници да новац који је утрошен против неког предлога повећава број оних опредељених против њега, док се у случају финансирања усмереног за усвајање предлога број оних који су за не повећава.³¹³ Према другој струји мишљења, која разматра проблематику финансирања установа директне демократије, у извесним ситуацијама повезаним са институционалним контекстом може доћи и до симетрије те да улагања у референдумске и кампање повезане са иницијативама у сваком случају повећава број оних који се изјашњавају за или против неког предлога.³¹⁴ То је посебно приметно на случају САД где

³¹¹ Ricci, Roland, *op. cit.*

³¹² Direct Democracy: International IDEA Handbook, 2008, стр. 151.

³¹³ Figuerido, John M, Ji, Chang Ho, Kousser, Thad, „Financing Direct Democracy: Revisiting the Research on Campaign Spending and Citizen Initiatives“, *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 30, no. 3, Oxford University Press, New York, 2014, стр. 486.

³¹⁴ Исто, стр. 486

постоји високо развијена демократска политичка култура, и свест грађана о својим политичким правима и обавезама.

Један од модела којим се прати ток новца код иницијатива је формирање посебних комитетета чији је задатак да надгледају прикупљање и потрошњу. Такви комитети су формирану у многим државама САД, а посебно је реперезентативан пример Орегона, чија је изборна комисија увела електронски систем где грађани путем интернета могу непрестано пратити све финансијске токове везане за изборе, али и за референдуме и иницијативе.³¹⁵

Међународни институт за подршку у демократским изборима кључни проблем везан за финансирање иницијатива види у проналажењу праве мере и баланса између средстава која долазе из јавних и приватних извора. Уколико се кампање везане за иницијативе, с једне стране финансирају из приватних извора, може доћи до мале или прекомерне потрошње што може водити неинформисаности бирача или неједнаке заступљености неке од заинтересованих страна у кампањи.³¹⁶ Уколико не постоје јавни извори финансирања иницијатива, то може угрозити саму суштину директне демократије пошто заинтересоване стране не морају информисати бираче на адекватан начин.³¹⁷

Оно што је неопходно обезбедити код кампања везаних за грађанске иницијативе је правовремена и добра информисаност бирача. Из тог разлога, многи заступају становиште да је у ток ових кампања неопходно укључити јавне институције како би се наведени предуслови обезбедили. То се може чинити трајно или *ad hoc* у случају посебно важних питања, какав је био случај у Аустралији приликом референдума о облику владавине 1999. године.³¹⁸

У многим случајевима кампање које се односе на иницијативе су подржане или вођене од стране формалних политичких организација, пре свега политичких партија. То неретко доводи до подела на блокове који су идеолошки повезани, а грађани се опредељују у складу са страначком идентификацијом. Партије ће несумњиво став „за“ или „против“ неке

³¹⁵ *Direct Democracy: International IDEA Handbook*, IDEA, 2008, стр. 153.

³¹⁶ Исто, стр. 153.

³¹⁷ Исто, стр. 153.

³¹⁸ *Direct Democracy: International IDEA Handbook*, IDEA, 2008, op. cit, стр. 153.

иницијативе заузимају на основу идеологије, програма и преференци чланова. Међутим, тај став може бити појачаван или пригушиван, чак и ремодификован под клијентелистичким притисцима. Ипак, у извесним ситуацијама иницијативе и референдуми могу угрозити страначку кохезију. Пример је гласање за улазак у ЕУ у Шведској. Тада су се чланови владајуће Социјалдемократске партије изјашњавали и за и против уласка у пуноправно чланство ЕУ.³¹⁹

У извесном броју држава постоји и тзв. дерегулисани модел финансирања, где је омогућено финансирање које није установљено формалним правилима и процедурама. Ту није прецизно одређена висина финансијских средстава која се користе у кампањама везаним за иницијативе.

Наједноставнији модел базиран је на јасно утврђеним правилима о подношењу извештаја о коришћењу финансијских ресурса током кампање. Контролу утрошка средстава у овој ситуацији најчешће врше изборне комисије, али у том процесу могу учествовати и регулаторна тела задужена за област финансирања политичких активности и кампања.

Можда најупечатљивији случај о утицају интересних група на грађанске иницијативе је његово регулисање у САД. Тако је у неколико федералних једница покренута иницијатива за лимитирање пореске стопе на имовину са директном последицом умањења финансијских ресурса, што је редуковало јавну администрацију на нивоу јединица локалне самоуправе и федералних јединица.³²⁰ Сличан модел применила је и Вашингтонска асоцијација за пословање која је инвестирала милионске износе у иницијативе како би натерала радничке синдикате да они уложе своја средства у финансирање, што је последично водило финансијској кризи у синдикатима.³²¹

Једна од основних претпоставки за успешно спровођење иницијатива је лимитирање појединачних и групних доприноса актерима у кампањи, како би се избегло заступање партикуларних интереса. Уколико би се омогућило да грађани неограничено инвестирају у иницијативе, могло би доћи до ситуације у којој се бенефити богатијих мултипликују на уштрб сиромашнијих слојева становништва. Из тог разлога, ограничавање потрошње током

³¹⁹ Исто, стр. 152.

³²⁰ (online), http://www.ncid.us/act_s31, приступљено: 17. 11. 2014.

³²¹ Исто

кампања приликом иницијатива би требало заменити ограничавањем појединачних и групних доприноса.³²² Овај проблем се у случају САД означава као „популистички парадокс“, где су интереси појединаца и моћних група далеко заступљенији од оних ширих, грађанских. Како се и показује у радовима стручњака, грађани не одређују план и садржину иницијативе у исто толикој мери, колико не одређују ни рад законодавног тела.³²³ У иницијативе током тридесетих и четрдесетих година прошлога века уложене су милионске суме.³²⁴ Ово се потврђује и истраживањем од стране Дејвида Маглбаја (Magleby, David), који говори о томе да је током педесетих, шездесетих и седамдесетих на иницијативе у Калифорнији утрошено више него на изборима за све легислатуре федералних јединица.³²⁵ У прилог оваквој тврдњи иду и подаци да је за иницијативе и референдуме у САД током 1998. године потрошено 400 милиона долара, док је за потребе изборне кампање током избора за Конгрес обе политичке странке 1997-1998. утрошено више него дупло мање.³²⁶ Такође, у кампањама које су повезане са грађанским иницијативама у САД често је питање да ли у њима пресудну улогу имају грађани или консултанци.³²⁷ Колику улогу у иницијативама могу играти и партикуларни интереси показују и подаци различитих студија, па тако Елизабет Гербер утврђује на основу узорка од осам федералних јединица САД да чак 68% финансија приликом иницијатива долази од моћних интересних група. Такође се потврђује да су у већини случајева та средства намењена обарању оних иницијатива које нису усклађене са интересима тих моћних групација.³²⁸

³²² Исто

³²³ Smith, Daniel, „Campaign Financing of Ballot Initiatives in the American States“, (online), <http://www.clas.ufl.edu/users/dasmith/sabato.pdf>, стр.73, приступљено: 17. 11. 2014.

³²⁴ Исто, стр. 75.

³²⁵ Magleby, David, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, The Johns Hopkins University Press, 1984, стр.149.

³²⁶ Smith, Daniel, „Campaign Financing of Ballot Initiatives in the American States“, (online), <http://www.clas.ufl.edu/users/dasmith/sabato.pdf>, op. cit, стр. 77.

³²⁷ Donovan, Todd, Smith, Daniel, Mooney, Christopher, *State & Local Politics: Institutions & Reform: The Essentials*, Cengage Learning, 2011, стр. 98.

³²⁸ Gerber, Elisabeth, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Democracy*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1999, стр. 110.

VI ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА И УЧИНАК ДЕМОКРАТСКИХ РЕЖИМА

1. Директна демократија и јавна добра

Предстојеће поглавље обухватиће разматрање последица директне демократије на учинак демократија. У првом делу излагања посветиће се пажња концептуалним и теоријским схватањима онога што чини појам учинка демократије. Постоји круцијална разлика између структуре демократије и садржаја демократских процеса. Демократску структуру чине формалне установе, схваћене као пропозиције које ограничавају деловање политичких актера и других субјеката у самом систему. Она обезбеђују „фер правила“, путем којих би требало да се пруже „једнаке могућности“ учешћа у политичким процесима. Питањем формалних демократских критеријума бавили су се бројни теоретичари, при чему су као базични истакнути: 1) систем грађанских права и слобода; 2) право грађана да учествују у компетитивним и фер изборним процесима путем активног и пасивног бирачког права; 3) плурализам политичких идеја и идеологија, изражен у вишестраначком систему, 4) систем одлучивања већином (да ли ће систем просте, апсолутне или квалификоване већине бити примењен код одређених питања унапред је утврђен), при чему тако усвојене одлуке постају обавезујуће и за оне који се са њима не слажу.

С друге стране, оно што једнако одређује и утиче на демократски учинак јесте деловање политичких актера и њихове међусобне интеракције. Контекст и основу деловања актера представља поменути формални нормативни систем, структура установа унутар које сваки од поменутих актера настоји да максимализује своје циљеве и интересе. Интеракције међу самим актерима су у каузалној вези са карактером друштва, пошто се слика друштва драстично мења са променама у смеру деловања политичких актера, док се измењена друштвена структура истовремено рефлектује на политичке актере. Тако, нпр. у поларизованом страначком систему, логична је последица израженијих друштвених расцепа, док је код већих друштвених расцепа природно и удаљавање политичких актера.

Џон Матсусака, у својим радовима који истражују ефекте директне демократије на економске и фискалне параметре, уводи три основне хипотезе: 1. Иницијативе доприносе креирању политика које су ближе ставовима гласача; 2. Иницијативе измештају контролу политичког одлучивања од легислатура ка грађанима; 3. Иницијативе редукују асиметрију у информацијама између законодаваца и гласача, тако што указују на ставове грађана. Како би потврдио ове своје хипотезе, Матсусака квантитативном и компаративном анализом показује да су економске и фискалне политике далеко усаглашеније са грађанским преференцама у оним федералним јединицама САД које поседују институционализоване механизме директне демократије.³²⁹

Међу основне критеријуме помоћу којих је могуће проверити учинак демократских режима, непходно је уврстити задовољство грађана функционисањем формалних установа, што се најупечатљивије исказује кроз степен поверења у њих. Поједини аутори верују да читав низ аргумената објашњава тренд опадања поверења у политичке институције. Сузан Фар (Susan Pharr), Роберт Патнам (Robert Putnam), и Далтон Расел (Dalton Russell) у те аргументе убрајају: 1) капацитет политичких агената да делују у складу са интересима и у име грађана. Основни узрочник слабљења тих капацитета налази се у глобализацији, интернационализацији и јачању међузависности, услед смањених могућности агената да делују и производе последице искључиво у националном политичком простору; 2) Сама приврженост агената циљевима и интересима грађана и држави као кровној институцији, уз опадање хомогености, слабљење грађанских веза и инфраструктуре као средства агрегације и артикулације тих интереса; 3) Последњи аргумент се преклапа са Истоновим (Easton, David) схватањем политичке подршке, јер захвата сет варијабли од поверења у институције, однос и тумачење учинка демократије до друштвено-цивилних (грађанских) карактеристика, социјалног капитала, унутар-друштвеног поверења и ангажмана у политичком животу заједнице. То се превасходно односи на утицај поменутих друштвено-цивилних карактеристика на претходне варијабле

³²⁹ Видети у Matsusaka, John G, „Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years“, *Journal of Political Economy*, vol. 103, The University of Chicago Press, Chicago, 1995, стр. 587–623; Matsusaka, John G, „The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in 21st Century“, *Public Choice*, vol. 124, no. 1-2, Springer Publishing, 2005, стр. 157-177.

поверења у институције и политичке продуктивности, учинка демократије.³³⁰ Еделтрауд Ролер (Roller, Edeltraud) уводи сет варијабли помоћу којих је могуће мерити учинак демократских режима. Према њој основно мерило продуктивности демократије су политичка добра, концепт који се изворно повезује са Роналдом Пеноком (Penock, Ronald), а касније и са Гејбриелом Олмондом (Almond, Gabriel) и Бингамом Пауелом (Powell, Bingham). Тако, Ролер говори о два типа политичке продуктивности. Први облик је везан за државу и односи се на систем добара која су неопходна за њено успешно и ефикасно функционисање. Други, ефективни облик добара су она којима држава производи последице по друштво, тј. преко којих пројектује и конструише слику о себи и у очима друштва оправдава сврху свога постојања.³³¹ Једна од кључних хипотеза у овом раду је да учестала употреба директне демократије води продуковању јавних добара, и у ширем контексту, јавним политикама усаглашенијим са интересима и тежњама грађана. Да директна демократија итекако утиче на економски развој сведочи истраживање Фелда (Feld, Lars P.), Кирчгаснера (Kirchgassner, Gerbhard), Конрада (Konrad, Kai) и Вердијеа (Verdier, Thierry). У својој студији посвећеној директној демократији и економском учинку, ова група аутора закључује да је тренд ка већем учешћу грађана у демократском одлучивању уз пратећу децентрализацију допринео бољој фискалној политици у многим државама.³³² Овако постављена хипотеза доводи у директну корелацију учинак демократија и директну демократију. У наредном делу поглавља пажња ће се посветити интерпретацији резултата добијених на основу Луис-Бековог (Michael S, Lewis-Beck) и Буркартовог (Burkhart) индекса учинка демократија и њихове компарације са учесталашћу употребе механизма директне демократије у одређеним политичким системима.

³³⁰ Pharr, Susan, Putnam, Robert D, Dalton, Russell J, „A Quarter-Century of Declining Confidence“, *Journal of Democracy*, vol. 11, no. 2, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 2000, стр. 22

³³¹ Roller, Edeltraud, *The Performance of Democracies-Political Institutions and Public Policy*, Oxford University Press, New York, 2005, стр. 22.

³³² Feld, Lars P, Kirchgassner, Gerbhard, Konrad, Kai, Verdier, Thierry, „The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making“, *Economic Policy*, op. cit, стр. 329-367.

VII ОДНОС ПРЕДСТАВНИЧКЕ И ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

1. Последице директне демократије на представнички систем

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.³³³ 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.³³⁴ Хана Питкин 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.“³³⁵

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

³³³ Saward, Michael, „Representative and Direct Democracy“, u Axtmann, Roland, (ed.), *Understanding Democratic Politics: An Introduction*, Sage Publications, London, 2003, стр. 52.

³³⁴ Исто, стр. 55

³³⁵ Pitkin, Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, стр. 209.

и њихових представника, уз последично опадање легитимитета, условили су тежњу ка изградњи нових и реafirмацији постојећих канала непосредне грађанске партиципације. Према 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 демократски „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 везана је за финансирање директно-демократских института: скупи процеси везани за иницијативе и референдуме 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.³³⁶ 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 неадкватно информисани да одлучују о политичким питањима.³³⁷ 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 би и представнички модел исправно функционисао, неопходно је постојање одређених грађанских врлина, попут политичке културе, познавања јавних послова и партиципације у политичком животу заједнице. Представнички модел је до свог пуног изражаја дошао

³³⁶ Bowler, Shaun, Donovan, Todd, Karp, Jeffrey, „Popular Attitudes Toward Direct Democracy“, (online), <http://faculty.wvu.edu/donovant/bdkapsa03.pdf>, приступљено: 03. 09. 2014, стр. 1.

³³⁷ Исто, стр. 1.

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.³³⁸

Међу истраживачима који разматрају однос представничке и директне демократије постоје две опречне струје које се воде континуирану дебату. Према уобичајеном тумачењу, грађанска или, како је неки називају народна демократија стоји супротно у односу на представничку или партијску демократију.³³⁹ С једне стране стоје они који верују да је образованији и информисанији грађани теже активнијем политичком ангажману путем директне демократије, док насупрот њима је група оних са уверењем да су еманципованији појединци мање склони директном ангажману у политичком животу.³⁴⁰ Теорије које разматрају однос представничке и директне демократије, можемо груписати 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 ни по чему не налазе у међусобној опозицији.³⁴¹

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. „микросмичког 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

³³⁸ Scarrow, Susan E, „Direct Democracy and Institutional Change-A Comparative Investigation“, *Comparative Political Studies*, vol. 34, August 2001, Sage Publications, 2001, стр. 252.

³³⁹ 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, стр. 70.

³⁴⁰

³⁴¹ Direct Democracy: International IDEA Handbook, IDEA, 2008, стр. 19.

сматра за друго најбоље решење, иза директне демократије, јер је њена потпуна примена онемогућена величином заједнице у којој се одлучује.³⁴² С обзиром да је у савременим условима идеал чисте директне демократије неостварив, одн. да је могуће примењивати га 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 везана за последице директне демократије на систем одлучивања у представничким институцијама недвосмислено показују да су приликом редовније употребе инструмената директне демократије одлуке усвојене у представничким институцијама 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.“³⁴³, или да „представничка влада није више тако убедљив предлог као што је некада била. Уместо тога, потрага за новим институционалним формама за изражавање конфликта интереса је отпочела.“³⁴⁴ Заправо, дебата о односу представничке и директне демократије, своди се на питање да ли би требало 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

³⁴² Andeweg, Rudy B, „Beyond Representativeness? Trends in Political Representation“, *European Review*, vol. 11, no. 2, *Academia Europaea, Cambridge Journals, UK*, 2003, стр. 148-149.

³⁴³ Hug, Simon, „Some Thoughts about Referendums, Representative Democracy an the Separation o f Powers“, *Constitutional Political Economy*, Springer Publishing, 2009.

³⁴⁴ Dahrendorf, Raph, „Afterword“ у Pharr, Susan J, Putnam, Robert D, (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, стр. 311.

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 и, истовремено, дизајнирају бољих политика и напретку у њиховој имплементацији.³⁴⁵

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 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 онима 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 су умногоме 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;

³⁴⁵ Цит. пр, 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, стр. 25.

- С друге стране, директна демократија има едукативни карактер који може обликовати шире изборне и политичке процесе.³⁴⁶

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 престава пренос додатне моћи на оне који владају.“³⁴⁷ 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 системе 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.

Истраживачима није промакао ни утицај директне демократије на установе извршне власти. Најупечатљивије се 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 су заслужни што су у швајцарски Устав буду 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.³⁴⁸ Чак и већина најоштријих критичара актуелног

³⁴⁶ Tolbert, Caroline J, Smith, Daniel A, „Representation and Direct Democracy in the United States“, *Representation*, vol. 42, no. 1, Routledge, Taylor & Frances, 2006, стр. 25, (online), <http://www.clas.ufl.edu/users/dasmith/T%26SRepresentation.pdf>, приступљено: 10. 09. 2014.

³⁴⁷ Altman, David, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, 2011, стр. I.

³⁴⁸ Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.

либерално-демократског модела демократије слажу 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, основна аргументација која иде у прилог директној демократији лежи у чињеници да она доприноси подизању поверења и ефикасности у доношењу политичких одлука.³⁴⁹

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:

- Она руши вештачку баријеру између оних који владају и оних над којима се влада, пошто грађани путем иницијативе или референдума могу увек исказати своје преференце;
- 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;
- Директна партиципација не оставља конфузију међу гласачима пошто су грађани ти који одлучују, а не политичари;
- Установе директне демократије стимулишу грађане да узму учешће у политичком процесу и сами тим да буду заинтересованији за своју будућност;
- 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;

³⁴⁹ Frey, Bruno S, „A Directly Democratic and Federal Europe“, Constitutional Political Economy, Vol. 7, no. 4, 1996, стр. 267.

- Директна демократија ограничава моћ елите. Директна демократија је по природи далеко демократичнија од представничке.³⁵⁰

Табела16. Разлике између система са чисто представничком и развијеном директном демократијом

Индикатор	Чиста представничка демократија	Развијена директна демократија
Слика грађанина	Политички „незрели“ грађани и „зрели“ политичари	Грађани „зрели“ као политичари
Веа између грађана и политичара	Институционализована категоријална неједнакост	Уједначена дистрибуција моћи; нема категоријалне неједнакости; грађани поседују могућност да учествују политичком процесу и да предлажу
Дистрибуција ресурса политичке моћи	Политичари поседују монопол: да доносе одлуке; да одређују политичку агенду; имају приступ информацијама	Политичари не поседују монопол у доношењу политичких одлука и утврђивању агенде
Политичка права грађана	Гласање на изборима	Галасање на изборима и учешће у политици кроз иницијативе и референдуме
Партиципативне процедуре	Избори, плебисцити и могући конститутивни референдуми	Избори, референдуми, народне иницијативе и обавезујући референдуми уставно утврђеним питањима
Улога грађана	Гласач, пасивни грађанин, бира представнике и партије, не доноси значајне одлуке, спољна политичка	Гласач, повремени политичар активни грађанин, доноси значајне политичке одлуке, политичка

³⁵⁰ (online), <http://www.homeusers.prestel.co.uk/rodmell/case.htm>, приступљено: 02. 09. 2014.

	регулација	саморегулација
Улога политичара	Доносилац одлука, влада у име грађана, прима мешљење грађана, активни грађанин, члан политичке групе	Доносилац одлуке, влада заједно са грађанима, саветује грађане, активни грађанин
Слобода	Негативна слобода, одбацивање слободе као аутономије	Позитивна слобода, слобода као аутономија

Извор: Kaufmann, Bruno, Büchi, Rolf, Braun, Nadja, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, IRI, 2008, стр. 132.

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.³⁵¹ Нека истраживања која упоредно посматрају системе са мање израженим компонентама директне демократије и оне са израженијим долазе до закључка да су друштва где је директна демократија на вишем нивоу поседују радикално квалитетнију политичку културу и виши ниво информисаности.³⁵²

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.

³⁵¹ 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%, док највећу подршку пружају белгијанци са чак 82%, видети у ³⁵¹ Dalton, Russell J, Burklin, Wilhelm, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, *Journal of Democracy*, op. cit, стр. 145.

³⁵² Benz, Matthias, Stutzer, Alois, „Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics?“, op. cit. стр. 33.

Управо супротстављени интереси који доводе у питање постојећи еквилибријум могу имати великог утицаја на представнички систем.³⁵³

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 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 изналагање решења 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 изрзите 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 она која су везана за ратификацију међународних уговора, буџетска питања 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.³⁵⁴ 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

³⁵³ 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, стр. 236.

³⁵⁴ „Issues Relating to the Referendum Mechanism“, An Electoral Processes Team Working Paper, Idea International, September, 2004.

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 сведоче и бројне анализе и радови истраживача ако се гледа кроз призму сучељавања представничке и директне демократије. Једна од најилустративнијих анализа указује како на негативне тако и на позитивне могућности утицаја директне демократије на политичке партије. Према овој анализи директна демократија слаби утицај партија као „мотора представничке демократије“

- Такмичење које омогућава мањим политичким партијама и интересним групама да се интегришу у политички процес. 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 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 ишле њима више у прилог. Широко оређени идеолошки видци захтевају да се ангажују око сваког предлога. За разлику од њих, интересне групе се најчешће фокусирају на одређен 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 инструмената 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 позиције 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 донесене одлуке пружа релевантни тест идеологије и програма као и позиције у политичком пољу.³⁵⁵

³⁵⁵ 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, стр. 286-287.

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 бенефите 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.³⁵⁶

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. Пример Шведске где је током XX века одржано само пет националних референдума. позиције две водеће партије, Социјалистичке и Конзервативне су се разликовале у складу са њиховом идеологијом. У периоду до II светског рата, конзервативци, тада владајућа партија су се жестоко 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.³⁵⁷ Странци на власти у интересу очување *status quo-a*, 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.

³⁵⁶ Budge, Ian, „Direct & Representative Democracy: Are They Necessarily Opposed?“, *International Conference on Engaging Communities*, 14-17 August 2005, Brisbane, Australia, (online), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021106.pdf>, приступљено: 05. 06. 2015.

³⁵⁷ Verhurst, Jos, Nijeboer, Arjen, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, op. cit, стр. 11.

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.³⁵⁸

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“ отворио је 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.³⁵⁹

³⁵⁸ LeDuc, Lawrence, „Referendums and Deliberative Democracy“, *Electoral Studies*, vol. 38, June, 2015, Elsevier Publishing, 2015, стр. 145.

³⁵⁹ Dalton, Russell J, Scarrow, Susan E, Cain, Bruce J, „New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions“, у Cain, Bruce J, Dalton, Russell J, Scarrow, Susan E, (eds.), *Democracy Transformed?*

Лајпхартова 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 сам 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 се 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. Посебно је 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%.³⁶⁰ 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. У прилогу излазности на изборе и референдуме треба имати у виду круг држава у којима је гласање обавезно. Обавезно бирачко право постоји у низу држава попут Аустралије, Белгије и Холандије и оне немају проблем са изласком на биралишта.

Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies, Oxford University Press, New York, 2003, стр. 1.

³⁶⁰ Freitag, Markus, 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.

Табела 16. Излазност на изборе и референдуме у неколико политичких система

држава/федерална јединица/регион		%	+/-
Аустралија	1998 федерални избори	95	0
	1999 референдум о облику владавине	95	
Канада	1992 конститутивни референдум	75	+5
	1993 федерални избори	70	
(Квебек)	1980 референдум о независности	86	+3
	1981 провинцијални избори	83	
	1994 провинцијални избори	82	
	1995 референдум о независности	94	+12
Данска	2000 референдум о европској валути	88	+1
	2001 општи избори	87	
	2007 општи избори	87	
	2009 референдум о очувању монархије	51	-36
Француска	2002 избори за скупштину	64	
	2005 референдум о уговору о уставу ЕУ	69	+5
Финска	1994 референдум о чланству у ЕУ	71	-1
	1995 парламентарни избори	72	
Ирска	2001 референдум о уговору из Нице (1)	35	-28
	2002 референдум о уговору из Нице (2)	49	-14
	2002 парламентарни избори	63	
	2004 референдум о грађанству Ирске	54	-9

	2007 парламентарни избори	67	
	2008 референдум о уговору из Лисабона (1)	53	-14
		59	-8
	2009 референдум о уговору из Лисабона (2)	70	
	2011 парламентарни избори	51	-19
	2012 референдум о монетарној унији	39	-31
	2013 референдум о аболицији Сената		
Холандија	2003 општи избори	80	
	2005 референдум о уговору о уставу ЕУ	62	-18
Нови Зеланд	1992 референдум о изборној реформи	55	-28
	1993 општи избори и референдум	83	
Норвешка	1993 општи избори	76	
	1994 референдум о чланству у ЕУ	89	+13
Шпанија	1986 референдум о чланству у НАТО	59	-11
	1986 општи избори	70	
	2004 општи избори	77	
	2005 референдум о уговору о уставу ЕУ	42	-35
Шведска	1979 општи избори	90	
	1980 референдум о нуклеарној енергији	76	-14
	2002 општи избори	80	
	2003 референдум о европској валути	83	+3
Швајцарска	2002 иницијатива о политичком азилу	48	+3
	2003 избори за савезну скупштину	45	

	2004 референдум о истраживању матичних ћелија	37	-8
	2005 референдум о исполним браковима	56	+11
Велика Британија	2010 општи избори	65	
	2011 референдум о изборној реформи	42	-23
(Шкотска)	1997 референдум о деволуцији	60	+1
	1998 шкотски парламентарни избори	59	
	2011 шкотски парламентарни избори	51	
	2014 референдум о независности	85	+34
(Велс)	1997 референдум о деволуцији	50	+4
	1999 избори за скупштину Велса	46	
	2011 референдум о овлашћењима скупштине	36	-6
	2011 избори за скупштину Велса	42	

Извор: LeDuc, Lawrence, „Referendums and Deliberative Democracy“, *Electoral Studies*, vol. 38, June, 2015, Elsevier Publishing, 2015, стр. 146.

У теријској расправи о изборима и изборној партиципацији преовлађују два модела. Један је базиран на институционализму према коме карактер политичких институција обликује изборно понашање. Други је везан за теорију културне модернизације, односно изборно понашање и партиципација повезују се са устаљеним културним обрасцем који је формиран и развија се у складу са друштвеном и политичком модернизацијом и социјализацијом.³⁶¹

Једна од круцијалних разлика између гласања путем механизма директне демократије и бирања на изборима огледа се у томе што се гласањем путем референдума

³⁶¹ 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, стр. 429.

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 се инструментима директне демократије бирају између супротстављених и конкретизованих 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 бракова у САД и последицама 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.³⁶²

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.³⁶³ Тако се гласачи неретко опредељују за оне одлуке које нису усклађене са њиховим преференцама. 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 појачавају „варијабле као што су харизма кандидата, трајање мандата, партијска идентификација и општа медијска покривеност могу опонашати разлике у финансијским ресурсима.“³⁶⁴ Велики део 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 преференцама уколико се ослоне на експертизу оних са којима се политички и идеолошки

³⁶² 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.

³⁶³ Gerber, Elisabeth R, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, Princeton, 1999, стр. 17.

³⁶⁴ Braunstein, Richard, *Initiative and Referendum Voting: Governing through Direct Democracy in the United States, American Legal Institutions*, LFB Scholarly Publications, New York, стр. 77.

идентификују.³⁶⁵ Велики део наведене литературе ослања се на Даунсову теорију бирачког рационалног незнања која указује на постојање јефтиних и лако доступних информација којим бирачи рангирају своје преференце и на основу њих селекују кандидате.³⁶⁶

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.³⁶⁷ 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.³⁶⁸ Поједини истраживачи чак тврде да постоји каузални однос који повезују директну демократију са вишим нивоом изборне партиципације.³⁶⁹ Ипак, нека истраживања указују да директна демократија не мора нужно промовисати већу изборну партиципацију. Нека истраживања која полазе од Даунсове теорије „рационалног гласача“, на основу емпиријских показатеља утврђује да иницијативе и референдуми, због времена које је потребно да грађани утхроше при њиховом разматрању, не доприносе порасту изборне партиципације.³⁷⁰

³⁶⁵ Lupia, Arthur, „Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections“ *American Political Science Review*, vol. 88, no. 1, 1994, стр. 63-76.

³⁶⁶ Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957.

³⁶⁷ Barber, Benjamin, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, 1984; Butler, David, Ranney, Austin, (eds.), *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, AEI Press, Washington DC, 1994.

³⁶⁸ 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, стр. 23-43.

³⁶⁹ 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, стр. 93-103.

³⁷⁰ 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, стр. 629-644.

Директна демократија захтева далеко одговорније грађане, свесније последица одлука које доносе, а „директна демократија представља убрзани пут ка креирању јавне политике, 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.“³⁷¹ 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.³⁷²

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.³⁷³ Чак се и показује да политичке партије неретко ове установе употребљавају као средство како би довеле до поделе унутар присталица њихових политичких опонената.³⁷⁴

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

³⁷¹ 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, стр. 5, (online), <http://www.escholarship.org/uc/item/9dt906b8.pdf>, приступљено: 06. 10. 2014.

³⁷² 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, 189-190.

³⁷³ 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, стр. 1218.

³⁷⁴ Исто, стр. 1218.

идеолошки, тако и складу са својим преференцама. С обзиром 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.³⁷⁵ 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 проналази у деловању организованих интересних група, било да је реч 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 сузахтевају одлуке и решења. Као један од добрих примера, наводи се случај могућности за улазак Британије у европску монетарну унију, где се сматра да ниједна британска влада не би могла да реализује такав пројекат без претходе сагласности грађана.³⁷⁶ 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.

Разликујемо три типа референдумских кампања. Први тип је везан за *формирање 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,

³⁷⁵ LeDuc, Lawrence, „Referendums and Elections: How do Campaign Differ?“, у Farrell, David M, Schimtt-Beck, Rudiger, (eds.), Do Political Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums, Routledge, London and New York, 2004, стр. 146.

³⁷⁶ Исто, стр. 148.

повратак у првобитно стање означава радикалан заокрет у мишљењу, где се ставови гласача мењају и одступају у односу на претходне током саме кампање. Напоследку, 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.³⁷⁷

У средишту истраживања избора и изборног понашања налази се партијска идентификација која представља „Свети Грал у истраживању избора“.³⁷⁸ 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.³⁷⁹ 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 везан за подизање когнитивног капацитета грађана и виши ниво 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, пошто су одлуке и њихови ставови усаглашенији са интересима и тежњама грађана.³⁸⁰ 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.³⁸¹

³⁷⁷ LeDuc, Lawrence, „Referendums and Elections: How do Campaign Differ?“, op. cit, стр. 159-160.

³⁷⁸ Dalton, Russell, „Review Symposium: Parties, Partisanship, and Democratic Politics“, *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 3, Cambridge Journals, American Political Science Association, 2009, стр. 628.

³⁷⁹ Видети рецимо у 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 и 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 Wiley and Sons, 2006, стр. 123-152.

³⁸⁰ 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, стр. 283-302.

³⁸¹ Исто, стр. 283.

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.³⁸²

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.³⁸³ 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 децентрализације уз мултипликовање канала за утицај грађана на власт. За њих децентрализација и измештање политичке моћи ка нижим нивоима у вертикалној организацији власти значе отварање простора за партиципативно деловање грађана.³⁸⁴ Ово је наглашено и у многим

³⁸² Catt, Helena, *Democracy in Practice*, op. cit, стр. 63.

³⁸³ Lijphart, Arendt; *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, Taylor & Frances Group, London and New York, 2008, стр. 85.

³⁸⁴ Norris, Pipa, *Driving Democracy: Do Power Sharing Institutions Work?*, Cambridge University Press, New York, 2008, стр. 161.

неразвијеним системима и земљама у развоју, где се политички циљеви децентрализације виде као, „потенцијално средство за демократску реформу којом се врши трансфер, политичког, административног, финансијског и планирајућег ауторитета од централних ка већима локалне самоуправе. Децентрализација 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.“³⁸⁵ Децентрализација 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 марkira улогу мултипликованих „вето играча“, па тако говори о „такмичарским вето тачкама“.³⁸⁶ „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 одлука“.³⁸⁷ Притом, „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

³⁸⁵ Cit. према, Steffensen, Jasper, „Local Government Organization and Finance: Uganda“, у Shah, Anwar, (Ed.), *Local Governance in Developing Countries*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2006, стр. 94.

³⁸⁶ 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, стр.173.

³⁸⁷ 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, стр. 293.

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.³⁸⁸ 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-a*, 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-a*, док је иницијатива средство његове заштите.³⁸⁹

Аранжамани у системима са подељеном влашћу морају бити и инклузивни и умерени како би се обезбедила континуирана политичка стабилност.³⁹⁰ 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 спољнем и унутрашњем окружењу, једна од основних предности система са мултипликованим вето тачкама. Политичка стабилност и одржавање *status quo-a* који 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 адаптивности који је вишеструко отежан мултипликованим вето тачкама, приморао је институционалне дизајнере да трагају за алтернативним решењима.

³⁸⁸

³⁸⁹ Cit. pr, Mirajinain, Donald P, Comparative Direct Democracy: A Study of Institutions and Individuals, PhD Thesis, University of Nevada, 2013, (online), <http://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3011&context=thesesdissertations>, приступљено: 30. 09. 2014.

³⁹⁰

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*.³⁹¹

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.³⁹² 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.³⁹³

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.³⁹⁴ Акомодација, своди моћ на нецентралне инстанце уз висок степен децентрализације што свакако може допринети развоју и учесталој примени установа

³⁹¹ Crepaz, Markus, “Global, Constitutional, and Partisan Determinants of Redistribution in Fifteen OECD Countries”, *op. cit.*, стр.

³⁹² 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, стр. 366.

³⁹³

³⁹⁴ Charron, Nicholas, „Government Quality and Vertical Power-Sharing in Fractionalized States“, *Publius*, vol. 39, no. 4, Oxford University Press, 2009, стр. 585.

директне демократије. Давање већег степена овлашћења општинама, регионима и федералним јединицама, као 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 једница могу водити већој корупцији, пошто свакодневни контакти локалне бирократије са становништвом то омогућавају.³⁹⁵

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.³⁹⁶ 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.³⁹⁷

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.³⁹⁸

³⁹⁵ Charron, Nicholas, „Government Quality and Vertical Power-Sharing in Fractionalized States“, *op. cit.*, стр. 588.

³⁹⁶ Barry, B, „Political Accomodation and Consociational Democracy“, *British Journal of Political Science*, no. 5, стр. 485.

³⁹⁷ Цит. према, 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, стр. 184.

³⁹⁸ Bernauer, Julian, Vatter, Adrian, „Cant 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.

VIII ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА: СЛУЧАЈ СРБИЈА

Бројни дисконтинуитети који прате развој српске државности готово су у потпуности онемогућили демократску еволуцију, а то се показује као један од кључних чинилаца у достизању напреднијих облика демократије. Србија поседује одређена демократска искуства повезана превасходно са локалном и директном демократијом. Такво историјско и културно наслеђе може послужити као основа и пружити подстицај за демократизацију Србије.

Генеза и еволуција српске државе и друштва показују да су се у првим фазама развоја српске државности егзистирале одређене демократске форме. Чак су те првобитне демократске форме у почетним етапама биле развијеније него што је то био случај касније. Постојали су разноврсни видови децентрализације попут области, жупа, крајишта, села, градова са додељеним аутономним правима, али и изворни, ћелијски облици колективног живота народа у локалним заједницама као што су катуни, сабори и задруге. Јачање војне и политичке моћи српске државе водило је централизацији и подвргавању тих установа ауторитету централне власти оличене у краљу, царству и племству и последично државном уређењу по узору на хијерархијски, византијски модел.

У раздобљу вишевековне отоманске окупације, дошло је до извесне обнове демократске праксе, установљавањем самоуправних и бројних облика локалне демократије, као својеврсних средстава отпора турској доминацији. Период ослобођења од Турака и готово читав XIX и XX век обележило је ишчезавање демократских установа које су се јављале само спорадично и у кратким временским интервалима. Бројне политичке и институционалне промене, уз константне трзавице и застоје у политичком развоју државе и друштва, у потпуности су онемогућиле стабилан и континуирани демократски развој какав је постојао у оним земљама које је историја поштедела таквих околности. У подручјима Аустроугарске монархије, насељеним претежно српским становништвом, опстале су форме директне и делиберативне демократије у виду сабора. О томе сведоче записи бројних српских историчара и књижевника. Тако правник и приповедач Богобој Атанацковић

детаљно описује догађаје који су се одигравали у време српског сабора у Угарском граду Баја.³⁹⁹

Да је директна демократија била развијенија чак и у времену социјализма, свакако сведочи да је закон који омогућује грађанима ово право донет давне 1977. године, а престао да важи 2002. Током времена социјализма облици директне демократије били су посебно изражени на локалном нивоу. Након доношења Устава СФРЈ из 1974. године грађани су неретко одлучивали о оном што се данас обележава појмом јавна политика. У том периоду кроз одлучивање о самодоприносу решавала су се горућа питања у општинама и градовима: водоснабдевање, струја, енергија, телефонија и сл; инфраструктура, грађење објеката у области образовања, здравства, културе и сл. Под таквим условима, грађани су одлучивали да ли ће се издвојити средства за реализацију тих пројеката. То је био својеврсни облик финансијског референдума.

Са „трећим таласом“ демократизације који је уследио почетком деведесетих година и након ширег реструктурирања глобалних односа, и у Србији је дошло до општих политичких промена, превасходно у смислу конституисања политичко-идеолошког плурализма. У првој деценији ти демократски захвати били су претежно фасадног карактера, при чему су се на власти одржале наслеђене политичке структуре из претходног раздобља. Тако је Уставом СРЈ из 1992. године грађанима дато право на петиције, предлоге и представке на следећи начин: „Грађани имају право да јавно критикују рад државних органа и организација и функционера и да им подносе представке петиције и предлоге и да на њих добију одговоре ако их траже.“ Након нестанка државне заједнице СЦГ, у Србији је усвојен нови Устав из 2006. године којим је, такође грађанима остављена могућност да контролишу и критикују рад својих представника путем петиције. Међутим, чланом 56 Устава пружено је право на петицију, док су представке и предлози остављени по страни нејасном дефиницијом да грађани имају право на петицију и друге предлоге.⁴⁰⁰ Само уставно одређење да „свако има право да сам или заједно са другима упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије

³⁹⁹ Атанацковић, Богобој, „Буњевка“, Антологија српских приповедача, Филип Вишњић, Београд, 1999.

⁴⁰⁰ Члан 56, Устав Републике Србије, 2006.

одговор када га тражи...“ те да, „нико не може да трпи штетне последице за ставове изнете у поднетој петицији или предлогу, осим ако је тиме учинио кривично дело.“, непрецизно дефинише процедуру за подношење предлога. Једна од кључних слабости оваквог решења је да не постоји одређени закон којим се подробније уређује ову материја. Петиција и прдлози грађана се делимично помињу у другим актима, а Пословник о раду Народне скупштине као један од сталних одбора регулише рад одбора за представке и петиције. Услед непознавања овог права грађани се релативно ретко опредељују за коришћење ових механизма, што се још додатно отежава ретким заседањима поменутог одбора. Ово право је од посебне важности за функционисање локалне самоуправе, пошто би њиме грађани могли значајно да утичу на побољшање услова свог живота у заједницама где живе.

У Србији је 1998. године усвојен Закон о референдуму и народној иницијативи. Овим законом се одређује да грађани могу предлагати уставне амандмане, парцијалну или целовиту промену Устава, свих аката из делокруга надлежности Народне скупштине, покрајинских и органа јединица локалне самоуправе.⁴⁰¹ Истим законом предвиђене су и пропозиције за народну иницијативу. Подносиоци формирају одбор од најмање три члана са задужењем да прати све активности везане за саму иницијативу, као и за достављање иницијативе надлежном телу. Предлагачу иницијативе остављен је кратак рок од само 7 дана да прикупи неопходан број потписа. Из упоредне перспективе можемо видети да су рокови за прикупљање потписа у другим, пре свега развијеним демократијама далеко дужи. Стога би могућност дужег рока за прикупљање потписа требало искористи приликом будућих законских решења која би детаљније уредила ову област политичког система.

Још једна у низу слабости која се испољава на свим нивоим власти у Републици Србији је недовољна информисаност грађана, која има велики утицај на учешће грађана у процесу доношења политичких одлука. Како је уочено, проблем транспарентности у раду државних, као и нижих институција аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у великој мери отежава консолидацију демократије у Србији и развијање демократских вредности у читавом друштву. Оно што је од виталног значаја за испољавање суверене народне воље, како путем политичког представљања, тако и кроз директнодемократске форме је размена информација које би требало да теку ка грађанима, али и од њих ка

⁴⁰¹ Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/94, 11/98, чланови 31-41.

властима. Закон о слободном приступу информацијама из 2004. је донекле уредио ову материју, дајући грађанима могућност да путем писменог захтева траже одређену/е информацију/е од надлежних тела.⁴⁰² Сам чин подношења захтева у писаној форми усложњава приступ информацијама, што се у пракси потврђује малим бројем поднесака. Законом о слободно приступу информацијама уведена је и установа повереника за информације од јавног значаја, па грађани и електронским путем могу остваривати то своје право.

Да је проблематика непосредне демократије у политичком и правном поретку Републике Србије и даље недовољно уређена сведоче и бројне неусаглашености различитих аката. Тако је Уставом предвиђено да је за покретање народне иницијативе у Србији неопходно прикупити 30000 потписа, док је Пословник о раду Народне скупштине утврдио дупло мањи број од 15000. Тако је Устав из 2006. године двоструко поштрио услове за иницијативу у односу на Устав из 1990. Да би се демократија у потпуности имплементирала на нивоу читаве државе, неопходно је превасходно процес демократизације изместити на нижи, локални ниво. Као што је већ у претходном делу овог рада било речи, локални ниво власти представља напогодније поље демократске социјализације и развоја политичке културе. Закон о локалној самоуправи из 2007. у складу с тим је утврдио могућности за директну грађанску партиципацију у локалним пословима. Наиме, овим законом су јасно дефинисане пропозиције за изражавање грађанске воље путем референдума и иницијатива и збора грађана. На основу наведених пропозиција утврђује се да грађани путем иницијативе могу захтевати промену статута или другог општинског акта, усвајање новог акта или расписивање референдума о питањима из домена надлежности јединица локалне самоуправе.⁴⁰³ Такође, као основна пропозиција је утврђен најмањи број потписника иницијативе који не може бити мањи од 5% регистрованих гласача у јединици локалне самоуправе, што би се требало додатно уредити статутом јединице локалне самоуправе. Истоветно је утврђено и Законом о главном граду, с том разликом што у случају Београда није неопходан број од 5% потписника, већ је он нижи и износи 30000 потписа

⁴⁰² Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени лист РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009.

⁴⁰³ Закон локалној самоуправи, члан 41-42, Службени гласник РС, 129/07.

регистрованих гласача. Скупштина општине/града је обавезна да у року од 2 месеца одговори на захтев грађана путем иницијативе.

Током 2010. године поднет је нацрт новог Закона о референдуму и народној иницијативи. Њиме су поближе уређени сви облици референдума на свим нивоима у вертикалној организацији власти. Такође, њиме су и утврђена сва питања која прате референдуме као што су рокови за расписивање референдума, референдумске кампање, органи надлежни за праћење референдума и сл.⁴⁰⁴ Такође, утврђена је и пропозиција којом се поставља услов да надлежни орган у случају претходног референдума мора усвојити одлуку у року од 60 дана након одржавања референдума, а која мора бити усклађена са вољом народа исказаном на референдуму. Велики напредак учињен је на плану народне иницијативе где је драстично повећан рок за прикупљање потписа са 7 на 90 дана. Иако су овим нацртом закона учињени одређени помаци на пољу развоја директне демократије у Србији, до данашњег дана овај Закон није усвојен у Народној Скупштини. Као кључне слабости овог нацрта закона Милан Јовановић наводи две. Први се односи на кворум излазности, одн. кворум за доношење одлуке, док је други везан за рок након кога надлежни орган може изменити одлуку грађана након годину дана. Оба аспекта итекако могу утицати на бројност и успешност референдума и народних иницијатива у Републици Србији.⁴⁰⁵

Уколико посматрамо развој директне демократије у Србији с почетка деведесетих до 2000. Године, можемо закључити да су установе директне демократије превасходно служиле за потврђивање одлука ауторитарних власти, при чему су одржани референдуми били плебисцитарног карактера. У периоду од увођења вишестраначја у Србији је одржано укупно 5 референдума. Њима је претходио референдум одржан 28. марта 1989. године. Тај референдум означио је почетак Милошевићеве ауторитарне политике, при чему је на њему он тражио подршку народа о политици коју води, као и о уставним амандманима, који у потпуности враћају суверенитет Србије и у великој мери смањују тада пренаглашене надлежности аутономних покрајина, утврђених Уставом из 1974. године. Приликом овог, првог непосредног изјашњавања народа у посткомунистичком периоду, Милошевић је

⁴⁰⁴ Јовановић, Милан, „Облици непосредне демократије: референдум и народна иницијатива“, *op. cit.*, стр. 45.

⁴⁰⁵ Исто, стр. 46.

задабио најширу подршку грађана након чега је постао председник Председништва Социјалитичке Републике Србије.

Непуних годину дана касније уследио је референдум о доношењу новог Устава или расписивању избора и установљавања политичког плурализма у Србији. Готово сви учесници на овом референдуму су се изјаснили у прилог доношења Устава (97,8%), док су косовски Албанци, с друге стране, готово у потпуности бојкотовали референдум.

Наредни референдум уследио је 1992. године и односио се на питање државних симбола. Огромна већина грађана била је за задржавање петокраке на застави, али и за увођење *Марша на Дрину* као званичне химне. Овакав исход референдума у потпуности је одсликавао Милошевићеву политику тог времена, обојену, с једне стране елементима социјализма из претходног периода и, с друге израженом националистичком политиком и реториком.

Исте године одржан је и референдум о уставним амандманима који би омогућили одржавање превремених избора у Србији. Овај референдум није успео услед недовољне изласности, којој је претходила „прикривена анти-референдумска кампања“ од стране владајуће номенклатуре.

Први кодификовани закон који је регулисао народну иницијативу и референдум у Републици Србији након слома друге Југославије усвојен је 1994. године.⁴⁰⁶ Њиме су дефинисане пропозиције за одржавање референдума, као и предуслови за валидност народних иницијатива

Након тога, уследило је шестогодишње референдумско затишје до 1998. године, када су грађани били у прилици да се изјашњавају о присуству страних посматрача на КиМ. Одзив је био енормно висок (73,05%), а негативан одговор на питање „Да ли прихватате учешће страних представника у решавању проблема на Косову и Метохији“ још далеко већи (94,73%). Након тога, уследили су преговори у Рамбујеу, где су српској делегацији предочени тада неприхватљиви услови, да би би убрзо били окончани. Након инцидента у Рачку, пред Србију су постављени нови ултимативни захтеви, који су такође одбијени, што

⁴⁰⁶ Закон о референдуму и народној иницијативи, Службени гласник Републике Србије бр. 48/1994 и бр. 11/1998.

је резултовало војном интервенцијом НАТО-а на целокупном подручју некадашње СРЈ и девастирајућим последицама по српску привреду и инфраструктуру.

Овом приликом је важно поменути и референдум који се одржао 2006. године око питања осамостаљивања Црне Горе. То је био други референдум који се тикао независности ове бивше југословенске републике на коме је за разлику од првог 55,6% изашлих гласало за њен излазак из СЦГ. Оно што је карактеристично за овај референдум је да је на њему захтевана специфична већина коју је предложила ЕУ од 55% изашлих гласача уз цензус излазности од 50%. Само референдумско питање је гласило „Желите ли да Црна Гора буде независна држава са пуним међународно-правним субјективитетом?“, а још једна од специфичности референдума је што тадашња власт која је предводила „Блок за независност“ није дозволила својим грађанима са пребивалиштем на територији Србије да учествују на референдуму док је свим држављанима који су настањени у другим државама то било омогућено.

У пост-милошевићевском периоду одржан је само један референдум о усвајању новог Устава 2006. године. Општи услови у том тренутку (распад државне заједнице СЦГ, покушај очувања територијалног интегритета) додатно су подстакли тадашњу владајућу елиту, оличену у коалицији ДС-ДСС, да распише референдум о доношењу новог Устава. Иако је текст новог Устава био критикован како изнутра, од стране опозиционих партија, тако и споља (Венецијанска комисија), Устав је ипак прихваћен тесном већином (53,04%) уз изразито ниску излазност од приближно 55% регистрованих гласача. Овакав резултат навео је Либерално-демократску партију да отворено оптужи владајуће партије за прекрајање референдумске воље грађана и додавање гласова у корист доношења новог Устава.

Када говоримо о партиципацији грађана на локалном нивоу у Србији, ту се могу уочити бројне слабости и тешкоће. Као што је већ поменуто, партиципација грађана на локалном нивоу, што се одсликава како кроз учешће у разноврсним асоцијацима и удружењима, тако и путем установа директне демократије представља пут ка политичкој социјализацији грађана. Како истиче Јелисавета Вукелић, партиципација сваког појединца неизбежно води развијању „грађанства“.⁴⁰⁷ Наведени радови Керол Пејтмен, Роберта

⁴⁰⁷ Вукелић, Јелисавета, „Неопосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти у Србији“, (online), <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2009/0038-03180903291V.pdf>, стр. 293.

Патнама и сл. такође у потпуности потврђују ову тезу. Међутим, иако Устав Србије грађанима пружа могућност политичке партиципације на локалном нивоу, било путем иницијативе или референдума, може се закључити да се ове установе локалне директне демократије готово уопште не примењују. Разлоге таквом стању можемо пронаћи у чињеници да још увек не постоји довољно развијена свест и информисаност о овим могућностима непосредне грађанске партиципације. Таквом стању умногоне доприносе и локалне политичке елите, који удаљавањем грађана од ових процеса теже да одрже *status quo* и постојеће позиције моћи које би свакако биле пољуљане применом механизма директне демократије у општинама и градовима Србије. Чак се може закључити да је наикадашњи систем самоуправног социјализма обезбеђивао далеко шире могућности грађана за партиципацију и непосредно одлучивање о локалним пословима.

Већ у свом другом члану Устав Републике Србије говори о народној суверености „која потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко слободно изабраних представника“.⁴⁰⁸ Иако се овде у први план истичу механизми директне демократије, па тек затим представничка владавина, пракса у политичком животу Србије говори управо обратно. Уставом, као најопштијим правним актом дефинишу се основне пропозиције и начела, док се они детаљније обрађују законима које усваја Народна скупштина.⁴⁰⁹

Проблематика националног референдума дефинише се чланом 108 Устава, где се одређује да референдум може бити покренут како од стране натполовичне већине легислатуре и народном иницијативом коју мора потписати бар 100000 грађана. Притом, постоје одређена ограничења у вези са питањима која не могу бити предмет референдума (обавезе из међународних уговора, закони о мањинским и етничким правима и слободама, питања везана за финансије и пореску и буџетску политику, увођење ванредног стања и амнестија и изборне функције Народне Скупштине).⁴¹⁰

⁴⁰⁸ Устав Републике Србије, члан 2.

⁴⁰⁹ Устав Републике Србије, члан 105, параграф 2, став 1.

⁴¹⁰ Устав Републике Србије, члан 108, став 2.

Такође, Уставом је дефинисано да и питања везана за територијалну политику морају бити предмет референдума те да укидање, спајање или стварање нових аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе мора бити предмет непосредног гласања.⁴¹¹

Захтев за одржавање локалног референдума може бити поднет од стране Скупштине општине/града или иницијативом најмање 5% регистрованог бирачког тела. Ако погледамо упоредна искуства, овај праг не изгледа превелики и недостижан у односу на друге европске политичке системе. Притом је примењен цензус излазности, где је неопходно да на гласање изађе више од половине бирачког тела, уз услов просте већине да би референдум прошао.⁴¹² Одлуке донесене овим путем обавезују општинске органе да их примењују у року који не сме бити краћи од једне године.

Уколико сагледамо употребу института директне демократије у Србији, јасно можемо увидети да је број референдума вишеструко надвисио број народних иницијатива. Углавном, све иницијативе локалног карактера биле су оријентисане на хомогенизацију и мобилизацију мањинских заједница у циљу остварења њихових тежњи ка широј аутономији и сецесионизму. Ту су предњачили Албанци са КиМ и бошњачка заједница настањена у Рашкој области. Разлоге овако ретке употребе института народне иницијативе у Србији можемо сагледати из две перспективе. Прва се односи на недовољну информисаност грађана о могућности да сами буду покретачи законодавних предлога. Истовремено, дубока политичка и економска криза која је у Србији присутна током готово две и по декаде, уз незадовољство политиком и политичким елитама, додатно су удаљили грађане од непосреднијег учешћа директно-демократским процедурама. Насупрот томе, и сама политичка елита је учинила недовољно како би ове инструменте приближила грађанима. Несумњиво је да кључни разлог томе лежи у чињеници да би редовније коришћење ових института значајно умањило моћ владајућих структура. Из тог разлога, интерес готово свих политичких партија је да се одржи постојећи *status quo* чиме би се и надаље грађани држали удаљени од ових процеса. Међутим, не би требало сметнути с ума да би редовније коришћење установа директне демократије у Србији неспорно допринело демократској социјализацији и политичкој култури. С обзиром да политичка традиција српског народа,

⁴¹¹ Устав Републике Србије, чланови 182 и 188.

⁴¹² Закон о локалној самоуправи Републике Србије, члан 70.

који је, посебно у временима отоманске окупације био принуђен да се организује у мање, локалне заједнице које су обиловале формама непосредног одлучивања, слична решења би се свакако могла применити и у данашње време. Јачање механизма директне демократије захтевало би и ширу реформу политичког система, с обзиро да би било нужно створити мање јединице локалне самоуправе у којима би директно-демократски процеси били изводљивији.

Грађани на локалном нивоу у Србији располажу са трима основним механизмима директне демократије. Први међу њима је грађанска (народна) иницијатива. Међутим, Закон о локалној самоуправи је предвидео да општине и градови широм Србије у складу са својим статутима могу одређивати број потписа који је неопходан за покретање иницијативе који не сме бити испод 10% регистрованих бирача. У таквим околностима, и уз величину општина које не могу бити испод 10000 становника (осим у изузетним случајевима) покретање иницијатива је умногоме отежано. Примера ради, у Лесковцу је за покретање народне иницијативе неопходно прикупити 25% потписа регистрованих бирача.⁴¹³ Скупштине општина или градова су у обавези да одговоре на предлог у року од два месеца.

Друга могућност је збор грађана који је својеврстан облик делиберативног форума, где се грађани састају и одлучују о проблему из општинске надлежности који ће даље проследити њеним органима. Премда изузетно ретки у Републици Србији, они се организују искључиво на одређеном делу територије општине или града, и то најчешће на подручју месне заједнице. Институције локалне самоуправе нису у обавези да такав предлог прихвате при чему је и овде крајњи рок два месеца.

Коначно, трећи облик директне демократије на локалном нивоу у Србији је референдум. Он може бити саветодавни (факултативни) и може га покренути скупштина општине/града о свим питањима која спадају у домен њене надлежности. С друге стране, скупштина општине/града је у обавези да распише референдум на целокупној или делу своје територије када грађани то иницијативом захтевају. Такође, референдум се мора

⁴¹³ Анојчић, И, „Народ се пита“, Политика, 26. 07. 2010., (online),<http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Narod-se-ne-pita.lt.html>, приступљено: 18. 02. 2014.

расписати и када је реч о територијалној политици, фузији општина, промени њених граница и сл.

Када је реч о нашој држави и њеној политичко-институционалној организацији, може се закључити да је Србија још увек удаљена од развијених форми директне демократије. Разлози таквог стања су двоструки. Прво, сама политичка елита настоји да удаљи грађане од политичких процеса како би имала одрешеније руке у свом деловању. С друге стране, и сами грађани нису у довољној мери информисани и друштво у целини поседује јако низак ниво политичке културе. И у овом случају велики део одговорности лежи на политичкој елити, чија би једна од основних функција требало да буде едукативна. Услови продужене политичке и економске кризе уз још увек „недовршену“ транзицију додатно доприносе овом стању.

Наведени проблеми посебно су изражени на локалном нивоу где се референдум, као и други облици непосредне демократије у пракси ретко примењују, иако би се, нарочито у руралним општинама, морали наћи, јер би се њима потпуније реализовало право грађана на самоорганизовање, политичку партиципацију и развој сопственим ресурсима. Неопходни су дакле системски и практични подстицаји и једноставни модели референдумског и директно-демократског изјашњавања грађана, али не зато да би се умањила законска одговорност локалних власти, односно "покривање референдумом". Употреба локалног референдума, који би стимулисао грађанску партиципацију у локалним пословима отежана је и бројношћу популације, што иде у прилог тези да би требало повећати број општина, како би институције полунепосредне демократије имале ширу практичну употребу. Међутим, величина општина у Србији, као основних јединица локалне самоуправе онемогућава распрострањенију употребу института директне демократије. Развијени облици и њихова практична примена захтевали би шире реформске захвате и редизајнирање постојећих политичких установа у Србији. То би, с једне стране подразумевало смањивање општине, и с друге стране увођење међуинстанце између општине и централних, државних институција.

У последње време су у многим политичким системима, а пре свега развијеним, учињени кораци како би се степен грађанске партиципације у локалним пословима повећао. Ако изузмемо Швајцарску, где облици директне и полунепосредне демократије

постоје традиционално већ вековима, можемо уочити да је такав тренд присутан у Великој Британији, Немачкој и у Скандинавији. На основу компаративних искустава ових и других политичких система, уочљиво је да је и задовољство грађана функционисањем локалних институција и сопственом позицијом у локалној заједници неупоредиво веће.

Дакле, без озбиљнијих реформских захвата који би подразумевали системске промене у смислу стављања нагласка на партиципацију грађана, неће ни доћи до активирања грађанских потенцијала у том смеру. С обзиром да су се историјски посматрано, у одређеним раздобљима неке од институција директне демократије примењивале у мањим насеобинама Србије под отоманском окупацијом и да донекле одговарају политичком обрасцу, оне би, засигурно и у савременим условима могле наћи своје место у политичком систему. У условима добро организоване и демократски утемељене локалне самоуправе и сама централна, државна власт, растерећена мноштва најразличитијих послова који се успешно обављају на локалном нивоу, делује знатно успешније у остваривању најважнијих, општих интереса, него што то могу да постигну државе засноване на централистичким принципима. Међутим, не треба заборавити да су готово све земље са развијеним системом демократске самоуправе и партиципације грађана у локалним заједницама, биле углавном земље које је историја поштедела од већих дисконтинуитета, ратова и унутрашњих сукоба и раскола, те да су због тога имале веома повољне услове за раст животног стандарда и развој установа локалне демократије и демократског учешћа народа у управљању друштвеним пословима.

Оно што је свакако велики пропуст законодавца у Србији је што актуелни Закон о референдуму и народној иницијативи из 1998. године не уређује питања везана за финансирање референдумске кампање. Како указује „Транспарентност Србија“, овај законодавни пропуст лежи у чињеници да су Законом о финансирању политичких активности одређени само критеријуми за финансирање изборних кампања, док су референдуми и народне иницијативе стављени *ad acta*.⁴¹⁴ Овај пропуст отвара широко поље за утицај интересних група и новца на исход референдума и народних иницијатива у Србији.

414

(online), http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=293%3Aneophodna-su-pravila-za-finansiranje-referenduma&catid=40%3Asoptenje&Itemid=52&lang=sr, приступљено: 09. 08. 2014.

Како показују бројна истраживања на теме демократије и познавања политичких процеса у Србији, велика већина грађана није заинтересована за активни ангажман у политичком животу. Тако је истраживање спроведено од Центра за истраживање, транспарентност и одговорност и Ипсос стратегијски маркетинг показало да већина од 57% грађана уопште није заинтересована ни за једну од тема везаних за политику, политички систем и кључне носиоце јавних функција.⁴¹⁵ Ипак, истим истраживањем се показало да је највећи број оних који су били укључени у неки политички процес потписао петицију.⁴¹⁶ Од коликог би значаја директна демократија могла бити за повратак поверења у политички систем и институције можда најбоље сведочи податак да чак 69% грађана нема поверење у своје политичке представнике, те да сматра да се они више старају о сопственим него о њиховим интересима.⁴¹⁷ Представа грађана о сопственом утицају на политичке процесе је детаљно разматрана у политичким наукама и односи се на унутрашњу ефикасност која подразумева „могућност активног деловања у светлу политичке реалности.“

⁴¹⁵ ЦРТА, Ипсос стратегијски маркетинг, „Учешће грађана у демократским процесима Србије“, Београд 2013, (online), <http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2013/05/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji.pdf>, приступљено: 05. 11. 2014.

⁴¹⁶ Чак 16% од 26% оних који су били на неки начин ангажовани у политичком животу, наведено истраживање

⁴¹⁷ Исто.

IX ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА ДЕМОКРАТИЈЕ

У закључном поглављу разматраће се питања демократије и демократизације, као и могући модели за унапређење демократских процеса у друштву. Полазећи од Теорела Поједностављено виђење демократије подразумева „одржавање периодичних, слободних, фер и ефективних избора, заједно са трајним политичким слободама удруживања и мишљења.“⁴¹⁸ Ипак, ово виђење демократије нигде не укључује могућности грађана да непосредним путем учествују у процесима доношења политичких одлука. Једна од најзначајнијих теорија која разматра питања демократизације ослања се на ширу теорију друштвене модернизације. Полазећи од степена социоекономског развоја Липсет истиче „да је можда нејчешћа генерализација која повезује политички систем са другим аспектима друштва она што доводи у релацију демократију и ниво економског развоја. Што боље стоји нација, то је већа шанса да ће одржати демократију.“⁴¹⁹ Неки истраживачи, такође доводе у везу ниво економског благостања и развој демократије доводе у корелацију економски просперитет и ниво демократије у датом друштву.⁴²⁰ Као што показују теорије друштвене модернизације, и одређене културне варијабле имају дубоки утицај на процес демократизације. Тако, промене у политичкој култури једне нације неизбежно утичу на друге компоненте политичког развоја. Постиндустријско друштво је услед технолошких промена подложније демократизацији. Премда модернизација не носи са собом нужно и демократизацију, те она неретко може водити и успону тоталитарних и ауторитарних режима, преовладајуће вредности западне културе утичу на стварање нових и јачање постојећих демократија.⁴²¹ У самом срцу теорије модернизације налази се теза да економски развој стимулише шире друштвене и политичке промене. Модернизација се у својој природи састоји од процеса диференцијације и специјализације друштвених структура, што у крајњој инстанци доводи до сепарације политичке структуре од других друштвених структура и ствара предуслове за демократију.⁴²² Поред поменутог

⁴¹⁸ Teorell, Jan, *Determinants of Democratization*, Cambridge University Press, New York, 2010, стр. 30.

⁴¹⁹ Lipset, Seymour Martin, *Political Man: The Social Basis of Politics*, Garden City, New York, 1970, стр. 49-50.

⁴²⁰ Diamond, Larry, *Economic Development and Democracy Reconsidered*, 1992, стр. 36.

⁴²¹ Inglehart, Ronald, Welzel, Christian, „Changing Mass Attitudes: The Link Between Modernization and Democracy“, *Perspectives on Politics*, vol. 8, no. 2, American Political Science Association, 2010, стр. 553.

⁴²² Przeworski, Adam, Limongi, Fernando, *Modernization: Theories and Facts*, World Politics, Cambridge University Press, New York, 1997, стр. 158.

нивоа економског раста за демократизацију су битни и индикатори политичке културе, легитимитета и одговарајућег институционалног оквира. Овде се уочава да установе директне демократије могу послужити као средство додатне демократизације, пошто подижу ниво легитимитета, али и промовишу демократску политичку културу. Већина теоретичара из модернизацијске струје се слаже да морају постојати одређени предуслови за успешно спровођење демократизације, а то су: релативно висок ниво економског развоја, јака средња класа, традиција толеранције и поштовања индивидуалних права, постојање независних друштвених група и установа, тржишно оријентисана привреда и политичке елите које су спремне да се у сваком тренутку одрекну моћи.⁴²³

Да директна демократија, у том смислу, може утицати на шири процес демократизације и друштвене модернизације показују многобројна истраживања. Као што је већ поменуто у претходном делу рада, многе, како развијене, тако и мање развијене демократије суочавају се са кризом легитимитета и растом неповерења у представничке институције. Из тог разлога, многи истраживачи управо виде механизме директне демократије као могућност повратка легитимитета и поверења у демократски режим у целини. Како друштво постаје комплексније и постепено долази до социјалне стратификације, уз технолошке промене које омогућавају бржу размену информација, развија се грађанско друштво, чиме се омогућава развој демократије.⁴²⁴ Тако, директна демократија у ширем контексту демократизације може играти једну од битнијих рола. У току протекле три декаде један од примарних циљева демократских реформи у бројним политичким системима било је јачање грађанског учешћа и утицаја на процес доношења политичких одлука.

Друга значајна теорија која разматра питање демократизације је структуралистичка, која обухвата проблематику моћи и промене унутар друштвене структуре које креирају повољан контекст за демократизацију. За структуралисте, демократизација не иде руку под руку са економским развојем, нити се дешава одједном, већ је процес који захвата динамику системских и културних промена.⁴²⁵ Из тог разлога

⁴²³ Цит. пр. Vanhanen, Tatu, (ed.), *Prospect of Democracy: A Study of 172 Countries*, Routledge, Taylor & Frances Group, 1997, стр. 12.

⁴²⁴ Przeworski, Adam, Limongi, Fernando, *Modernization: Theories and Facts*, op. cit. стр. 157.

⁴²⁵ Grugel, Jean, *Democratization: A Critical Introduction*, Palgrave, Basingstoke, 2002, стр. 51.

економски фактори су само део ширег мозаика и нису неизбежно кључни за демократизацију. Да би се демократија у потпуности укоренила у једном друштву неопходно је створити повољну климу и предуслове. С обзиром да директна демократија има едукативни карактер и да последично води промоцији демократске политичке културе, из угла структуралистичке теорије она води стварању повољне атмосфере за имплементацију демократских начела и принципа. Истовремено се и потврђује да су друштва са равнијим механизмима директне демократије далеко демократичнија у односу на она која су окренута претежно или искључиво представничком типу владавине. Главна предност структурализма или историјске социологије огледа се у чињеници да она свако друштво и његове карактеристике сагледава као засебан случај, не вршећи генерализације како, рецимо, економски фактори у свим ситуацијама стварају добру базу за демократизацију. Можда је у том смислу најупечатљивије поменути случај Кине, која је током протеклих декада спровела опсежне економске реформе, али је на нивоу политике и даље задржала једнопартијски систем. Структуралистичке теорије говоре о сету културних, историјских и друштвених претпоставки неопходних за демократизацију једног друштва. Истраживачи који прападају овој струји мишљења указују да демократија не мора неопходно одговарати одређеном политичком обрасцу и пронаћи погодно тло у свакој политичкој заједници.⁴²⁶ Овде се комбинује структуралистичка и модернизацијска парадигма што формира становиште да је људски избор утицао на демократизацију, али да је истовремено постојао одређени историјски тренд који је у крајњој инстанци створио неопходне предуслове. Тако се већина аналитичара демократије слаже демократија није настала сама од себе, већ је била продукт људског избора у датом временском тренутку.⁴²⁷

Да би демократија у потпуности функционисала неопходно је укључити четири елемента, а то су владавина права, постојање установа цивилног друштва, слободни и фер избори и одговорност политичких лидера.⁴²⁸ Из овог ракурса, инструменти директне демократије могу имати запажену улогу у демократизацији, пошто с једне стране могу промовисати улогу цивилног друштва у политичком систему, док с друге, могу учинити политичке елите одговорнијим грађанима и њиховим преференцама. Ово одређење

⁴²⁶ Ishiyama, John, *Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization*, John Wiley and Sons, 2012.

⁴²⁷ Sartori, Giovanni,

⁴²⁸ Linz, Juan, Stepan, Alfred

демократије је у својој суштини минималистичко и подразумева постојање основних предуслова за демократију, док је по ширини обухвата постоји и максималистичко становиште, оно којим се стварају претпоставке за потпуну имплементацију демократских идеала.

Хантингтон је истраживао и систематизовао три таласа демократије, при чему је сваки талас на свом крају обухватао и дедемократизацију.⁴²⁹ Овај трећи талас демократизације држава Централне и Источне Европе, као и Латинске Америке са собом је и носио либерализацију тржишта. Аутор талас демократизације описује као „групу транзиција из недемократских у демократске режиме у тачно одређеном периоду времена, а који значајно премашује транзиције у супротном смеру у току тог временског периода. Талас такође укључује либерализацију или делимичну демократизацију у политичким системима који не постају у потпуности демократски. Сваки од два прва таласа демократизације био је праћен супротним таласом у коме су се неке, али не све земље које су претходно учиниле транзицију ка демократији, вратиле недемократској владавини.“⁴³⁰ Поменути процес је у наведеним државама водио до урашавања пређашњих државних апарата, стварајући подлогу за шире друштвене и промене у политичком систему. Некада централизовани системи су се отворили. Примарни циљ реформи је био свођење нивоа одлучивања што је могуће ближе самим грађанима. То је неизбежно водило децентрализацији и деволуцији као потенцијалним средствима грађанске партиципације у политичком одлучивању. С обзиром да је установе директне демократије далеко лакше примењивати на локалном него на централном нивоу, ове реформе су управо омогућиле њихову ширу примену.

Директна демократија у ширем контексту демократизације је да она за једну од својих кључних последица има процес друштвене хомогенизације. Демократизација не мора да води до потпуне демократије, већ често резултује у парцијалној демократизацији.⁴³¹ Разлоге оваквог стања често можемо пронаћи, с једне стране у настојању пређашњих политичких структура да задрже позиције моћи, али и у

⁴²⁹ Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

⁴³⁰ Исто, стр. 15-16.

⁴³¹ Diamond Larry, „Thinking About Hybrid Regimes“, *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2, стр. 13-25.

непостојању предуслова за развој демократске политичке културе. Истовремено, увођење демократије у транзиционим системима отворило је пут за нове друштвене конфликте који се одвијају на релацији новонасталих класа.

Најједноставнија дефиниција демократизације каже да је демократизација „процес у коме се друштва крећу ка демократији.“⁴³² Она обједињује процес којим се утемељује владавина права, избори и одговорност лидера, као и развој цивилног друштва, док се код Дала то поље проширује и на политичку партиципацију.⁴³³

Опречно виђење демократизације пружају раније историјске, као и нове теорије историјског институционализма. Оне у обзир, као базичну премису демократизације, узимају историјски ток који је постепено водио демократским променама. Типични представници некадашње историјске проучавају политички развој који је водио настанку и еволуцији како демократских, тако и недемократских режима. Они основу демократизације виде у индустријализацији и рађању нових класа, буржоазије и пролетеријата и настанак првобитних националних држава, као и нестанак пређашњих феудалних елита.⁴³⁴ Демократија није једносмеран и линеаран процес, а директна демократија из ове перспективе може чинити добру основу за потпунију институционализацију демократских установа.

Многобројни режими, који су током протеклих деценија постали демократски постепено су се вратили разноврсним видовима ауторитаризма. Кључни проблем у процесу демократизације лежи у системској неједнакости која подрива саме темеље демократије.⁴³⁵ Директна демократија, посматрано из овогугла, грађанима пружа осећај једнакости, пошто сви грађани са пуним правом гласа располажу могућношћу да учествују у процесима доношења одлука. Према заступницима ових схватања, сви режими креирају политику неједнакости на три начина: заштитом предности и бенефиција оних група које чине основу њихове подршке, утврђивање сопственог система прикупљања и

⁴³² Ishiyama, John, *Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization*, John Wiley and Sons, 2012, стр. 30.

⁴³³ Исто, стр. 30.

⁴³⁴ Moore, Barrington *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, MA : Beacon Press . 1966.

⁴³⁵ Tilly, Charles, „Inequality, Democratization, and De-democratization“, *Sociological Theory*, vol. 21, no. 1, American Sociological Association, 2003, стр. 37-43.

алокације ресурса и редистрибуцијом ресурса ка одређеним деловима друштва.⁴³⁶ Директна демократија, поготову она која омогућава мањинским групама активно учешће у демократским процедурама, води алокацији и редистрибуцији средстава ка оним групама које су угрожене одлукама политичке већине. Истовремено, аутори указују на две релације које чине основу сваког, па и демократског режима: оне које постоје између владе и бројних политичких актера и оне између самих политичких актера, док истовремено постоје димензије где се те релације одвијају:

- капацитет владе који подразумева контролу над ресурсима;
- моћ која обухвата бројност грађана који делују унутар политичких актера који чине владу;
- једнакост која говори о степену приступа грађанима агентима који имају директан или индиректан утицај на рад владе;
- консултација која је степен контроле над деловањем владиних агената од стране грађана који партиципирају у политици;
- заштита која обухвата ниво спречавања арбитрарних одлука владиних агената над онима који учествују у политици.⁴³⁷

Последње две димензије наглашавају потенцијалну улогу директне демократије, јер се консултације као и заштита од арбитрарних одлука могу обезбеђивати путем референдума и иницијатива. Управо се као кључни елементи за процес друштвене демократизације виде продубљивање и уједначавање политичке партиципације.

Према истраживачима модерности савремени свет је проткан постматеријалистичким вредностима које воде креирању „нове политике“. Та „нова“ политичка димензија захвата и оне ставове и вредносне оријентације које имају директан утицај на развијање тежњи ка директним механизима грађанског одлучивања у политичким процесима. С једне стране, ове нове вредности засноване су на подизању когнитивних капацитета грађана који су данас далеко компетентнији да узму учешће у

⁴³⁶ Исто, стр. 37.

⁴³⁷ Tilly, Charles, „Inequality, Democratization, and De-democratization“, *op. cit*, стр. 38.

процесу креирања и усвајања јавнополитичких мера. С друге стране, модернизација и технолошке иновације омогућавају приступ најактуелнијим информацијама, те су грађани у знатно већој мери упознати са политичким дешавањима.

На основу горе изнетих судова могуће је извести закључак да су за механизме директне демократије заинтересованији еманципованији појединци. Ипак, овде свакако не би требало занемарити ни улогу оних који су незадовољни функционисањем преовлађујућег модела представничке демократије. Истраживање које захвата питање функционисања демократије у Немачкој, показало се да чак 75% оних који имају најмању заинтересованост за политику исказује интересовање за учешће у разноврсним видовима непосредног грађанског одлучивања. Насупрот њима, само једна трећина оних који показују високу склоност ка политици се истовремено залаже за активну партиципацију кроз облике директне демократије.⁴³⁸ Тако се не потврђује хипотеза да су директној демократији склонији они који поседују виши ниво образованости и информисаности. Оно што се заправо показује је да се такви појединци више залажу за очување *status quo*-а и сопствене позиције у друштву.

Друга значајна хипотеза односи се на продубљивање друштвене кохезије и могућности које директна демократија пружа у том смеру. Установе директне демократије неизбежно воде већој друштвеној интеграцији, стабилизацији и бољем функционисању политичког система, балансирању широког спектра интереса међу разноврсним друштвеним групама и остављањем могућности јавног вета.⁴³⁹

Избори, систем политичког представљања и деловање кроз типичне канале и партијске структуре су, како се потврђује на основу бројних емпиријских индикатора, у дубокој кризи. Зато је тежиште реформских захвата у већ етаблираним као и у демократским системима у процесу консолидације стављено на увођење нових и јачање постојећих облика непосредне демократије. У савременом свету прожетом најразноврснијим политичким питањима и дилемама директна демократија може повратити пољуљано поверење у постојећи демократски поредак. Легитимитет у крајњој

⁴³⁸ Dalton, Russell J, Burklin, Wilhelm, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, *Journal of Democracy*, op. cit, стр. 147.

⁴³⁹ Цит. пр. Dalton, Russell J, Burklin, Wilhelm, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, *Journal of Democracy*, op. cit, стр. 149.

инстанци представља „ултимативну меку моћ“.⁴⁴⁰ Легитимитет поретка не стиче се само једноставном изборном демократијом и пребројавањем гласова. Квалитетне бирократске установе, које карактерише низак ниво корупције, уз високу ефикасност могу имати далеко већи легитимитет.⁴⁴¹

С друге стране, могу се уочити и извесни недостаци које директна демократија са собом носи. Пре свега, директна демократија, посебно у свом референдумском облику често се може извитоперити у плебисцитарне форме одлучивања. Тако се заправо не доприноси процесу дубље друштвене демократизације, већ се насупрот томе цео систем окреће ка диферентним видовима ауторитаризма. Посебан недостатак директне демократије је што она често у себи не носи делиберативни потенцијал шире јавне расправе о питањима о којима се одлучује. Установе директне демократије могу створити низ агрегативних решења и често грађанима остављају немогућ избор. Још један у низу недостатака је повезана са чињеницом да се за распрострањенију употребу инструмената директне демократије залажу они који се налазе на маргинама политике, док су они, политички еманципованији склонији одржању традиционалних представничких канала за утицај на политичке процесе. Из тог разлога, критичарима је то често разлог да постављају питање о одрживости директне демократије уколико она добија подршку од оних који не поседују елементарне предиспозиције за политичко одлучивање. Такође, уколико не постоје услови за заштиту политичке мањине, директна демократија често може служити као средство опструкције њихових интереса.

Како показују упоредна истраживања и студије, сама директна демократија подиже ефикасност и кроз економску и кроз политичку продуктивност. Неке студије о директној демократији показују да су грађани услед приближавања одлука њиховим ставовима далеко задовољнији у оним заједницама које негују установе директне демократије.⁴⁴² Уколико развој демократије посматрамо кроз модернизацијску парадигму, где се

⁴⁴⁰ Gilley, Bruce, *The Right to Rule: How states Win and Lose Legitimacy*, New York University Press, Colombia, 2009, стр. 149.

⁴⁴¹ Rothstein, Bo (2009). "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government", *American Behavioral Scientist*, vol. 53:311-330

⁴⁴² Pommerehne, W.W, „Institutional Approaches to Public Expenditures: Empirical Evidence from Swiss municipalities“, *Journal of Public Economics*, 9, 163-201.

економски развој види као његова витална компонента, може се закључити да директна демократија спешујући економски развој неизбежно води демократизацији.

Од посебне важности за директну демократију је осећај задовољства који она пружа онима који учествују у употреби њених механизма. Разматрајући швајцарска искуства истраживачи низом хипотеза закључују да се грађани Швајцарске могу сврстати међу најсрећније управо услед учестале примене установа директне демократије.⁴⁴³ Тако се потврђује Русоово становиште да је директна демократија најзаслужнија за задовољство швајцарских грађана, али и Барберово уверење да директна демократија као партиципативни модус промовише позитивнију перцепцију демократије, што условљава и шире афирмативне ставове о политичком поретку.

Из угла теорије рационалног избора, директна демократија има изузетно битно место у решавању проблема на релацији принципала и агената. Према овом тумачењу, владе односно агенти на свим нивоима власти, настоје да наметну своје, партикуларне, на уштрб ширих друштвених интереса. Они настоје повећају порезе и ренте како би максимизирали своје тежње. Директна демократија у великој мери то онемогућава пошто се њоме чине такви јавни избори којима се опште преференце подижу на ниво који се налази изнад онога на коме су интереси агената.⁴⁴⁴ Такође, из перспективе рационалног избора директна демократија може радикално мењати природу политичког система утичући на позиционирање институција у вертикалној организацији власти. То се може десити у случају да централне власти измештају велики број послова на нецентралне инстанце, што може условити захтеве за додатним средствима ка локалним органима или уколико се смањују трошкови у субнационалним јединицама.⁴⁴⁵ Још један у низу ефеката директне демократије на економски учинак односи се на прикупљање такси и пореза. Тај ефекат се огледа у позитивним сигнаlima које влада шаље пореским обвезницима као

⁴⁴³ Stadelmann-Steffen, Isabelle, Vatter, Adrian, „Does Satisfaction with Democracy Really Increase Happiness? Direct Democracy and Individual Satisfaction in Switzerland“, *Political Behaviour*, vol. 34, Springer Science+Business Media, 2012, стр. 537.

⁴⁴⁴ Frey, Bruno S, „Direct Democracy: Politico-economic Lessons from Swiss Experience“, *American Economic Review*, vol. 84, no. 2, 1994, стр. 338-348.

⁴⁴⁵ Funk, Patricia, Gathmann, Christina, „Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890-2000“, *The Economic Journal*, no. 121, Royal Economic Society, Blackwell Publishing, 2011, стр. 1252-1280.

одговорним појединцима.⁴⁴⁶ Овим путем шаљу се и сигнали да су бирачи укључени у процес креирања јавних политика, па тако и пореске политике. Путем референдума и иницијатива у оним системима који грађанима пружају могућност утицаја на јавне финансије могуће је да грађани директним путем коригују пореске стопе.

Политичка мобилизација чини једну од важнијих претпоставки демократизације. Директне демократија има изражени мобилизаторски потенцијал. Протестно понашање у бројним европским политичким системима и САД поводом различитих владиних иницијатива било је условљено немогућношћу грађана да утичу на карактер политичких одлука.⁴⁴⁷ У извесним ситуацијама иницијативе и референдуми који се односе на радикално кориговање одређених друштвених вредности и базичних начела у економском и политичком систему, бивају праћени протестним организовањем.

За демократизацију је значајан и концепт „невидљиве демократије“ развијен од стране Хибинга и Теиз-Морзеа. Њихов основни аргумент је да грађани нису у толикој мери окренути ка директној демократији из разлога активног њиховог ангажмана у процесу одлучивања, већ постоји опште незадовољство функционисањем представничког система.⁴⁴⁸

Из угла дискурса постмодерне, потенцира се да је током последњих деценија дошло до радикалног заокрета у схватању демократије од стране најширих маса. Створила се клима веће подршке демократији, док је, истовремено, подршка властима и институцијама у великој мери опала. Сама постмодерна је довела до смањивања значаја ауторитета, отварајући шири простор за индивидуалну аутономију у циљу достизања индивидуалног благостања.⁴⁴⁹ Овај заокрет, пре свега у развијеним државама Запада, довео је у питање читав систем владавине. Иако грађани ових држава како постмодернисти виде, нису постали апатични, они су своја настојања пребацили на форме

⁴⁴⁶ Torgler, Benno, „Tax Morale and Direct Democracy“, *European Journal of Political Economy*, vol. 21, Elsevier Publishing, 2005, стр. 526.

⁴⁴⁷ Fatke, Matthias, Freitag, Markus, „Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative“, *Political Behaviour*, vol. 35, Springer Science+Business Media, 2013, стр. 238.

⁴⁴⁸ Hibing, J. R, Theiss-Morse, E, „Too Much of a Good Thing: More Representative is not Necessarily Better“

⁴⁴⁹ Inglehart, Ronald, „Postmodernization Erodes Support for Authority, but Increases Support for Democracy“, у Norris, Pippa, (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, New York, 1999, стр. 238.

активније партиципације у процесу доношења одлука.⁴⁵⁰ Сличне резултате показују и бројна друга истраживања која указују на корелацију између директне демократије и задовољства функционисањем демократског поретка у целини. Најшире задовољство функционисањем демократије је у оним системима где су поред представничких изграђене и установе непосредне демократије.⁴⁵¹

Од посебне важности за изградњу и развој демократије је уређење вертикалне организације власти. Грађани поседују локалну моћ уколико они могу утицати на локалне послове на такав начин да њихове одлуке производе последице и ако осећају да су оне ефективне у политичкој сфери.⁴⁵² Смисао локалног управљања огледа се управо у могућности грађана да партиципирају у локалним пословима. До сличних закључака долазе и експерти Светске банке за које „давање моћи грађанима процес подизања капацитета појединаца и група да чине изборе и да их трансформишу у жељене акције и последице.“⁴⁵³ Те последице су посебно значајне уколико грађани располажу опцијом да буду укључени у политичке процесе путем фискалне децентрализације. Како наведена студија на основу истраживања показује, већина грађана широм Европе не показује склоност ка активном ангажману у политици. То је најупечатљивије у случају земаља Медитерана где предњаче Грчка и Шпанија са готово 80% оних који се противе ангажману у политици, док на супрот њима стоје скандинавске земље које предњаче по локалној аутономији и где је тај број испод 40%.⁴⁵⁴ Из горе поменутих разлога, локалне заједнице представљају најплодније тле за развој директне и демократије у целости. Из угла економске теорије федерализма и децентрализације, бројна истраживања показују да федерални, одн. системи са децентрализованијим системом одлучивања показују далеко бољи учинак од унитарних и централизованих система. Као кључне предности децентрализованих и федералних уређења, поменути Фрај и Штуцер наводе:

⁴⁵⁰ Исто, стр. 242.

⁴⁵¹ Wagner, Alexander F, Schneider, Friedrich, Halla, Martin, „The Quality of Institutions and Satisfaction with Democracy in Western Europe: A Panel Analysis“, *European Journal of Political Economy*, vol. 25, Elsevier Publishing, 2012, стр. 30-41.

⁴⁵² Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power“, *Academia Europea de Ciencias y Artes Espana*, 2004, стр. ii

⁴⁵³ Цит. пр, Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power“, *op. cit*, стр. 1.

⁴⁵⁴ Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power“, *op. cit*, стр. 3.

- Прво, флексибилнија политика која омогућава да се одговори на различите захтеве и тежње грађана. Децентрализованији системи омогућавају да политичким представницима и јавним функционерима буду доступније информације о грђанским преференцама, док обратно централизовани системи не могу тако добро изаћи у сусрет локалним потребама.
- Ефикасније обављање и испуњавање јавних сервиса који се ослања на Тибуову тезу о фискалној децентрализацији види се као друга по значају. Ово становиште се заснива на претпоставци да уколико се јавни сервиси изместе на локални или субнационални ниво власти, услед бројности јурисдикција се јавља својеврсна утакмица где оне покушавају да привуку што већи број пореских обвезника. О победнику/цима ове утакмице одлучују сами обвезници, који „гласају ногама“, одн. селе се у оне средине у којима постоје најбољи услови.
- Трећа предност је већа могућност институционалног иновирања, што подразумева да се потенцијалне иновације могу лакше имплементирати у локалним срединама. Такође, локалне заједнице су далеко погодније за институционално експериментисање пошто обезбеђују контролисаније услове.
- Четврто, шира партиципација је критична компонента децентрализације, пошто мање средине омогућавају грађанима да преузму активнију ролу у политичком животу. Овим путем се обезбеђује и процедурални утилитаризам и веће задовољство перформансама политичког система. Ове могућности Јан Ерик Лане назива процедуралним добрима демократије.⁴⁵⁵

На сличан начин, истиче се и неколико базичних предности које пружа децентрализација:

- Прво, она приближава владу грађанима, последично доприносећи већој ефикасности и друштвеној демократизацији.
- Затим, децентрализација неизбежно омогућава већим групама унутар становништва да директно партиципирају у политичком животу путем

⁴⁵⁵ Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power“, op. cit, стр. 5-7.

установа локалне директне демократије. Такође, она чини владу одговорнијом пошто су грађани боље упознати са политичким активностима у локалним заједницама.

- Треће, она омогућава креирање и циркулацију елита пошто нови политички актери на локалном нивоу стичу неопходна знања и вештине помоћу којих могу преузети и власт на централном нивоу.
- Четврто, локални ниво власти често може деловати као противтежа и контролни механизам централне власти.
- Пето, децентрализација активира локалне, регионалне, покрајинске и федералне потнецијале како би се промовисао развој на свим овим нивоима.
- Коначно, деволуција и трансфер надлежности на локални ниво онемогућава претерану централизацију и концентрацију политичке моћи на националном нивоу.⁴⁵⁶

Светска банка, Уједињене нације и друге мултилатералне организације развиле су бројне програме у циљу промовисања децентрализације. Децентрализација и деволуција су један од примарних циљева *Миленијумске развојне стратегије*, која би требало да допринесе смањењу сиромаштва у свету.⁴⁵⁷

Спремност локалних власти да омогуће политичку партиципацију унутар више демократских арена може водити дубинској демократизацији друштва. Мултипликовани канали грађанске партиципације омогућавају већу могућност избора средстава за политичко опредељивање грађана. Такође, бројност канала омогућава већем броју друштвених група приступ политичким процесима, пошто појединци на располагању имају шире могућности за изражавање сопствених преференци.⁴⁵⁸ У том контексту, локална демократија кроз директно-демократске установе даје додатне опције за

⁴⁵⁶Baldarshaim, Harald, Iler, Michal, Wollmann, Hellmuth, (eds.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2003

⁴⁵⁷Buss, Terry F, Redburn, Stevens F, Guo, Kristina, *Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation*, M. E. Sharpe, 2006, стр.

⁴⁵⁸Aars, Jacob, „Democratic Renewal in Local Government?: Top-Down Strategies for Botom-Up Involvement“, у Zittel, Thomas, Fuchs, Dieter, (eds.), *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?*, Routledge, Taylor & Frances Group, London and New York, 2007, стр. 206.

ојачавање везе између грађана и њихових представника у локалним заједницама. Нека истраживања показују да је тренд децентрализације у одлучивању, али и у фискалном погледу, захватио не само друштва која традиционално негују облике локалне аутономије, већ и она која су била препознатљива по централизму.⁴⁵⁹ Локални фискални референдуми омогућавају грађанима већу контролу над политиком такси и пореза. У неким ситуацијама, као што су грађански зборови у САД и Швајцарској, постоји могућност да грађани самостално одлучују о висини пореза, али они не могу самостално формулисати предлоге, већ то чине за то оспособљени и изабрани локални функционери.⁴⁶⁰ Швајцарска, у том контексту, поседује систем обавезног референдума када средства која се издвајају за неки пројекат прелазе унапред утврђени лимит.

У демократској теорији фигурирају две перспективе које говоре о демократском легитимитету. Прва перспектива је она која говори о легитимитету режима који долази од стране грађана, то јест од њихове спремности да прихвате постојећи поредак. Друга перспектива указује на јачање легитимитета путем редистрибуције, односно на промоцију колективног благостања.⁴⁶¹

Са општим ширењем демократских вредности и идеала дошло је и до пораста интересовања за конституисање и употребу установа директне демократије широм планете, а несумњиво је да ће те тежње и јачати како све већи број земаља буде стицао искуства са овим облицима партиципације и ангажмана грађана у политичким процесима.⁴⁶² Директна партиципација грађана води процесу стицања знања или колаборативном и колективном учењу, а поред тога и одговорнијој владавини. Увећана партиципација доприноси модернизацији демократије:

- Креирањем демократичније демократије;
- Редефинисањем структура моћи;
- Подизању кредибилитета и легитимитета;

⁴⁵⁹ Feld, Lars P, Kirchgassner, Gebhard, Konrad, Kai, Verdier, Thierry, „The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local-Decision Making“, *Economic Policy*, vol. 16, no. 33, Center for Economic Policy Research, John Wiley and Sons, 2001, стр. 334.

⁴⁶⁰ Исто, стр. 337.

⁴⁶¹ Schapf, Fritz V, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

⁴⁶² *Direct Democracy: International IDEA Handbook*, IDEA, 2008, стр. 193.

- Смањењу друштвених сучељавања и изградња консензуса;
- Креирању атмосфере у којој постоје повратне информације и консултације;
- Промоцији одговорности и транспарентности.⁴⁶³

Креирање демократичније демократије подразумева стварање одговарајућих институционалних механизма који би требало да допринесу широј грађанској партиципацији што се превасходно односи на могућности имплементације модела делиберативне, директне и партиципативне насупрот чисто представничкој демократији.

Редефинисање структура моћи односи се на грађанско учешће у наведеним структурама, као и могућности да буду директно инволвирани у процес одлучивања унутар самих структура. Од виталне важности за функционисање било ког типа режима је кредибилитет и легитимитет што се испољава као политичка подршка типу режима. Учешће грађана у политичким процесима види се као потенцијално кључна карика чиме се подиже ниво отворености, транспарентности и одговорности. Оно што је приметно у многим савременим демократијама је да политичка алинејација базични проблем њиховог функционисања. Дебата о бројним јавним питањима подразумева дисензус, а управо употреба директне демократије као механизма одлучивања ствара консензуалну и културу дијалога истовремено ублажавајући друштвене конфликте. Питање од далеко највећег значаја за директну демократију је њен утицај на јавне политике, односно како су оне постављене, како се имплементирају и како оне могу бити унапређене. Из тог разлога иницијативе и референдуми могу указати законодавцима и креаторима јавних политика на правце њиховог усаглашавања са грађанским преференцама. Промоција одговорности и транспарентности подразумева да директна демократија чини одлуке ближе грађанима омогућавајући им да чешће узимају одлучивање у своје руке. Јачање одговорности путем директне демократије значи да ће јавни функционери доносити боље одлуке уколико знају да грађани могу учествовати у том процесу.⁴⁶⁴ У својој стидји о политичком представљању у Шведској Есаисон и Холмберг праве једну од базичних дистинкција на

⁴⁶³ Buss, Terry F, Redburn, Stevens F, Guo, Kristina, *Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation*, op. cit. стр. 9.

⁴⁶⁴ Buss, Terry F, Redburn, Stevens F, Guo, Kristina, *Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation*, op. cit. стр. 9.

представљање одоздо и представљање одозго. Код представљања одоздо, целокупни демократски процес извире од грађана, а они имају своја гледишта која се транспонују у што је могуће већој мери кроз читав систем јавних политика. Базу представљања одоздо чини одговорност изабраних да на најбољи могући начин репрезентују ставове оних који су их изабрали, а између бирача и њихових предстваника постоји чврста веза. Представљање одозго је елитистички и популистички концепт где политички представници своје ставове изражавају путем идеологије, која се након тога претапа у грађанске ставове. Прва форма представљања је по свом садржају демократска, док је друга елитистичка.⁴⁶⁵

Арент Лајпхарт критикује директну демократију као средство помоћу кога грађани „заобилазе“ традиционалне представничке институције. Он као примарни аргумент узима учестало гласање које води замору бирачког тела, што последично продубљује кризу легитимитета и води неповерењу у традиционалне политичке установе, попут политичких партија.⁴⁶⁶ Као основне примере Лајпхарт наводи политичке системе САД и Швајцарске, али притом не узима у обзир да је тај тренд опадања поверења у представничке установе присутан и у либералним демократијама у којима директна демократија не представља толико важан чинилац у политичком систему.

Трагање за потенцијалним иновацијама за јачање уздрманог легитимитета представља кључну тачку како међу истраживачима политике, тако и код практичара и демократских реформатора. У демократској теорији налазе се два потенцијална одговора на ово питање. Први је јавна делиберација, док је други директна демократија, односно учешће грађана у одлучивању путем референдума и иницијатива.

Директна демократија у великој мери подиже ниво политичке подршке, при чему је потребно направити дистинкцију подршке принципима демократског режима и подршке учинку режима.⁴⁶⁷ Ово показује да грађани, с једне стране могу подржавати демократију,

⁴⁶⁵ Esaiasson, Peter, Holmberg, Soren, *Representation from Above: Members of Parliament and Democracy in Sweden*, Dartmouth Publishing, Ashgate, 1996.

⁴⁶⁶ Lijphart, Arendt, „Democracy in the 21st Century? Can we be Optimistic“, *European Review*, vol. 9. no. 2, Cambridge Journals, Cambridge, 2001, стр. 180.

⁴⁶⁷ Dahlberg, Stefan, Linde, Jonas, Holmberg, Soren, „Democratic Discontent in Old and New Democracies: Assessing the Importance of Democratic Input and Governmental Output“, *Political Studies*, Political Studies Association, 2014, стр. 2.

али, с друге, могу бити незадовољни функционисањем представничких институција. И у овом смислу, директна демократија може обновити пољуљано поверење у политичке институције. Концепт политичке подршке неизбежно је повезан и са политичким поверењем. Политичко поверење подразумева постојање релационе везе која укључује појединца, односно грађанина и политичког актера или институције. Овај облик поверења односи се на очекивање појединца да ће актер или институција деловати у складу са његовим интересима.⁴⁶⁸ Опциони референдуми утврђују и ојачавају позиције вето играча у политичком систему. Укључивање великог броја вето тачака и вето играча у политичке процесе неизбежно инклинира већој политичкој стабилности, али истовремено умањује трансформативни капацитет.⁴⁶⁹

Један од кључних ефеката директне демократије је мобилизација бирача. На мобилизацију бирача утиче неколико фактора, где је неопходно издвојити подизање нивоа грађанског ангажмана у политици, процедурални утилитаризам, јачање свести о политици и повећавање излазности бирача. Оно што је од изузетне важности за директну демократију је и питање о коме се одлучује, односно тежина одлуке која се износи пред гласаче. Проблематика финансија, пореза и такси, као и битна друштвена питања од далеко веће важности за гласаче. Ова питања неизбежно доприносе и већем такмичењу међу групама, што последично увећава мобилизацију.

Следећи Арента Лајпхарта, партиципација гласача представља кључни индикатор квалитета демократије. Међутим, за неке ауторе као што је Дарендорф, распрострањена политичка партиципација не значи нужно већи квалитет демократије, јер неретко може обележавати друштва са турбулентним политичким животом и политичким и идеолошким расцепима.⁴⁷⁰ Широка примена механизма директне демократије води смањивању партиципације и својеврсном замору бирачког тела. Међутим, Лајпхартов модел који наглашава примену пропорционалног система као једног од кључних елемената консенсуалне демократије, може допринети развоју директне демократије. Тај допринос

⁴⁶⁸ Fatke, Mathias, *The Political Sociology of Direct Democracy: Four Essays on Political Behaviour and Attitudes in Swiss Cantons*, Phd Thesis, (online), http://www.zb.unibe.ch/download/eldiss/14fatke_m.pdf, : приступљено: 02. 12. 2014, стр. 173.

⁴⁶⁹ Moser, Peter, „Why is Swiss Politics So Stable?“, *Swiss Review of Economics and Statistics*, vol. 132, стр. 31-60.

⁴⁷⁰ Moeckli, Silvano, „Direct Democracy and Political Participation from a Cross-National Perspective“, *op. cit.*, стр. 115.

се огледа у међупартијском такмичењу, односно постојању већег броја релевантних политичких партија, при чему ниједна од њих не задржава монополистичку позицију у креирању јавних политика и доношењу политичких одлука. У таквој констелацији снага, партије су чешће принуђене да од грађана траже подршку за политику коју спроводе.

Да ли директна демократија промовише политичко поверење или не? Поверење се сматра једним од кључних ресурса демократизације, пошто омогућава политичкој елити да ефективније и ефикасније управља друштвом.⁴⁷¹ Сам концепт политичког поверења се посматра као промишљање појединца усмерено ка специфичном политичком актеру или институцији, било да је реч о политичким партијама, влади или јавној администрацији.⁴⁷² Овај концепт тако претпоставља да ће актери и/или институције деловати усаглашено са преференцама појединца. У том контексту, заговорници партиципативне и директне демократије верују да грађани могу стећи виши ниво демократске политичке културе и бити боље образовани за демократију. Тако се директна демократија посматра као један од потенцијалних одговора на актуелну кризу и опадање поверења у демократски режим.

Теоретичари указују и на адаптивни и трансформативни потенцијал демократије. Разлоге преживљавања демократије кроз векове они проналазе у њеној могућности да се додатно демократизује, односно у њеном капацитету да изнова изналази нове механизме и институције неопходне за опстанак. Та способност демократије огледа се у изналажењу нових решења и могућности у временима кризе, како у теоријском, тако и у практичном погледу.⁴⁷³ Демократија се у садашњем тренутку суочава са силама глобализације, које радикално мењају карактер политике која се води, измештајући је на транснационални ниво. У том контексту, космополитски мислилац Ненси Фрејзер говори о два нивоа кризе легитимитета демократског поретка. Први од њих је удаљавање политичких процеса од грађана, односно транснационализација политичких институција где грађани располажу умањеним могућностима да јавно расправљају о питањима која прелазе границе њихових националних држава. С друге стране, Фрејзерова уочава и дијаметрално супротан феномен. Он се огледа у ширењу јавне сфере на глобални план, што истовремено није

⁴⁷¹ Bauer, Paul C, Fatke, Matthias, „Direct Democracy and Political Trust: Enchanting Trust, Initiating Distrust-or Both?“, *Swiss Political Science Review*, vol. 20, no. 1, Swiss Political Science Association, 2014, стр. 49.

⁴⁷² Исто, стр. 51.

⁴⁷³ Keane, John, *Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, London, 2009.

пропраћено процесом институционализације глобалних политичких установа, а кључна последица те нове констелације је неефикасност или немогућност да се колективни захтеви грађана транспонују у жељене политичке исходе.⁴⁷⁴

Опадање задовољства функционисањем представничке демократије присутно је како у новим, тако и у етаблираним и развијеним демократијама. Удаљавање политичке елите узроковало је да грађани све више теже да се директним путем ангажују у политичким процесима. Зато су многе државе прихватиле механизме непосредног грађанског учешћа у политици, или су примењивале *ad hoc* иницијативе и референдуме о одређеним питањима. Како наводи Лоренс Ле Дак, чак и најстарије парламентарне демократије попут Велике Британије примењивале су механизме директне демократије. То се односило на питања деволуције у Ирској, Велсу и Шкотској, шкотској независности, чланству у ЕЗ, реформи локалне самоуправе у Лондону, али се очекује да ће се грађани ускоро изјашњавати и останку Велике Британије у саставу ЕУ.⁴⁷⁵

Још једна у низу предности директне у односу на представничку демократију огледа се у подизању политичке софистицираности грађана. Та софистицираност се преваходно односи на јачање њихових капацитета да узму учешће у најразноврснијим формама политичке партиципације. Политичко знање и политичка култура неизбежно продукују већи ниво политичке партиципације, која је једна од кључних претпоставки за успешно функционисање демократских режима. Подизање излазности како на изборима, тако и кроз механизме директне демократије подразумева боље познавање јавних послова од стране грађана, што им омогућава да јасније креирају и изразе сопствене преференце.

Коначно, у циљу демократизације демократије и повратка поверења у демократију у многим развијеним демократијама спроведене су реформе како унутар самих представничких институција, увођењем установа директне демократије и отварањем простора за јачање заступничке демократије. Као што је приметно, овај други сет реформи у циљу јачања директне демократије би требало да надомести недостатак легитимитета и пратећи демократски дефицит. У овом процесу се очекује да грађани узму учешће у свим

⁴⁷⁴ Fraser, Nancy, *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Columbia University Press, New York, 2009.

⁴⁷⁵ LeDuc, Lawrence, „Referendums and Initiatives: The Politics of Direct Democracy“, у LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard G, Norris, Pippa, (eds.), *Comparing Democracies 2*, Sage Publications, London, 2002, стр. 70.

фазама политичког одлучивања, од иницирања нових предлога, преко јавних расправа, па све до ратификације путем референдума.⁴⁷⁶ Поред директне демократије, од посебне важности је и увођење механизма заступничке демократије. Иако у овом моделу грађани не учествују у одлучивању, они исказивањем сопствених преференци и путем панела доприносе формулисању политичких мера. Друкчије речено, грађани утичу на политички процес, а сами не учествују у њему директно, као што то чине путем установа директне демократије. Ове реформе су посебно изражене у политичком систему Велике Британије, који нема развијене механизме директне демократије, али поседује систем петиција где грађани могу предложити одређена решења својим политичким представницима.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Carman, Christopher, „The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy“, *Political Studies*, vol. 58, no. 4, Political Studies Association, 2010, стр. 734.

⁴⁷⁷ Исто, стр. 734.

X ЗАКЉУЧАК

Као што је расправљано у претходним поглављима, основни циљ ове дисертације је да из упоредних искустава сагледа дилеме и перспективе везане за модел директне демократије као могућности за превазилажење тешкоћа са којима се демократија суочава. Током низа година демократија је изналазила могућности да преживи све изазове са којима се суочавала. Она је увек проналазила нова решења како би грађанима омогућила да чине колективне изборе. Чак и у временима када она постаје преобладајући облик политичког поретка, јављају се бројне тешкоће које онемогућавају потпуну примену демократских принципа. Стара је теза да економски развој доприноси продубљивању демократије, али је исто несумњиво да демократија промовише економски раст. Без обзира што је за утемељење демократије економски развој једна од кључних компоненти, то је само један у низу фактора који промовишу демократизацију. То се осликава на примеру бројних развијених држава које су поседовале континуитет демократског политичког развоја. Још средином седамдестих година XX века уочен је тренд опадања и кризе демократског поретка. Оптимистични поглед на демократију предвиђао је да ће демократија привлачити недемократске нације у циљу прогреса. Ове претпоставке, међутим, нису се у потпуности показале тачним, пошто су се бројне демократизоване државе вратиле различитим видовима ауторитаризма. Главни узрочник оваквом билансу лежи у немогућности већине нових демократија да развију адекватне државне капацитете. Финансијски колапс је захватио западни свет 2008. године и у очима многих који су демократију идеализовали створио је сумње у предности овог облика владавине. Кина, али и многе државе које не поседују демократску традицију успеле су да достигну стабилан економски раст још један је индикатор сумњи у предности демократије. Глобализација и пратећи процеси урушили су аутономију државе и додатно удаљили грађане од политичких процеса изазивајући још веће неповерење у традиционалне политичке установе. Упоредо са овим трендовима иду и нарастајући захтеви за активно укључивање грађана у процес доношења политичких одлука. Референдуми и иницијативе добијају на све већем значају, а развијају се нове форме делиберације и консултативне демократије. Нестанак комунистичког блока ускратио је западним демократијама један од кључних елемената њихове легитимације који се огледа у недостатку опонента

демократском облику владавине. Модерне технологије узроковале се да грађани буду далеко боље информисани и скептичнији према деловању својих влада.

Савремене демократије далеко су од идеалне слике коју нуде актуелне теорије демократије. Оно што је демократији омогућило да преживи је њена способност да се адаптира на новонастале околности. Изузетак не представља ни време у коме живимо, када се тежиште политике удаљава од грађана, а они настоје да се активно укључе у процес доношења одлука. У складу са тим, садашњи тренутак се може означити као хиперполитичко доба, оно у коме постоји нарастајућа заинтересованост за политику, али и умањене могућности утицаја на њу. Јављају се притисци одоздо, од самих грађана, за изналажење адекватних механизма којима би се омогућило учешће широких маса у политичком животу. Већина заговорника процедуралне демократије верује да суштину демократије чини могућност грађана да путем унапред задатих правила, као што су избори селектује своје представнике који ће у њихово име креирати јавне политике како би се на најбољи начин задовољиле њихове преференце. Насупрот томе, у пракси се неретко дешава да те политике не бивају усклађене са интересима и тежњама грађана. Из тог разлога, како би се ојачао легитимитет и демократији „пружила нова шанса“ у обзир се морају узети оне установе које грађанима пружају шире могућности за партиципацију у јавним пословима. Институционалне иновације усмерене су на већу могућност грађана да утичу на партијске номинације, учесталију употребу иницијатива и референдума и непосредан избор локалних званичника, пре свега градоначелника.

Директна демократија, помоћу које грађани постају законодавци сматра се за један од најпотентнијих одговора за излазак из кризе демократских институција. Механизми директне демократије на локалном нивоу уводе се у бројним системима, док се број референдума и иницијатива на националном нивоу драстично повећава последњих година. Постоји више фактора који могу објаснити овај. Грађани постају више критички настројени према класичним представничким институцијама, али и надаље остају привржени демократији. У савременој ери технолошких иновација, посебно у информатичкој сфери, долази до јачања когнитивне мобилизације и пораста тежњи грађана за активније учешће у политичком животу. Установе директне демократије попут опозива радикално увећавају одговорност изабраних функционера. Оне, с друге стране

директно утичу на ниво задовољства грађана функционисањем политичког система. То задовољство се постиже увећаним могућностима помоћу којих грађани утичу на процес креирања јавних политика. Оне на тај начин постају усклађеније са њиховим преференцама и тежњама. Такође се показује да су грађани у системима који негују разноврсне форме грађанске партиципације задовољнији демократијом у целисти. Аргумент који говори у прилог директној демократији је и слабљење везе између бирача и политичких партија. Пример Швајцарске недвосмислено иде у прилог овој тези. Директна демократија није нужно лоша нити добра. Она се неретко може извитоперити у плебисцитарне форме одлучивања.

За институционалне дизајнере изазов представља проналажење праве мере и баланса када је реч о директној демократије. Успостављање либералних услова за покретање народних иницијатива отворило би простор за њихову прекомерну употребу, док би подизање lestвице готово у потпуности онемогућило њихову примену. Искуство швајцарског политичког система који обилује разноврсним механизмима којима грађани сами постају законодавци показује да су путем директне демократије у највиши правни акт уграђене неке одредбе које се у другим системима уређују законским и подзаконским актима. Ипак, исти пример показује да су швајцарци најзадовољнији функционисањем демократије. У том контексту, врло је битно прецизно одредити предуслове за покретање иницијативе како би се обезбедило да грађани најадекватније искажу своје преференце, а да истовремено не дође до њихове прекомерне употребе која може водити замору гласача.

Установе директне демократије имају изразити едукативни потенцијал и доприносе развоју демократске политичке културе, истовремено онемогућавајући развој антидемократских покрета. Референдуми могу водити развијенијој јавној делиберацији, пошто се на супротним позицијама налазе заговорници и противници одређеног предлога. Ипак, у извесним ситуацијама директна демократија може водити развоју популизма и друштвеним расцепима, пошто у први план истиче ставове већине, док се интереси мањине не узимају у разматрање. Недостатак директне демократије састоји се у улози новца и моћних интереса који могу играти веома значајну улогу у кампањама које прате референдуме и иницијативе. Насупрот изреченим аргументима у корист директне демократије, она може имати и негативне импликације на функционисање политичког

система. То се првенствено огледа у могућој поларизацији на политичкој сцени између заговорника и противника одређене политике. Она може умањити и ефикасност владе пошто захтева сагласност широких маса, а сами грађани могу имати улогу вето играча у политичком одлучивању. Недостатак директне демократије огледа се и у изјашњавању „за“ или „против“ неког решења без обзира на комплексност питања о коме се доноси одлука.

Упоредна пракса показује да је у бројним политичким системима широм света дошло до утемељења установа директне демократије, а у онима у којима су већ постојале оне су додатно ојачане. Установе директне демократије су продубљене и процесом европских интеграција, где су се грађани више пута изјашњавали око уласка у ЕУ или интегративних процеса. Од првог референдума око ових питања који се одиграо 1972. године у Француској, до данас је одржано око 50 националних референдума везаних за европске интеграције. Напредак европских интеграција, као што је већ речено, био је праћен бројним референдумима. Кључни проблем са којим се ЕУ у садашњем тренутку суочава је криза легитимитета уз пратећи демократски дефицит. Референдуми и увећане могућности грађана да учествују у политичком одлучивању, виде се као један од најпотентнијих одговора на наведене тешкоће. Стимулисање грађанске партиципације у доношењу политичких одлука види се као критична компонента за сузбијање грађанске апатије. Такође се показује да је међу грађанима у великом броју политичких система нарастајућа жеља за активним ангажманом у доношењу политичких одлука, било да су они политички ангажовани или да разочарани тренутним стањем преовлађујућег представничког модела демократије. Они верују да референдуми и иницијативе могу на прави начин рефлектовати перцепције онога што већина жели и да могу представљати брану од самовоље владајуће елите. Директна демократија промовише поверење у институције и политички систем у целини. Ипак, када је реч о партијској идентификацији уочљиво је да је она ублажена када постоје чврсто утемељене институције директне демократије.

С обзиром на традицију Србије која је у извесним периодима неговала институције непосредне демократије у малим заједницама, отвара се простор за њихову додатну имплементацију у нашем политичком систему. Политички систем Србије поседује могућности референдума и иницијативе, како на централном, тако и на локалном нивоу.

Без обзира на постојање институционалних претпоставки, можемо закључити да је употреба референдума и иницијатива у нашој политичкој пракси релативно ретка, те да се они примењују углавном у ситуацијама од виталног националног значаја. Међутим, поред ова два кључна механизма директне демократије у политички систем би било могуће уградити и опозив, посебно на локалном нивоу, којим би грађани располагали још једним додатним инструментом контроле изабраних представника. Показује се да су грађани Србије у великој већини неинформисани о могућности да путем иницијатива и референдума буду учесници у политичком одлучивању, али и да не постоји развијена политичка култура која би им омогућила да активно користе поменуте установе директне демократије.

У актуелном тренутку дебата о односу представничке и директне демократије је живља него икада. Иако се систем политичког представљања више не доводи у питање, све се чешће расправља о модалитетима за комбиновање модела представничке и директне демократије. У том контексту, директна демократија се види као коректив превлађујућег представничког обрасца. Директна демократија треба да пружи одговоре на најшира друштвена питања, а детаље око имплементације би требало да понуде експерти специјализовани за област у којој се одлучује. Инструменти директне демократије могу водити и јачању друштвене кохезије, усаглашавању ставова око кључних политичких питања и балансирању разноврсних друштвених интереса. Дизајн инструмената директне демократије умногоме одређује и њихов квалитет, као и да ли ће однос представничке и директне демократије бити антагонистички или кооперативни. У ситуацији када одлука на референдуму обавезује представничке институције, односно када он није саветодавни постојаће виши ниво кооперације између представника и грађана. Такође, слично је и када постоји обавеза законодавног тела да одговори на иницијативу као и да расправља о предлогу који подносе грађани. У ситуацијама када постоји „претња“ иницијативом или од грађана иницираним референдумом већа је вероватноћа да ће доносиоци политичких одлука кориговати своје ставове како би их усагласили са јавним преференцама.

XI Литература

(online), <http://www.activatingdemocracy.com/uruguay-leads-the-way/>,

(online), http://www.ncid.us/act_s3l

(online), <http://www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110127090533.htm>.

(online), www.planet-anet.fsnet.co.uk/groups/wdd/direct_democracy_in_latin_america.htm#4

“Direct Democracy: Origin of the Species“, *The Economist*, 20. 04. 2011, (online), <http://www.economist.com/node/18548119>.

„Direct Democracy Options“, (online), <http://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2012/12/Direct-Democracy-Options.pdf>.

„Issues Relating to the Referendum Mechanism“, An Electoral Processes Team Working Paper, Idea International, September, 2004.

„Басанинијев“ закон број 142 о локалној самоуправи.

„Грађанска партиципација на локалном и регионалном нивоу у Европи“ (Citizen Participation at Local and Regional Level in Europe), Council of Europe, 27th September 2011, (online), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1841209>.

Allport, Floyd, „Toward a Science of Public Opinion“, *Public Opinion Quarterly*, Jan. 1937.

Anderson, C.J. et. al. *Losers Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford University Press, New York, 2005.

Andeweg, Rudy B, „Beyond Representativeness? Trends in Political Representation“, *European Review*, vol. 11, no. 2, Academia Europaea, Cambridge Journals, UK, 2003.

Axtmann, Roland, (ed.), *Understanding Democratic Politics: An Introduction*, Sage Publications, London, 2003.

Bala, Valbona Pajo, „The Culture of Referendum in Albania: Technical and Theoretical Reflections on the Abrogative Referendum“, *Academicus: International Scientific Journal*, (online), <http://www.academicus.edu.al/nr9/Academicus-MMXIV-9-029-042.pdf>.

Baldarshheim, Harald, Iler, Michal, Wollmann, Hellmuth, (eds.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2003.

Baldassare, Mark, Katz, Cheryl, *The Coming Age of Direct Democracy: Californias Recall and Beyond*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2007.

Barber, Benjamin R, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Twentieth Anniversary Edition with New Preface, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 2003.

Barry, B, „Political Accomodation and Consocional Democracy“, *British Journal of Political Science*, no. 5.

Bauer, Paul C, Fatke, Matthias, „Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust-or Both?“, *Swiss Political Science Review*, vol. 20, no. 1, Swiss Political Science Association, 2014.

Bengtsson, Asa, Mattilla, Miko, “Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and Stealth Democracy in Finland“, *West European Politics*, vol. 32, no. 5, Routledge, Taylor & Frances Group, 2009.

Benz, Matthias, Stutzer, Alois, „Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics?“, *Public Choice*, vol. 119, Kluwer Academic Publishers, 2004.

Bernauer, Julian, Vatter, Adrian, „Cant 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.

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, ctp. 5, (online), <http://www.escholarship.org/uc/item/9dt906b8.pdf>.

Binzer Hobolt, Sara, Brouard, Sylvain, „Contesting the European Union? Why the Dutch and the French Rejected the European Constitution“, *Political Research Quarterly*, vol. 64, no. 2, Sage Publications, 2011.

Blume, Lorenz, Voigt, Stefan, „Institutional Details Matter-More Economic Effects of Direct Democracy“, *Economics of Governance*, Springer, 2012.

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.

Borner, Direkte Demokratie – letzter Schweizer Mythos, *Neue Zürcher Zeitung* No. 1 of January 3/4, 1997, pp. B9f.

Bowler, Shaun, Donovan, Todd, „Californias Experience with Direct Democracy“, *Parliamentary Affairs*, vol. 50, no. 4, Oxford University Press, 2000.

Bowler, Shaun, Donovan, Todd, *Demanding Choices: Opinion, Voting and Direct Democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Bowler, Shaun, Donovan, Todd, Karp, Jeffrey, „Popular Attitudes Toward Direct Democracy“, (online), <http://faculty.wvu.edu/donovat/bdkapsa03.pdf>.

Boyer, Patrick J, *The Peoples Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*, Dundurn Press, Toronto and Oxford, 1992.

Brauenstein, Richard, *Initiative and Referendum Voting: Governing Through Direct Democracy in the United States*, American Legal Institutions, LFB Scholarly Press, New York, 2004.

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

Budge, Ian, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press, 1996.

Buss, Terry F, Redburn, Stevens F, Guo, Kristina, *Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation*, M. E. Sharpe, 2006.

Butler, David, Ranney, Austin, (eds.), *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, AEI Press, Washington DC, 1994.

Cain, Bruce J, Dalton, Russell J, Scarrow, Susan E, (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, New York, 2003.

Camache, Danarys, „The Meanings of Democracy in Venezuela: Citizen Perceptions and Structural Change“, *Latin American Politics and Society*, vol. 54, no. 3, Wiley, 2012.

Carman, Christopher, „The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy“, *Political Studies*, vol. 58, no. 4, Political Studies Association, 2010.

Catt, Helena, *Democracy in Practice*, Routledge, Taylor & Frances, 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.

Cole, Matt, *Democracy in Britain*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006.

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 A, *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago, 1956.

Dahl, Robert Alan, „The Problem of Civic Competence“, *Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 4, John Hopkins University Press, 1992.

Dahlberg, Stefan, Linde, Jonas, Holmberg, Soren, „Democratic Discontent in Old and New Democracies: Assessing the Importance of Democratic Input and Governmental Output“, *Political Studies*, Political Studies Association, 2014.

Dalton, Russell J, Burklin, Wilhelm, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, *Journal of Democracy*, vol. 12, no. 4, The John Hopkins University Press.

Dalton, Russell, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Dalton, Russell J, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Seven Bridges Press, New York, 1988.

Dalton, Russell J, Scarrow, Susan E, Cain, Bruce E, (Eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Democracies*, New York, Oxford University Press, 2003.

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, „Review Symposium: Parties, Partisanship, and Democratic Politics“, *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 3, Cambridge Journals, American Political Science Association, 2009.

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.

de Souza Briggs, Xavier, *Democracy as Problem Solving: Civic Capacities in Communities across the Globe*, MIT Press, 2008.

Diamond Larry, „Thinking About Hybrid Regimes“, *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2.

Diamond, Larry, *Economic Development and Democracy Reconsidered*“, 1992.

Donovan, Todd, Smith, Daniel, Mooney, Christopher, *State & Local Politics: Institutions & Reform: The Essentials*, Cengage Learning, 2011.

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.

Dowding, Keith, Hughes, James, Margetts, Helen, (eds.), *Challenges to Democracy: Ideas, Involment and Institutions*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2001.

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

Dryzek, John, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, 2000.

Dyck, Joshua J, Dyck, Joshua J, Jr, „Direct Democracy and Political Efficacy Reconsidered“, *Political Behaviour*, Vol. 31, Iss. 3, Springer Publishing, 2009.

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.

Eley, Geoff, *Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850-2000*, Oxford University Press, 2002.

Eriksen, Erik Oddvar, Fossum, John Erik, (Eds) *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation*, Routledge, London, 2000.

Erne, Roland with comments by Bruno Kaufmann, „Direct Democracy in Italy“, (online), <http://www.iniref.org/italy.html>

Farrell, David M, Schimtt-Beck, Rudiger, (eds.), *Do Political Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums*, Routledge, London and New York, 2004.

Fatke, Mathias, *The Political Sociology of Direct Democracy: Four Essays on Political Behaviour and Attitudes in Swiss Cantons*, Phd Thesis, (online), http://www.zb.unibe.ch/download/eldiss/14fatke_m.pdf

Fatke, Matthias, Freitag, Markus, „Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative“, *Political Behaviour*, vol. 35, Springer Science+Business Media, 2013.

Feld, Lars P, Kirchgässner, Gebhard, „The Role of Direct Democracy in the European Union“, y Blankart, Charles B, Mueller, Dennis C, (eds.), *A Constitution for the European Union*, CESifo Seminar Series, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2004.

Feld, Lars P, Kirchgassner, Gebhard, Konrad, Kai, Verdier, Thierry, „The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local-Decision Making“, *Economic Policy*, vol. 16, no. 33, Center for Economic Policy Research, John Wiley and Sons, 2001.

Feld, Lars P, Kirchgassner, Gerbhard, Konrad, Kai, Verdier, Thierry, „The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making“, *Economic Policy*, vol. 16, no. 33, Wiley Publishing, Centre for Economic Policy Research , Center for Economic Studies , Maison des Sciences de l'Homme, 2001.

Ferraiolo, Kathleen, „State Policy Innovation and the Federalism Implications of Direct Democracy“, *Publius*, vol. 38, no. 3, Oxford University Press, New York, 2008.

Figuerido, John M, Ji, Chang Ho, Kousser, Thad, „Financing Direct Democracy: Revisiting the Research on Campaign Spending and Citizen Initiatives“, *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 30, no. 3, Oxford University Press, New York, 2014.

Finkel, Steven E, „Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis“, *American Journal of Political Science*, vol. 29, no. 4, American Political Science Association, 1985.

Fraser, Nancy, *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Columbia University Press, New York, 2009.

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 Wiley 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, „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, Stutzer, Alois, *The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Powe*, Institute for Empirical Research in Economics, 2004.

Frey, Bruno S, „A Directly Democratic and Federal Europe“, *Constitutional Political Economy*, Vol. 7, no. 4, 1996, ctp. 267.

Frey, Bruno S, „Direct Democracy for Transition Countries“, (online), http://bsfrey.ch/articles/400_03.pdf.

Frey, Bruno S, „Direct Democracy: Politico-economic Lessons from Swiss Experience“, *American Economic Review*, vol. 84, no. 2, 1994.

Frey, Bruno, S, Stutzer, Alois, „Happiness, Economy and Institutions“, *The Economic Journal*, vol. 110, iss. 466, Royal Economic Society, Blackwell Publishers, Oxford, 2000.

Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, y Congleton, Roger, Swedenborg, Birrgita, (eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, MIT Press, 2006.

Funk, Patricia, Gathmann, Christina, „Does Direct Democracy Rduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890-2000“, *The Economic Journal*, no. 121, Royal Economic Society, Blackwell Publishing, 2011.

Geissel, Brigitte, „How to Improve the Quality of Democracy? Experiences with Participatory Innovations at the Local Level in Germany“, *German Politics & Society*, vol. 27, no. 4, Berghanh Books, 2009.

Gerber, Elisabeth R, Phillips, Justin H, „Evaluating the Effects of direct Democracy on Public Policy: Californias Urban Growth Boundaries”, *American Politics Research*, vol. 33, no. 2, Sage Journals, 2005.

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

Gerber, Elisabeth, „Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives“, *American Journal of Political Science*, no. 40, 1996.

Gilley, Bruce, *The Right to Rule: How states Win and Lose Legitimacy*, New York University Press, Colombia, 2009.

Goot, Murray, „Referendums, Opinion Polls, and Public Relations: The Australian Gallup Poll and the 1951 Referendum on Communism“, *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 26. no. 3, Oxford University Press, 2014.

Grugel, Jean, *Democratization: A Critical Introduction*, Palgrave, Basingstoke, 2002.

Hamilton, Alexander, Jay, John, Madison, James, *The Federalist: A Collection of Essays*, Emory University School of Law, (online), <http://www.law.emory.edu/FEDERAL/federalist/>.

Hans-Dieter, Fuchs, Dieter, (Eds), *Citizens and the State: Beliefs in Government*, Reprinted, Oxford University Press, New York, 2002.

Hazan, Reuven Y, Eyenaar, Monique, (eds.), *Understanding Electoral Reform*, Routledge, 2012.

Hobolt, Sara, „Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. S1, Wiley Publishing, 2012.

Hoffman-Matinot, Vincent, Wollman, Hellmut, (eds.), *State and Local Government Reforms in Germany and France : Divergence and Convergence*“, VS Verlag Fur Sozialwissenschaften, 2006.

<http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-29255449>

<http://www.democracy-international.org/direct-democracy-hungary-sad-topic>

<http://www.people-press.org/2011/03/03/section-1-attitudes-about-government/>

http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=293%3Aneophodna-su-pravila-za-finansiranje-referenduma&catid=40%3Asoptenje&Itemid=52&lang=sr

<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline>

<https://www.democracy-international.org/direct-democracy-hungary-still-powerful-instrument-0>

<https://www.democracy-international.org/direct-democracy-hungary-still-powerful-instrument-0>

Inglehart, Ronald, Welzel, Christian, „Changing Mass Attitudes: The Link Between Modernization and Democracy“, *Perspectives on Politics*, vol. 8, no. 2, American Political Science Association, 2010.

Ishiyama, John, *Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization*, John Wiley and Sons, 2012.

Jorgensen, Torben Beck, Sorensen, Ditte-Lene, „Codes of Good Governance: National or Global Public Values“, *Public Integrity*, vol. 15, no. 1.

Kampwirth, Ralph with additional remarks by Jung, Otmar, „Direct Democracy in Germany“, reprinted from Kaufmann, Bruno, Waters, M. Dane, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, IRI, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, (online), <http://www.iniref.org/germany.html>

Karen Gillard, Hug, Simon, „Introduction“ y Lutz, Karen Gillard, Hug, Simon, (eds.), *Financing Referendum Campaigns*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, 2010.

Kaufmann, Bruno, Waters, Dane, *Direct Democracy in Europe A Comprehensive Reference Guide to the Initiative*, IRI Europe, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2004.

Keane, John, *Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, London, 2009.

Kersting, Norbert, Vetter, Angelika, (eds.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Urban and Regional Research International, 2003.

Knight, Barry, Chigudu, Hope, Tandon, Rajesh, *Reviving Democracy: Citizens at the Heart of Governance*, Earthscan Publications Ltd, Sterling, Wales, 2002.

Knutsen, Carl Henrik, *The Economic Effects of Democracy and Dictatorship*, PhD Thesis, University of Oslo, Oslo, 2011.

Kobach, Kris W, „History of Direct Democracy in Switzerland“, (online), <http://www.athene.antenna.nl/MEDIATHEEK/KOBACH-1.html>

Kriesi, Hanspeter, (ed.), *Political Communication in Direct Democracy Campaigns: Enlightening or Manipulating*, Palgrave Macmillan, London 2011.

Kriesi, Hanspeter, *Direct Democratic Experience – The Swiss Experience*, Lexington Books, Oxford, 2005.

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.

Lajh, Damjan, Krašovec, Alenka, *Referendum Briefing No. 3: The Slovenian EU (and NATO) Accession Referendum(s) 23 March, 2003*, (online),
<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-3.pdf&site=266>

Lawrence, Eric D, Donovan, Todd, Bowler, Shaun, „Adopting Direct Democracy: Tests of Competing Explanations of Institutional Change“, *American Politics Research*, vol. 37, no. 6, Sage Publishing Ltd, 2009.

Lawrence, Eric D, Donovan, Todd, Bowler, Shaun, „Adopting Direct Democracy: Tests of Competing Explanations of Institutional Change“, *American Politics Research*, vol. 37, no. 6, Sage Publishing Ltd, 2009.

LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard G, Norris, Pippa, (eds.), *Comparing Democracies 2*, Sage Publications, London, 2002.

LeDuc, Lawrence, *The Politics of Referendums: Direct Democracy in Global Perspective*, Broadview Press, Peterborough, Ontario, 2003.

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, „Democracy in the 21st Century? Can we be Optimistic“, *European Review*, vol. 9. no. 2, Cambridge Journals, Cambridge, 2001.

Lijphart, Arendt, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.

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

Linder, Wolf, „Strengths and Weaknesses of Direct Democracy-the Case of Switzerland, and Beyond“, (online), <http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Strengths-and-weaknesses-of-direct-democracy.pdf>.

Lipset, Seymour Martin, *Political Man: The Social Basis of Politics*, Garden City, New York, 1970.

Lissidini, Alicia, „Direct Democracy in Latin America: Between Delegation and Participation“, (online), <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/17.pdf>.

Loughlin, John, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, New York, 2001.

Lupia, Arthur, „Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections“ *American Political Science Review*, vol. 88, no. 1, 1994.

Lutz, Georg, „The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland“, *Representation*, vol. 42, no. 1, Routledge, Taylor & Francis Group, London, 2006.

Magleby, David, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, The Johns Hopkins University Press, 1984.

Mansbridge, Jane with Bohman, James, Chambers, Simone, Estlund, David, Follesdal, Andreas, Fung, Archon, Lafont, Cristina, Manin, Bernard and Marti, Jose Luis, „The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy“, *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 18, No. 1, Wiley Publishing, 2010.

Marks, Gary, „Structural Policy and Multilevel Governance in the EC“, y Cafruny, Alan, Rosenthal, Glenda, *The State of the European Community*, Lynne Rienner, New York, 1993.

Marxer, Wilfried, (ed.), *Direct Democracy and Minorities*, Springer Link, 2012.

Marxer, Wilfried, „Direct Democracy In Liechtenstein“, Paper presented at International Conference, *Direct Democracy in Latin America*, (online), http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/0/content/Universes/408/rsc/Publication_downloadLink/Marxer_Direct_Democracy_Buenos_Aires.pdf

Matusaka, John G, „Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years“, *Journal of Political Economy*, vol. 103, The University of Chicago Press, Chicago, 1995.

Matsusaka, John, „The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in the 21st Century“, *Public Choice*, Vol. 124, No. 1-2, Springer Publishing.

McAllister, Laura, „The Welsh Devolution Referendum: Definitely, Maybe?“, *Parliamentary Affairs*, vol. 51, no. 2, Oxford University Press, 1998.

Mendelsohn, Matthew, Parkin, Andrew, (eds.) *Referendum democracy: Citizens, elites, and deliberation in referendum campaigns*, New York, Palgrave, 2001.

Micheletti, Michele, „End of Big Government: Is It Happening in Nordic Countries?“, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 13, Iss. 2, Wiley Publishing, 2000.

Michels, Ank, „Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to Better Democracy“, *International Review of Administrative Sciences*, Sage Publications, vol. 77.

Micu, Andrei, „Direct Implication of European Citizens in Normative Process Within the European Union“, *The USV Annals of Economics and Public Administration*, vol. 12, iss. 2, Faculty of Economics and Public Administration, Stefan cel Mare University of Suceava, Romania, 2012.

Mitchell, James, Denver, David, Pattie, Charles, Bochel, Hugh, „The 1997 Devolution Referendum in Scotland“, *Parliamentary Affairs*, vol. 51, no. 2, Oxford University Press, 1998.

Moeckli, Silvano, „Direct Democracy and Political Participation from a Cross-National Perspective“, y Zittel, Thomas, Fuchs, Dieter (eds.), *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?*, Routledge, Taylor & Frances Group, New York, 2007.

Moore, Barrington *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, MA: Beacon Press 1966.

Moser, Peter, „Why is Swiss Politics So Stable?“, *Swiss Review of Economics and Statistics*, vol. 132.

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

Norris, Pippa, (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, New York, 1999.

Pállinger, Zoltán Tibor, Kaufmann, Bruno, Marxer, Wilfried, Schiller, Theo, (eds.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Springer, 2007.

Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, New York, 1970.

Persson, Mikael, Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, „The Effects of Direct Voting and Deliberation on Legitimacy Beliefs: An Experimental Study of Small Group Decision-Making“, *European Journal of Political Research*, vol. 5, no. 3, Cambridge Journals, 2012.

Pharr, Susan, Putnam, Robert D, Dalton, Russell J, „A Quarter-Century of Declining Confidence“, *Journal of Democracy*, vol. 11, no. 2, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 2000.

Phillips Davison, W, „The Public Opinion Process“, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 22, no. 2, Oxford University Press, New York, 2002.

Pitkin, Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.

Pommerehne, W.W, „Institutional Approaches to Public Expenditures: Empirical Evidence from Swiss municipalities“, *Journal of Public Economics*, 9, 163-201.

Prato, C, „The Hidden Cost of Direct Democracy: How Ballot Initiatives Affect Politicians' Selection and Incentives“, (online), <http://faculty.wcas.northwestern.edu/~bhs675/DD.pdf>.

Przeworski, Adam, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Przeworski, Adam, Limongi, Fernando, *Modernization: Theories and Facts*, World Politics, Cambridge University Press, New York, 1997.

Quandt, Midge, „In Defence of Participatory Democracy“, (online), <http://www.quandt.com/participatorydemocracy.pdf>.

Qvortrup, Mads, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, 2002.

Qvortrup, Matt, (ed.), *Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

Qvortrup, Matt, „A Comparative Study of Referendums: Government by the People“, Manchester University Press, Manchester, 2005.

Rath, Kayte „E-petitions get Over 6.4 million Signatures per Year“ BBC online, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-19266497>, 17. 08. 2012.

REGULATION (EU) No 211/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 February 2011 on the citizens' initiative”

REGULATION (EU) No 211/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 February 2011 on the citizens' initiative”, Official Journal of the European Union, L 65/1, 11.3. 2011, (online), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>

Reif, Karlheinz, Schmitt, Hermann, „Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results“, *European Journal of Political Research*, no. 8, 1980.

Resolution on local referendums adopted by the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government „Local Referendums“, Local and regional authorities in Europe, No. 52, Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government, The Hague, 15-16 September 1993, (online), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1079050&SecMode=1&DocId=1342648&Usage=2>

Rhodes, R. A. W, Binder, Sarah A, Rockman, Bert A, *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.

Rios Insua, David, Kersten, Gregory E, Rios, Jesus, Grima, Carlos, „Towards Decision Support for Participatory Democracy“, *Information Systems and eBusiness Management*, Vol. 6, Iss.2, Springer Publications Ltd, 2007.

Roller, Edeldtraud, *The Performance of Democracies – Political Institutions and Public Policy*, Oxford University Press, New York, 2005.

Rosenberg B, (Ed.) *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, Palgrave MacMillan, New York, 2007.

Rothstein, Bo (2009). "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government", *American Behavioral Scientist*, vol. 53:311-330

Salvino, Robert, Tasto, Michael T, Turnbull, Geoffrey K, „A Direct Test of Direct Democracy: New England Town Meetings“, *Applied Economics*, vol. 44, Routledge, Taylor & Frances Group, 2012.

Russell, Dalton, „Direct Democracy and Good Governance: Does It Matter?“, Paper prepared for the conference *The Impact of Direct Democracy*, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, January 2005, ctp. 1, (online) [http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/cd_penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton\(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance\).pdf](http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/cd_penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance).pdf)

Schopf, Fritz V, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Schattschneider, Elmer E, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Holt Rinehart and Winston Publishing, Austin, Texas, 1960.

Schaub, Hans-Peter, „Maximising Direct Democracy: by Popular Assemblies or by Ballot Votes“, *Swiss Political Science Review*, vol. 18, no. 3, Wiley, 2012.

Schiller, Theo, (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*, VS Verlag für Socialwissenschaften, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2011.

Schum, Richard M, *A Study in Direct Democracy: The Citizen Initiative & Voter Behaviour*, PhD Thesis, George Mason University, Fairfax, 2008.

Shah, Anwar, (ed), *Local Governance in Developing Countries*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, 2006.

Sisk, Timothy D, (ed), *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*, IDEA, Stockholm, Sweden, 2001.

Skockpol, Theda, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman, 2003.

Smith, Daniel A, Tolbert, Caroline J, Keller, Amanda M, „Electoral and Structural Losers and Support for a National Referendum in U. S.“, *Electoral Studies*, vol 29, Elsevier Publishing, 2010.

Smith, Daniel A, Tolbert, Caroline, J, *Educated by Initiative: the Effects of Direct Democracy and Political Organizations in the American States*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2004.

Smith, Daniel, „Campaign Financing of Ballot Initiatives in the American States“, (online), <http://www.clas.ufl.edu/users/dasmith/sabato.pdf>

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, стр. 184.

Suksi, Markku, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Szczerbiak, Alexis, Taggart, Paul, *EU Enlargement and Referendums*, 2005.

Teorell, Jan, *Determinants of Democratization*, Cambridge University Press, New York, 2010.

Tilly, Charles, „Inequality, Democratization, and De-democratization“, *Sociological Theory*, vol. 21, no. 1, American Sociological Association, 2003.

Tilly, Charles, *Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2007.

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.

Tolbert, Caroline J, Smith, Daniel A, „Representation and Direct Democracy in the United States“, *Representation*, vol. 42, no. 1, Routledge, Taylor & Frances, 2006, стр. 25, (online), <http://www.clas.ufl.edu/users/dasmith/T%26SRepresentation.pdf>

Torgler, Benno, „Tax Morale and Direct Democracy“, *European Journal of Political Economy*, vol. 21, Elsevier Publishing, 2005.

Tranter, B, „The Australian Constitutional Referendum of 1999: Evaluating Explanations of Republican Voting“, *Electoral Studies*, vol. 22, iss. 4, Elsevier Publishing, London.

Tridimas, George, „A Political Economy Perspective of Direct Democracy in Ancient Athens“, *Constitutional Political Economy*, Vol. 22, No. 1, Springer Science + Business Media, LLC, 2010.

Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2002.

Vanhanen, Tatu, (ed.), *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*, Routledge, Taylor & Frances Group, 1997.

Vatter, Adrian, „Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries“, *European Political Science Review*, Vol. 1, Iss. 1, European Consortium for Political Research, Cambridge Journals, 2009.

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

Velički Damir, „Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji“, *Politička misao*, vol. XLV, br. 3-4, 2008.

Verba, Sidney, Nie, Norman H, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row, New York, 1972.

Verba, Sidney, Schlezman, Kay Lehman, Brady, Henry, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.

Verhulst, Jos, Nijeboer, Arjen with contribution by Carline, Paul, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Democracy International, Brussels, 2007.

Wagner, Alexander F, Schneider, Friedrich, Halla, Martin, „The Quality of Institutions and Satisfaction with Democracy in Western Europe: A Panel Analysis“, *European Journal of Political Economy*, vol. 25, Elsevier Publishing, 2012.

Wallace-Macpherson, Michael, „Prospects for More Democracy in Great Britain“, IRI, (online), <http://home.snafu.de/mjm/democracy-prospect-gb.html>

Waqschal, Uwe, „Direct Democracy and Public Policymaking“, *Journal of Public Policy*, vol. 17, no. 2, Cambridge University Press, 1997, str. 226.

Weinstein, Martin, *Uruguay: Democracy at the Crossroads*, Greenwood Press, Boulder, 1988.

Wetekapalm, Ewald, "Direct Democracy is Alive in Germany as Well", *Current Concerns*, (online), <http://www.currentconcerns.ch/index.php?id=2005>.

What is Empowerment?", World Bank, 2004, (online), <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/68/ByDoName>.

Whiteley, Paul, Clarke, Harold D, Sanders, David, Stewart, Marianne C, „Britain Says No: Voting in the AV Ballot Referendum“, *Parliamentary Affairs*, vol. 65, no. 2, Oxford University Press, 2012.

Yonk, Ryan M, Reilly, Shauna, „Citizen Involment & Quality of Life: Exit, Voice and Loyalty in a Time of Direct Democracy“, *Applied Research in Quality of Life*, vol 7, Springer Science + Bussiness Media, 2012.

Yves, Schemeil, „Democracy before Democracy?“, *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 2, Sage Publications, Ltd.

Анојчић, И, „Народ се пита“, *Политика*, 26. 07. 2010., (online), <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Narod-se-ne-pita.lt.html>

Водич добре праксе у референдумима, Савет европе, 1996.

Вукелић, Зорица, (Ур.), *Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006.

Esaiasson, Peter, Holmberg, Soren, *Representation from Above: Members of Parliament and Democracy in Sweden*, Dartmouth Publishing, Ashgate, 1996.

Закон локалној самоуправи, члан 41-42, Службени гласник РС, 129/07.

Јовановић, Милан, „Облици директне демократије: народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, vol. 34, бр. 4, Институт за политичке студије, Београд, 2011.

Јовановић, Милан, „Облици директне демократије-народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, vol. 18, бр.4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011.

Матић, Милан, Подунавац, Милан, (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 2003.

Младеновић, Иван, *Рационални избор и демократија*, Институт за филозофију и друштвену теорију, И.П, Албатрос плус, Београд, 2012.

Становчић, Војислав, „Демократија, конституционализам и владавина права“, у Подунавац, Милан, (ур.), *Држава и демократија*, Службени гласник, Факултет политичких наука, Београд, 2010.

Устав Републике Италије

Фукујама, Френсис, *Крај историје и последњи човек*, ЦИД, Подгорица, 2002.

Bernhard, Laurent, *Campaign Strategy in Direct Democracy*, Palgrave MacMillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2012.

Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, Chatham, New Jersey, 1987.

Bogdanor, Vernon, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

Saward, Michael, *The Terms of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998.

Dalton, Russell J, Burklin, Wilhelm, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, *Journal of Democracy*, vol. 12, no. 4, Johns Hopkins University Press, 2001, стр. 150.

Bucek, Jan, Smith, Brian, „New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the Third Sector“, (online), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.466.3228&rep=rep1&type=pdf>.

LeDuc, Lawrence, „Referendums and Deliberative Democracy“, *Electoral Studies*, vol. 38, June, 2015, Elsevier Publishing, 2015.

Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman, Brady, Henry, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Harvard, 1995.

Huntington, Samuel, Nelson, Joan, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Harvard University Press, Harvard, 1976.

Verba, Sidney, Nie, Norman, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, University of Chicago Press, Chicago and London, 1972.

La Due Lake, Ronald, Huckfeldt, Robert, „Social Capital, Social Networks, and Political Participation“, *Political Psychology*, vol. 19, no. 3, International Society of Political Psychology, 1998.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани Петар Матић

број 906

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом:

Директна демократија - дилеме и перспективе

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 21. 04. 2016.



Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и електронске верзије
докторског рада**

Име и презиме аутора: Петар Матић

Број уписа: 906

Студијски програм: Докторске студије политикологије

Наслов рада: Директна демократија - дилеме и перспективе

Ментор: Проф. др Милан Јовановић

Потписани: Петар Матић

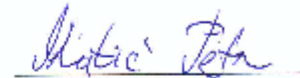
изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 21. 04. 2015.



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Директна демократија – дилеме и перспективе

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 21. 04. 2016.

Потпис докторанда

