

Odluke i rituali

Goran Čular

Diktature se od demokracija ne razlikuju po tome što nemaju parlamente, ne provode izbore i ne poznaju referendum. Sve te institucije postoje ili mogu postojati i u nedemokratskim porecima. Razlika je u tome što nominalno iste institucije u demokraciji i diktaturi imaju posve različite funkcije. Dok se u demokraciji posredstvom tih institucija agregiraju pojedinačne preferencije i donose kolektivne odluke, u diktaturi se, po pravilu, odluke donose negdje drugdje, a parlamenti, izbori i referendumi služe, posebice u totalitarnim sustavima, kao ritualna manifestacija podrške vlasti i prividnome ili stvarnom održavanju legitimnosti poretka.

Posljednjih su godina, međutim, sve učestalije interpretacije koje i u političkim institucijama suvremenih demokracija vide sve manje stvarnoga odlučivačkog potencijala i, posljedično, sve manje izravnoga ili posrednog utjecaja građana na političke odluke. Takav se razvoj objašnjava različitim uzrocima. Prvo, ekonomska i politička globalizacija smanjuju odlučivačku autonomiju nacionalnih država. Drugo, sama se politika depolitizira, te odlučivanje sve više prelazi u ruke eksperata i drugih aktera koji ne ovise o podršci građana. Treće, uznapredovala kartelizacija stranačkog djelovanja objektivno smanjuje ideološke razlike među relevantnim političkim opcijama i dovodi u pitanje opoziciju i izbore kao temeljne vrijednosti liberalno-demokratskoga političkog poretka.

Na izbore i druge oblike posredne demokracije sve se više gleda kao na ritual kojim se ne može bitno utjecati na odluke, a sve manje kao na mehanizme izražavanja djelatne volje naroda.

Kolika će nas većina

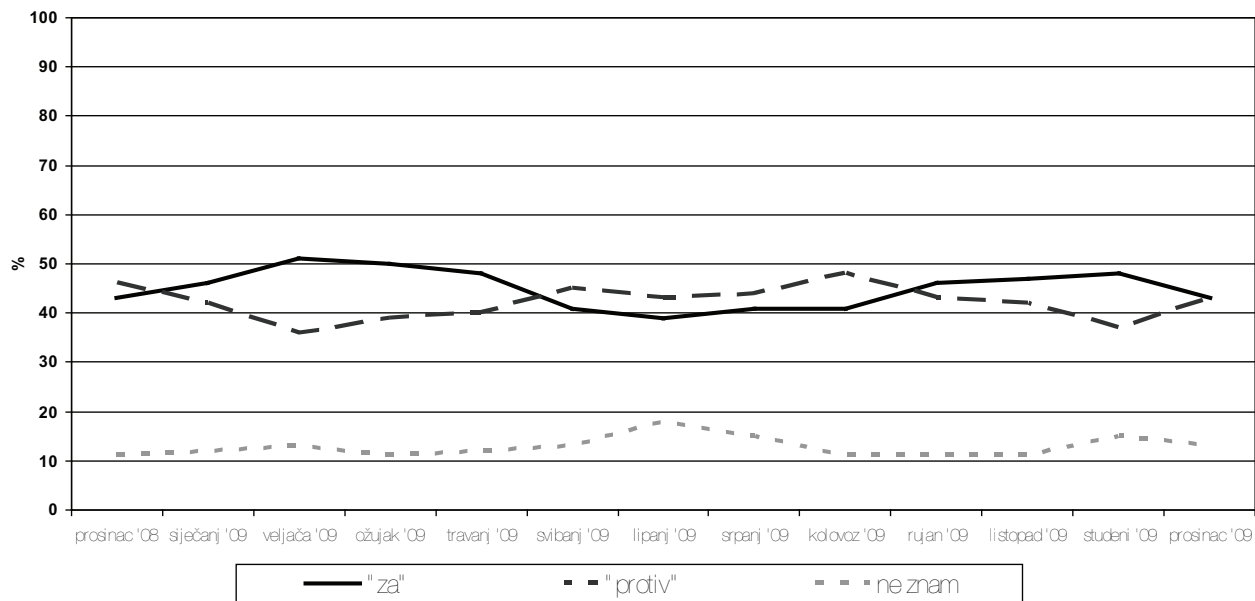
uvesti u Europsku Uniju?

Za razliku od nedemokratskih sustava u kojima ritual mobilizira građane pomoću ideološkog pritiska, fizičke i socijalne prisile te ozračja straha, ritualnost u demokracijama demobilizira građane i udaljuje ih od sudjelovanja u političkim procesima. Stoga nije čudno što su posljednje desetljeće prošloga i prvo desetljeće ovog stoljeća u gotovo svim europskim demokracijama obilježili smanjeno sudjelovanje građana u izborima, slabljenje stranačke identifikacije i opadanje broja članova stranaka, te opći trend povlačenja građana iz djelovanja u konvencionalnim oblicima političke participacije u predstavničkim demokracijama. Prema Peteru Mairu, jednom od najcitanijih analitičara stranaka i stranačkih sustava, kriza političkih stranaka samo je jedan od pokazatelja krize predstavničkog modela demokracije kakvoga poznajemo. Štoviše, on ocjenjuje da u suvremenim raspravama u društvenim znanostima prevladava normativno stajalište koje ustrajava na rješenjima koja dodatno smanjuju utjecaj građana na procese odlučivanja.

Elite, građani i referendum

Skicirani interpretacijski okvir čini se primjerenim polazištem za adresiranje problema s kojima se suočila hrvatska politička elita u vezi s referendumom o pristupanju Hrvatske Europskoj Uniji. Naime, već je dulje vrijeme, kako pokazuju i istraživanja javnog mnijenja, postotak građana koji podupiru pridruživanje Europskoj Uniji, manje-više, jednak postotku građana koji mu se protive (Grafikon 1). To je potpuno suprotno razmjerno čvrstom konsenzusu o potrebi pridruženja EU što postoji

Grafikon 1: Glasovanje na referendumu – trendovi
Kako biste glasovali na referendumu – ako biste izašli i glasovali?



Izvor: Crobarometar, prosinac 2009, Agencija PULS

među svim relevantnijim akterima hrvatske politike, posebice među vodstvima parlamentarnih stranaka, ali nije u skladu ni s razmjerno rijetkim pokušajima snažnijega političkog oponiranja EU i izrazima euroskepticizma, koji su slabo artikulirani i ne uspijevaju mobilizirati protivnike Unije. Ne mora čuditi činjenica što građani imaju razvijene i suprotstavljene stavove, ali nemaju previše volje da ih politički izraze ili da na temelju njih djeluju. Projekt EU sam po sebi nije politička činjenica koja bi mogla mobilizirati naciju. Prevladava dojam kako je riječ o procesu koji je neminovan, a ne o nečemu što se rađa političkom voljom.¹ EU je pozicionirana na polu institucionalnog konsenzusa, a građani nemaju veliko povjerenje u institucije; EU je projekt političke, gospodarske i intelektualne elite, a građani su prema elitama podozrivi. Sve to, kao i stalni pad participacije u izborima u Hrvatskoj, nesređeni birački popisi i postojanje velikog broja birača bez prebivališta u Republici Hrvatskoj koji još slabije sudjeluju u političkom životu, razvilo je realan strah među pripadnicima političke elite da na referendumu o pridruživanju Hrvatske EU neće biti postignuta većina koja bi jamčila pozitivan ishod referenduma.

Suočena s tim činjenicama, vladajuća stranka odlučila je iskoristiti ustavne promjene, kojima Ustav treba uskladiti sa zahtjevima europskoga pravnog okvira, da predloži i promjenu načina odlučivanja na obvezatnome i obvezujućem referendumu o pridruživanju EU. U Vladinu Prijedlogu nacrtu ustavnih promjena tako se predlaže napuštanje "većine svih registriranih

birača" koji moraju biti "za"² – to je ustavno rješenje uvedeno još Božićnim Ustavom 1990. – i uvođenje većine birača koji su glasovali, uz uvjet da je glasovala natpolovična većina registriranih birača. Takva se intervencija opravdava argumentacijom koju vrijedi opširnije citirati:

"Članak 141. predstavlja moguću ustavnu osnovu za pristupanje Republike Hrvatske EU i propisuje provedbu referenduma. Međutim, postojeća ustavna norma za pozitivan ishod referenduma zahtijeva vrlo strogu većinu – većinu glasova svih birača u državi. Takav izričaj stvara situaciju u kojoj svaki neizlazak na referendum (apstinencija) predstavlja glas "protiv". Imajući u vidu velik broj hrvatskih državljana upisanih u biračke popise koji ne žive u Republici Hrvatskoj, te uzimajući u obzir visok postotak izborne apstinencije takvih birača, postoji opasnost da referendum koji bi se organizirao temeljem postojeće ustavne norme ne bi pružio realnu sliku volje biračkog tijela, te bi broj birača koji se uopće nisu odazvali referendumu uvelike utjecao na njegov ishod.

Kako referendum o pristupanju mora osigurati legitimitnost takve odluke kao osnove članstva u EU, potrebno je osigurati da na referendumu dođe do izražaja stvarna volja biračkog tijela. ... " (Prijedlog odluke o pristupanju Ustav RH s prijedlogom nacrtu promjene Ustava RH, str. 7).

Ponajprije, svjedoci smo pokušaja da se jedan odlučivački postupak, i to ustavni postupak koji je na snazi gotovo dvadeset godina, mijenja s izričitim ciljem da se postigne točno određen rezultat glasovanja o točno određenom pitanju, to jest da se demokratska procedura "naštima" tako da proizvede poželjan ishod. Ako je demokracija skup izvjesnih postupaka s neizvjesnim ishodima, kako tvrdi Adam Przeworski, onda je ponašanje hrvatske političke elite suprotnost tome: za nju su postupci neizvjesni, ali bi rezultati odlučivanja trebali biti unaprijed poznati. Drugo, "većina registriranih birača" smatra se strogo većinom, premda bi podršku koja se ne zasniva na toj većini primjerenije bilo nazvati slabom potporom. Na referendumu o hrvatskoj državnoj neovisnosti, što je održan 19. lipnja 1991, gotovo 78 posto registriranih birača glasovalo je "za", što govori

Svjedoci smo pokušaja da se jedan odlučivački postupak, i to ustavni postupak koji je na snazi gotovo dvadeset godina, mijenja s izričitim ciljem da se postigne točno određen rezultat glasovanja o točno određenom pitanju, to jest da se demokratska procedura "naštima" tako da proizvede poželjan ishod.

da je većina "stroga" samo onda kada je podrška mala.³ Treće, uvode se termini "realna slika" i "stvarna volja" biračkog tijela za koju se, eto, unaprijed zna da u postojećim uvjetima ne bi došla do izražaja. Na stranu činjenica da je "stvarna volja" zapravo određena raspodjela biračkih preferencija – glasovanja "za" i "protiv", ali i apstiniranja – koja uvijek dolazi do izražaja i načelno ne ovisi o pragu koji se postavi za tumačenje kolektivnog ishoda. U zamisli da neizlazak na izbore iskrivljuje "realnu sliku" sadržana je ideja da je referendum samo još jedan od postupaka za utvrđivanje raspoloženja biračkog tijela, a ne ono što referendum doista jest – postupak kojim građani (ne)sudjeluju u odlučivanju u svojoj političkoj zajednici i o svojoj političkoj zajednici. U suprotnome bi argument o iskrivljavanju stvarne volje apstinencijom vrijedio za sve većine.⁴ I četvrto, pomalo je čudna ideja, koja proizlazi iz obrazloženja, da se veća legitimnost postiže manje zahtjevnom većinom.

Kakve većine: "većina registriranih" ili "većina uz uvjet većine"?

Točan je argument prema kojemu "većina registriranih" ne razlikuje negativni glas i apstiniranje, ali riječ je upravo o samoj logici "većine registriranih". To je konzervativno rješenje koje cijeli participacijski angažman prebacuje na zagovornike opcije promjene *statusa quo*. Postojeće stanje ostaje sve dok se ne stekne dovoljan broj zagovornika promjene tog stanja. Pretpo-

stavlja se da su se zagovornici *statusa quo* jednom u prošlosti izborili za svoju opciju, pa nema razloga da to potvrđuju glasovanjem svaki dan. Tako će i zagovornici promjene jednom kada prevagnu biti u povlaštenu položaju prema nekim novim reformatorima. "Većina registriranih" tako prati vrlo čestu logiku osobnih odluka – odlučujemo se za promjenu tek kad smo uistinu sigurni da je potrebno nešto novo, a kad je riječ o najvažnijim životnim odlukama, a udruživanje u savez s drugim državama jedna je od najvažnijih odluka za svaku političku zajednicu, raste sklonost da se odlučivački rizik minimizira i da se poveća sigurnost ishoda odlučivanja.

Umjesto "većine registriranih birača" Vlada predlaže da se doda sljedeći stavak: "Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su glasovali u Republici Hrvatskoj,"⁵ uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača."

Riječ je o većini koja vrijedi samo uz uvjet da je glasovanju pristupila većina od ukupnog broja registriranih birača. Nije teško uočiti da svi prigovori predlagача "većini registriranih" jednako vrijede i za novopredloženu "većinu izašlih, uz uvjet izlaska većine od ukupno registriranih", s tim što nova većina

odluci osigurava manju legitimnost nego "većina registriranih". U nastavku ću usporediti neke empirijske učinke predložene većine ("većina uz uvjet većine") s postojećom većinom ("većina registriranih"), ali i s običnom većinom (pobjednik je onaj tko dobije više glasova, bez obzira koliki je taj broj).

Već smo vidjeli da "većina registriranih" traži angažman afirmacijske strane, što znači da protivnici postižu isti učinak bilo da glasuju negativno bilo da uopće ne glasuju. To rješenje od negacijske strane ne traži nikakvu posebnu strategiju kolektivnog glasovanja, pa pristaše negacijske strane ne moraju ulagati vrijeme, novac i energiju u koordiniranje individualnog ponašanja. To rezultira srednjom razinom poticaja na participaciju: potiče sve one koji su "za", a ne odbija one koji su "protiv".

"Većina uz uvjet većine" traži, pak, dodatan strategijski angažman negacijske strane, koji vodi smanjenoj participaciji. Negacijska strana, naime, ima interes da svi koji su "protiv" ostanu kod kuće i ne glasuju. To od njih traži pojačan angažman u obavještanju i nadzoru svojih pristaša, ali zauzvrat osigurava maksimalan rezultat. Svaki izlazak i zaokruživanje "protiv" može povećati vjerojatnost da će pobijediti opcija "za",⁶ dok ni jedno apstiniranje ne može umanjiti izgleda da pobijedi opcija "protiv". Na taj način ta većina jednako motivira afirmacijsku stranu na sudjelovanje, kao i "većina registriranih", ali negacijskoj strani stavlja jasan imperativ da ne sudjeluje, što "većinu uz uvjet većine", od sve tri promatrane većine, čini najmanje poticajnom za sudjelovanjem na izborima. Također, u uvjetima maksimalno dobre koordinacije negacijske strane (svi koji su

“protiv” ostaju kod kuće), ta većina u empirijskom smislu postaje istovjetna “većini registriranih”.

Zadržat ću se na spomenutoj logičkoj nekonzistentnosti, to jest svojevrsnome logičkom bugu koji ima “većina uz uvjet većine”, a nemaju ni “većina registriranih” ni obična većina. Ta većina omogućuje da glas “protiv” donese pobjedu opciji “za”. Zamislimo primjer političke zajednice od stotinu birača koja referendumski odlučuju o pridruživanju svoje zajednice nekom savezu. U prvom glasovanju imamo sljedeći rezultat: 50 birača je glasovalo i svi su bili za pridruživanje. Odluka nije prošla bez obzira na stopostotnu podršku, i to zato što nije ispunjen uvjet o izlasku većine od ukupnog broja registriranih birača. U drugom glasovanju, koje se održalo šest mjeseci kasnije, sve je ostalo gotovo isto, s tom razlikom što je jedan birač koji posljednji put nije sudjelovao na referendumu ovaj put glasovao “protiv”. Novi je rezultat, dakle, 50 “za” i jedan “protiv”, pa je odluka o pridruživanju ovaj put prošla. Jasno je da je pojedinačni glas koji vodi u jednom smjeru donio pobjedu suprotnoj opciji, tako da je rezultat 50:1 osigurao pobjedu afirmacijskoj opciji, dok rezultat 50:0 to nije uspio. Kontraintuitivnost te većinske metode može se nastaviti dokazivati: tijesni rezultat 50:49 osigurava pridruživanje, premda to ne jamči rezultat 50:0. Ili, u krajnjem slučaju, glasovni omjer od 26:25 osigurava pobjedu, ali nju ne jamči rezultat 50:0 glasova.⁷

Naposljetku, obična većina maksimalno mobilizira pristaše obje opcije da izađu na birališta, jer nijedna druga strategija, osim izlaska i glasovanja za svoju opciju, ne donosi nikakvu dobit. Obična većina ne pridaje višu vrijednost statusu quo nego promjeni kao “većina registriranih”, nego se od pristaša obje opcije traži maksimalan politički angažman. Također, ne postoji poticaj za glasovanje koje vodi pobjedi suprotne opcije.⁸ No, premda potiče na sudjelovanje, obična većina ne jamči visoku legitimnost donesene odluke, jer ne postavlja nikakav prag ni za sudjelovanja ni za odlučivanje. U hrvatskom slučaju odabir te većine, koja je inače najčešća većina na referendumskim odlučivanjima, uzrokuje poseban problem. Kako je, naime, “većina

uz uvjet većine” pravilo odlučivanja na “običnome”, fakultativnom referendumu u Hrvatskoj, primjena obične većine na referendumskom odlučivanju o udruživanju stvorila bi nelogično ustavno stanje u kojemu se za važniju odluku i obvezujući referendum traži manje zahtjevna većina nego za obični fakultativni referendum.

Problem s kojim se suočila hrvatska politička elita nije jednostavan, ali precizno pokazuje kako funkcioniraju suvremene demokracije kad treba donositi odluke koje su već donesene. Bez obzira na odluku koja će biti donesena o promjeni načina referendumskog odlučivanja, već je sada jasno da se time neće povećati razina legitimnosti hrvatskog pridruživanja Europskoj Uniji, to jest neće se osnažiti “stvarna volja” hrvatskih birača u odlučivanju o tom pitanju. Već sada je jasno i to da će se demokratski postupak, kakav god na kraju bio, naći pod iznimno velikim pritiskom “navijanja” za jednu opciju – pritiskom koji će vjerojatno prelaziti granicu dobrog ukusa i u konačnici proizvesti demokratske deficite u odlučivanju prije nego što će potvrditi demokratsku prirodu referendumskog odlučivanja. A možda pridruživanje zajednici koja i sama pati od demokratskog deficita i ne može biti drukčije.

Bilješke

- 1 Paradoks je posve razumljiv. Kada bi činjenica da će sutra svanuti ovisila o izjašnjavanju građana na referendumu, sutra ne bi svanulo, jer bi najveći broj građana odbio sudjelovati u odlučivanju o nečemu što se i onako mora dogoditi.
- 2 Istina je da Hrvatska, od svih država koje su provele referendum u petom krugu proširenja EU, jedina traži “većinu registriranih birača” (v. tablicu 1).
- 3 Na referendumu 1991. ipak se nije tražila “većina registriranih”, jer je proveden kao “obični”, a ne “državotvorni” referendum. Raspisao ga je predsjednik Tuđman prema čl. 87 Ustava RH, koji je za uspjeh referenduma tražio većinu birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od

Tablica 1. Rezultati referenduma u državama u petom krugu proširenja EU-a

Država	Minimalna izlaznost da bi referendum bio valjan	Datum održavanja	Glasovalo (%)	Glasovalo “za” (%)	Postotak onih koji su glasovali „za” od ukupnog broja registriranih birača
Litva	da, 50%	10.-11. svibnja 2003.	63,4	91,1	57,6
Slovenija	ne	23. ožujka 2003.	60,3	89,6	54,0
Rumunjska	da, 50%	18.-19. listopada 2003.	55,7	91,0	50,7
Malta	-	8. ožujka 2003.	91,0	53,6	48,8
Letonija	da, 50% od izlaznosti prošlih parlamentarnih izbora	20. rujna 2003.	72,5	66,7	48,4
Slovačka	da, 50%	16.-17. svibnja 2003.	52,1	92,4	48,2
Poljska	da, 50% (za obvezujući)	7.-8. lipnja 2003.	58,8	77,4	45,6
Estonija	ne	14. rujna 2003.	64,0	66,9	42,8
Češka	ne	13.-14. lipnja 2003.	55,2	77,3	42,7
Mađarska	da, 25% glasova „za” od registriranih birača	12. travnja 2003.	45,6	83,8	38,2

ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. To je bilo moguće, jer je članak kojim se definiralo udruživanje (i razdruživanje) Hrvatske u saveze s drugim državama dopuštao iznimku, prema kojoj se zbog izvanrednih okolnosti udruživanje može provesti i bez referenduma. U tom smislu "državotvorni" referendum do danas nije održan.

- 4 Primjerice, kod obične većine uvijek bi se moglo pretpostaviti da bi ishod bio obratan i da bi bila izražena "stvarna volja" naroda da su oni koji su ostali kod kuće izašli na birališta.
- 5 Nije posve jasno zašto se na tom mjestu spominje Republika Hrvatska, jer bi bez dijela "u Republici Hrvatskoj" stavak bio jednako jasan. Osim ako posrijedi nije katastrofalna zamisao, koju je u nekoliko navrata zagovarao Vladimir Šeks, prema kojoj bi se izračun većine temeljio na različitim osnovama – jednom samo na temelju birača s prebivalištem u Hrvatskoj, a drugi put na osnovi svih birača.
- 6 To se i dogodilo u slučajevima Poljske i Slovačke, gdje su upravo glasovi "protiv" osigurali izlaznost veću od 50 posto registriranih birača, što je bio uvjet uspjeha referenduma (v. tablica 1).
- 7 Stručnim rječnikom rečeno, "većina uz uvjet većine" jednostavno ne zadovoljava četvrti uvjet poznatog teorema američkog matematičara Kennetha May, prema kojemu svaka pojedinačna promjena u glasovanju u jednom smjeru može, a kod savršeno podijeljenog rezultata mora, izazvati promjenu kolektivne odluke isključivo u tome istom smjeru. Ta se većina stoga mnogo češće primjenjuje u forumskom odlučivanju (u odborima ili parlamentu), gdje se vrlo često donosi više odluka u nizu, što kvorumu daje smisao, a rjeđe na referendumima.
- 8 Većina u parlamentarnoj proceduri za koju se traži i kvorum pruža sjajnu mogućnost da se odluka izglasuje tako što se glasuje "protiv". To je dobrodošlo oporbenim strankama ili zastupnicima manjih koalicijskih partnera vladajuće stranke kada treba biti "i vuk sit i ovce na broju".