

# „ONI SU MALI, ALI SU VELIKI...” TREBA LI SPUSTITI DOBNU GRANICU ZA STJECANJE AKTIVNOG BIRAČKOG PRAVA?

Berto Šalaj

IZVORNI ZNANSTVENI RAD / DOI: 10.20901/ms.15.29.1 / PRIMLJENO: 10.10.2023.

**SAŽETAK** U središtu interesa ovog rada jest spuštanje dobne granice za dodjeljivanje aktivnog biračkog prava. U proteklih 15-ak godina u državama koje su spustile dobnu granicu za stjecanje aktivnog biračkog prava s 18 na 16 godina objavljeno je više studija u kojima se nastoji propitati neke od argumenata koji se obično iznose u normativnim raspravama o prednostima i nedostacima spuštanja dobne granice. Te studije bave se situacijom u pojedinim državama i predstavljaju vrlo vrijedan doprinos uvidima i raspravama o navedenoj temi. Međutim, u okviru znanstvene literature rijetke su analize koje bi pokušale sintetizirati glavne rezultate navedenih istraživanja i izvesti neke općenitije zaključke. Upravo je to glavni cilj ovoga rada. Na temelju pregleda i analize istraživanja provedenih u Austriji, Škotskoj, Njemačkoj i Norveškoj prikazuju se i sintetiziraju rezultati tih istraživanja te se nastoje izvesti određeni zaključci. Navedena istraživanja u puno većoj mjeri podupiru argumente zagovornika nego argumente protivnika spuštanja dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava.

## KLJUČNE RIJEČI

DEMOKRACIJA, AKTIVNO BIRAČKO PRAVO, DOBNA GRANICA, MLADI

Bilješka o autoru

**Berto Šalaj** :: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, Odsjek za komparativnu politiku :: berto.salaj@fpzg.hr

Dijelovi teksta prethodno su korišteni u izradi stručnog rada (Šalaj, 2023) koji je poslužio kao temelj za zagovaranje spuštanja dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava u Hrvatskoj.

## UVOD

Vjerojatno najugledniji suvremeni teoretičar demokracije, američki politolog Robert Dahl, u svojoj knjizi *Democracy and its critics* (1989) jezgru ideje demokracije izražava sintagmom prema kojoj svi oni na koje se neka odluka odnosi trebaju sudjelovati u donošenju te odluke. Demokratska ideja koju opisuje Dahl institucionalizirana je u suvremenim društvima u obliku predstavničke, liberalne i inkluzivne demokracije. Upravo tri navedena obilježja razlikuju implementaciju demokratske ideje u suvremenim društvima od načina na koje se ta ideja razumijevala u klasičnoj, atenskoj demokraciji petog stoljeća prije nove ere. Prvo obilježje vezano je uz činjenicu da su, za razliku od atenske koja je bila izravna, sve suvremene demokracije predstavničke (Šalaj, 2022). To znači da narod, *demos*, ne odlučuje o važnim političkim pitanjima direktno, već bira svoje političke predstavnike na koje prenosi pravo upravljanja najvažnijim poslovima zajednice.<sup>1</sup> Drugo je važno obilježje suvremenih demokracija da su one liberalne (Ravlić, 2017), što znači da je demokratska ideja vladavine naroda spojena s liberalnom tradicijom koja naglašava važnost individualnih prava i sloboda. Povezivanje liberalnog segmenta i demokratske ideje temelji se na razumijevanju da, putem ustavnih i zakonskih ograničenja, pojedince treba zaštititi od arbitrarnog korištenja vlasti, čak i u slučajevima kada ta vlast ima demokratsku legitimaciju.

Treće je obilježje, najvažnije za ovaj rad, inkluzivnost, a odnosi se na opseg *demos*a, to jest na pitanje tko ima pravo sudjelovati u donošenju odluka o upravljanju zajednicom. Za razliku od klasične demokracije koja je iz *demos*a isključivala velik dio stanovništva, suvremene demokracije dodjeljuju pravo sudjelovanja svim punoljetnim pripadnicima političke zajednice, bez obzira na sve razlike koje postoje među njima, kao što su one s obzirom na spol, klasu, imovinski status, etnicitet itd. Na taj je način pravo sudjelovanja u suvremenim demokracijama prošireno, formalno gledano, gotovo do svog maksimuma, a jedini mogući prostor daljnjeg širenja jest dob, to jest mogućnost uključivanja u *demos* sve mlađih dobnih skupina.

Upravo je spuštanje dobne granice za dodjeljivanje političkih prava u središtu ovog rada. Naime, u proteklih je nekoliko godina jedan dio demokratskih država odlučio razmotriti spuštanje dobne granice za stjecanje političkih prava s 18 na 16 godina. Najvažniji aspekt takvog snižavanja očituje se u mogućnosti da 16-godišnjaci i 17-godišnjaci dobiju pravo glasanja na izborima, odnosno aktivno biračko pravo. Pritom su neke od tih država, poput Austrije, donijele odluke kojima su dobnu granicu postavile na 16 godina za sve tipove izbornog sudjelovanja. U drugima, poput Njemačke i Škotske, to je pravo dodijeljeno samo za sudjelovanje na regionalnim i/ili lokalnim izborima. U trećoj su grupi države, poput Ujedinjenog Kraljevstva i Norveške, u kojima su rasprave o spuštanju dobne granice bile vrlo intenzivne, u Norveškoj čak praćene i eksperimentalnim dodjeljivanjem prava, no konačna odluka bila je da se dobná granica za stjecanje aktivnog biračkog prava zadrži na 18 godina.

<sup>1</sup> Iznimku predstavljaju instrumenti izravne demokracije – referendum i opozivi – preko kojih građani i u suvremenim demokracijama mogu direktno odlučivati o nekim važnim političkim pitanjima (Šalaj, 2022). Međutim, najveći broj odluka u svim suvremenim demokracijama, uključujući i Švicarsku koja najčešće koristi instrumente izravne demokracije, donose izabrani politički predstavnici, a ne građani.

Rasprave o prednostima i nedostacima spuštanja dobne granice vode se na političkoj, ali i na znanstveno-istraživačkoj razini. Navedene su razine, logično, jednim dijelom povezane, no u ovom se radu usredotočujemo na istraživačku razinu. Prije promjena u ranije spomenutim državama rasprave o prednostima i nedostacima spuštanja dobne granice bile su uglavnom normativne, političko-teorijske prirode, a ukoliko su se i koristili rezultati nekih istraživanja, riječ je bila o analizama koje su se gotovo isključivo bavile znanjima, interesima, stavovima i vrijednostima mladih u dobi od 18 do 29 godina. Spuštanje dobne granice u državama koje smo spomenuli stvorilo je situaciju u kojoj su se istraživači sve češće počeli fokusirati na istraživanja mladih u dobi od 16 i 17 godina. Tako je u proteklih 15-ak godina objavljeno više zanimljivih studija u kojima se nastoji propitati neke od argumenata koji se obično iznose u normativnim raspravama o prednostima i nedostacima spuštanja dobne granice. Te studije bave se situacijom u pojedinim državama i predstavljaju vrlo vrijedan doprinos uvidima i raspravama o navedenoj temi. Međutim, u okviru znanstvene literature rijetke su analize koje bi pokušale sintetizirati glavne rezultate navedenih istraživanja i izvesti neke općenitije zaključke.

Upravo je to središnji cilj ovoga rada: prikazati i objasniti glavne rezultate istraživanja koja su se bavila analizom stanja u državama koje su spustile dobnu granicu na 16 godina. Što kažu empirijska istraživanja? Potvrđuju li ona u većoj mjeri teze zagovornika ili teze protivnika spuštanja dobne granice? Riječ je o dinamičnoj temi o kojoj se i dalje vode rasprave i traju istraživanja pa je cilj rada sintetizirati najvažnije dosadašnje uvide. Takva sinteza dosadašnjih rasprava i istraživanja može poslužiti kao koristan pregled za sve one koje navedena tematika zanima i koji možda žele provesti vlastita istraživanja. Dodatno, rad predstavlja pionirski pokušaj tematiziranja spuštanja dobne granice u okviru hrvatskih društvenih i humanističkih znanosti koje su, do sada, potpuno zanemarile to pitanje.

S obzirom na navedeni cilj i svrhu rad je, uz uvod, strukturiran u četiri cjeline. Prvi dio donosi pregled aktualnog stanja kada je riječ o dobnjoj granici za stjecanje biračkog prava u liberalno-demokratskim državama. Pritom pregled uključuje opći prikaz na globalnoj razini, ali i nešto detaljniji opis situacije u nekim državama koje su prihvatile ili razmatrale spuštanje dobne granice na 16 godina i u kojima su provođena istraživanja koja će biti analizirana. Riječ je o Austriji, Njemačkoj, Norveškoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, te posebno i o Škotskoj. Drugi dio rada donosi sintezu najvažnijih znanstvenih i stručnih normativnih rasprava o prednostima i nedostacima spuštanja dobne granice, a treći dio usredotočen je na pregled rezultata najvažnijih empirijskih istraživanja koja nastoje propitati neke od prethodno prikazanih argumenata koje koriste zagovornici ili protivnici spuštanja dobne granice. U završnom dijelu sažimamo glavne uvide iz drugog i trećeg dijela na način da sintetiziramo rezultate istraživanja iz različitih država te razmatramo moguće smjerove budućih istraživanja.

## AKTUALNO STANJE

Suvremene liberalne demokracije, za razliku od atenske, pravo političkog sudjelovanja dodjeljuju svim punoljetnim pripadnicima političke zajednice, bez obzira na sve razlike koje postoje među tim članovima. Jedini mogući prostor širenja koji preostaje jest dob, odnosno mogućnost uključivanja u *demos* sve mlađih dobnih skupina.

Kakvo je aktualno stanje kada je riječ o dobnoj granici za stjecanje aktivnog biračkog prava u suvremenim demokracijama? U Tablici 1 prikazano je trenutno stanje u 52 države, liberalne demokracije, koje imaju više od milijun stanovnika. Klasifikacija država u tablici kao potpuno slobodnih, odnosno liberalno-demokratskih, temelji se na posljednjem objavljenom izvještaju međunarodne organizacije Freedom House (Gorokhovskaia i sur., 2023) o stanju demokracije u pojedinim državama. Podatci se odnose na aktivno biračko pravo za glasanje na nacionalnim izborima.<sup>2</sup>

Tablica 1. Dobna granica za stjecanje aktivnog biračkog prava

DRŽAVA	DOB	DRŽAVA	DOB
<b>Argentina</b>	<b>16</b>	Kolumbija	18
Australija	18	Kostarika	18
<b>Austrija</b>	<b>16</b>	Latvija	18
Belgija	18	Lesoto	18
Bocvana	18	Litva	18
<b>Brazil</b>	<b>16</b>	Mauricijus	18
Bugarska	18	Mongolija	18
Cipar	18	Namibija	18
Češka	18	Nizozemska	18
Čile	18	Norveška	18
Danska	18	Novi Zeland	18
<b>Ekvador</b>	<b>16</b>	Njemačka	18
Estonija	18	Panama	18
Finska	18	Poljska	18
Francuska	18	Portugal	18
Gana	18	Rumunjska	18
<b>Grčka</b>	<b>16/17</b>	Sjedinjene Američke Države	18
Hrvatska	18	Slovačka	18
Irska	18	Slovenija	18
Italija	18	Španjolska	18
Izrael	18	Švedska	18
Jamajka	18	Švicarska	18
Japan	18	<b>Tajvan</b>	<b>20</b>

<sup>2</sup> U ovom radu ne bavimo se pravom građana da budu birani, to jest pasivnim biračkim pravom, kao ni razlikama u dobnim granicama za stjecanje aktivnog i pasivnog biračkog prava.



Južna Koreja	18	Trinidad i Tobago	18
Južnoafrička Republika	18	Ujedinjeno Kraljevstvo	18
Kanada	18	Urugvaj	18

Izvor: *The Electoral Knowledge Network* (<https://aceproject.org/>)

Podatci prikazani u Tablici 1 sugeriraju nekoliko zaključaka. Prvi je, općepoznati, da najveći broj suvremenih liberalnih demokracija dodjeljuje aktivno biračko pravo s navršених 18 godina. Spuštanje dobne granice s 21 godinu ili 20 godina na 18 godina u većini se demokratskih država zapadne Europe i Sjeverne Amerike odvijalo tijekom 70-ih godina prošloga stoljeća. Trend započinje Ujedinjeno Kraljevstvo 1969. godine, a slijede Kanada i Savezna Republika Njemačka 1970. godine, Sjedinjene Američke Države 1971. godine, Australija i Francuska 1974. godine, Švedska 1975. godine itd. (Bingham, 2019).

Drugo, unatoč takvoj dominaciji dobne granice od 18 godina, u posljednja dva desetljeća nekoliko država odlučilo je spustiti dobnu granicu za dodatne dvije godine, odnosno na 16 godina. Proces je započeo u Brazilu, izmjenama Ustava, 1988. godine, a takvu praksu slijedile su još dvije latinoameričke države, Argentina i Ekvador (Petrarca, 2020). Prva država članica Europske unije koja je dobnu granicu za nacionalne izbore spustila na 16 godina bila je Austrija 2007. godine, a osim nje to su do sada učinile još samo Grčka i Malta.<sup>3</sup>

Treći, posljednji komentar vezan uz Tablicu 1, odnosi se na činjenicu da od 52 liberalne demokracije samo Tajvan ima dobnu granicu višu od 18 godina, pa ona u toj državi iznosi 20 godina. Također, recentni pregledi koji se bave pitanjem dobne granice (Eichhorn i Bergh, 2020) sugeriraju da trenutno u liberalno-demokratskim društvima ne postoje ozbiljne inicijative, političke ili stručne, koje bi predlagale podizanje dobne granice s trenutnih 18 na 20 godina ili na 21 godinu.

Ono što nije vidljivo u Tablici 1, a važno je za razumijevanje aktualnog stanja kada je riječ o dobnoj granici, jest činjenica da se u nekim državama spuštanje dobne granice s 18 na 16 godina dogodilo za glasanje na regionalnim i/ili lokalnim izborima. Najvažniji takvi primjeri, kojima ćemo se baviti u nastavku rada, jesu Škotska i Njemačka. Dodatno, u nekim drugim državama, poput već spomenutog Ujedinjenog Kraljevstva i Norveške, spuštanje dobne granice ozbiljno se razmatralo, no na kraju je usvojena odluka o zadržavanju te granice na 18 godina.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> U Malti se spuštanje dobne granice na 16 godina za glasanje na nacionalnim i europskim izborima dogodilo 2018. godine, pri čemu su reformu inicirale političke opcije lijevog centra, no za promjenu Ustava, koja je bila potrebna da bi se spustila dobna granica za nacionalnu razinu, u parlamentu su glasale sve političke stranke (Times of Malta, 2018). Grčka je dobnu granicu spustila 2016. godine, pri čemu je odredba u Grčkoj drukčija od one u Austriji i na Malti (Michalopoulos, 2016). Odluku o spuštanju dobne granice, odnosno izmjene izbornog zakona, grčki je parlament izglasao u srpnju 2016. godine. Pritom je aktivno biračko pravo dodijeljeno svima onima koji prije održavanja izbora napune 17 godina, ali i 16-godišnjacima koji u godini održavanja parlamentarnih izbora pune 17 godina. To u praksi znači da je pravo dodijeljeno i značajnom broju 16-godišnjaka. Slučajevima Malte i Grčke nećemo se detaljnije baviti jer, za razliku od ostalih država, spuštanje dobne granice nije sustavno tematizirano kroz znanstvena istraživanja.

<sup>4</sup> Posebna tema, kojom se nećemo detaljnije baviti u ovom radu, jest dobna granica za glasanje na izborima za Europski parlament. Prema važećim propisima države članice Europske unije imaju autonomne ovlasti uređivanja tog pitanja (Maňko, 2023). Međutim, Europski parlament još je 2015. godine preporučio da se pravo glasa u državama članicama za izbore za tu instituciju ujednači na 16 godina (Turčin, 2023). Očekivalo se da bi se navedena preporuka mogla implementirati već na izborima 2019. godine, no to se nije dogodilo. Dapače, navedenu preporuku do sada su usvojile samo dvije države, Belgija i Njemačka (Maňko, 2023), pa će izgleda 16-godišnjaci i 17-godišnjaci jedino u njima, uz već spomenute države (Austriju, Maltu i Grčku, koje su dobnu granicu spustile za sve vrste izbora), moći glasati na izborima za Europski parlament u lipnju 2024. godine.

U nastavku su detaljnije opisana iskustva nekoliko država u kojima je pitanje spuštanja dobne granice intenzivno raspravljano u protekla dva desetljeća. Izbor država, uz već spomenutu činjenicu da je riječ o onim društvima u kojima je to pitanje sustavno razmatrano, uvjetovan je činjenicom da su upravo u navedenim državama provedena istraživanja kojima ćemo se baviti u nastavku rada.

## Austrija

Austrija je država u kojoj je spuštanje dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava privuklo pozornost značajnog broja znanstvenika i istraživača. Austrijski je slučaj vrlo dobro dokumentiran, a dijelom te literature koristimo se ovdje (Aichholzer i Kritzingger, 2020; Grover, 2011; Wagner i sur., 2012; Zeglovits, 2013; Zeglovits i Aichholzer, 2014; Zeglovits i Zandonella, 2013).

Spuštanje dobne granice za stjecanje aktivnog političkog prava s 19 na 18 godina za sve vrste izbora dogodilo se u Austriji 1992. godine, pri čemu je u to vrijeme stranka Zeleni (Die Grünen) predlagala da se dobna granica spusti na 16 godina, no prijedlog nije podržan od strane ostalih važnih austrijskih stranaka. Početkom 21. stoljeća tri su austrijske savezne zemlje u kojima je na vlasti bila Socijaldemokratska stranka Austrije (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ) – Gradišće, Koruška i Štajerska – odlučile spustiti dobnu granicu za glasanje na pokrajinskim izborima na 16 godina. Do promjena na nacionalnoj razini dolazi nakon parlamentarnih izbora održanih 2006. godine. Rezultati izbora bili su takvi da je jedina moguća opcija za formiranje stabilne i funkcionalne parlamentarne većine i vlade bila velika koalicija dviju najvećih austrijskih političkih stranaka, već spomenutih socijaldemokrata, stranke lijevog centra, te Austrijske narodne stranke (Österreichische Volkspartei, ÖVP), stranke desnog centra. Ni jedni ni drugi nisu bili sretni i zadovoljni s tom koalicijom iz nužde te su razmišljali o tome kako doći u situaciju u kojoj bi vlast mogli obnašati samostalno ili u koaliciji s nekom manjom, ideološki bliskom strankom. Na tragu toga obje velike stranke promišljale su moguće reforme političkog i izbornog sustava, pri čemu je cilj bio povećati sudjelovanja građana na izborima.

Pritom su socijaldemokrati smatrali da se to može ostvariti proširenjem opsega *demos*, to jest spuštanjem dobne granice na 16 godina, kao što su to prethodno napravili u tri savezne zemlje u kojima su bili na vlasti. Takav prijedlog podržala je, očekivano, stranka Zeleni, no protiv su bili njihovi tadašnji koalicijski partneri, narodnjaci, kao i dvije opozicijske desno-populističke stranke. Ipak, u pregovorima koalicijskih partnera koji su uslijedili, narodnjaci su odlučili podržati prijedlog spuštanja dobne granice za sve vrste izbora, a zauzvrat su tražili i dobili uvođenje dopisnoga glasanja. Tako je spuštanje dobne granice na 16 godina prihvaćeno kao dio šire reforme izbornog zakona koja je uključivala i uvođenje dopisnoga glasanja te produženje trajanja mandata saziva nacionalnog parlamenta s četiri na pet godina. Promjene izbornog zakona stupile su na snagu 1. srpnja 2007. godine i time je Austrija postala prva članica Europske unije koja je dobnu granicu za stjecanje aktivnog političkog prava za sve vrste izbora spustila na 16 godina.

## Ujedinjeno Kraljevstvo

Spuštanje dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava s 21 godine na 18 godina dogodilo se u Ujedinjenom Kraljevstvu 1969. godine, čime je ta država postala jedna od prvih zapadnoeuropskih demokracija koja je učinila takvo proširenje opsega *demosa*. Prve inicijative o dodatnom spuštanju dobne granice, na 16 godina, javljaju se krajem 20. stoljeća, a ozbiljne javne rasprave započinju nakon što je 2003. godine formirana koalicija udruga pod nazivom *Votes at 16* koja je predložila spuštanje dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava na 16 godina u cijelom Ujedinjenom Kraljevstvu (Folkes, 2004).

Uvažavajući takve prijedloge Izborna komisija Ujedinjenog Kraljevstva, tijelo ovlašteno i zaduženo za provedbu izbora, ali i za predlaganje reformi izbornog zakonodavstva, odlučilo je provesti konzultacije sa stručnjacima o navedenoj temi. Rasprava je, osim konzultacija, uključivala i opsežno javno savjetovanje. Konačni rezultat rasprave bio je izvještaj pod nazivom *Age of electoral majority* (The Electoral Commission, 2004). Izvještaj sadrži detaljan pregled argumenata o prednostima i nedostacima spuštanje dobne granice, a konačna preporuka komisije jest da se dobna granica za stjecanja pasivnog biračkog prava treba spustiti s 21 godine na 18 godina, ali da ona za stjecanje aktivnog biračkog prava treba ostati na 18 godina. Takav prijedlog, o zadržavanju *statusa quo*, najviše se temeljio na činjenici da se, kako su pokazala istraživanja javnog mnijenja, velika većina građana protivi spuštanju dobne granice, pri čemu ni kod mladih ne postoji jasna potpora prijedlogu. Takve preporuke usvojila je i tadašnja vlast te je dobna granica za stjecanje aktivnog biračkog prava u Ujedinjenom Kraljevstvu ostala na 18 godina. Situacija u Ujedinjenom Kraljevstvu zanimljiva je i zbog dodatnog razloga, činjenice da se u jednom dijelu te zajednice, Škotskoj, spuštanje dobne granice ipak dogodilo.

## Škotska

Nakon što je na razini Ujedinjenog Kraljevstva odbačena ideja o spuštanju dobne granice, o njoj se počelo raspravljati u Škotskoj (Hill i sur., 2017). Pritom je najsnažnija škotska stranka, Škotska nacionalna stranka (Scottish National Party, SNP), još od 2007. godine podržavala ideju spuštanja dobne granice te je upravo na inicijativu te stranke škotski parlament u lipnju 2013. godine usvojio odluku prema kojoj će na referendumu o škotskoj neovisnosti, koji se održao u rujnu 2014. godine, moći glasati i 16-godišnjaci i 17-godišnjaci. Spuštanje dobne granice promatralo se kao jednokratno rješenje, to jest izvorno je odluka trebala važiti samo za referendum o neovisnosti. Međutim, nakon održanog referenduma odlučeno je da se dobna granica trajno spusti i za izbore za škotski parlament i za izbore za škotske lokalne vlasti. U lipnju 2015. godine škotski je parlament, jednoglasno, odlučio da dobna granica za glasanje na izborima za škotski parlament i na izborima za lokalne vlasti u Škotskoj bude 16 godina.

Situacija u Ujedinjenom Kraljevstvu pruža istraživačima jedinstvenu priliku analize utjecaja spuštanja dobne granice na političku kulturu, to jest političke interese, stavove i ponašanja mladih. Dobna granica spuštena je u jednom dijelu te zajednice, Škotskoj, a istovremeno nije spuštena u ostatku zajednice, što istraživačima kreira svojevrsnu kvaziexperimentalnu situaciju za njihove analize i komparacije.

## Njemačka

Savezna Republika Njemačka spustila je dobnu granicu za stjecanje aktivnog biračkog prava s 21 godine na 18 godina 1972. godine, kada je nacionalni parlament, Bundestag, usvojio navedenu promjenu. Iako je taj odluci prethodila intenzivna javna rasprava protivnika i zagovornika spuštanja dobne granice, parlamentarni zastupnici usvojili su je jednoglasno (Leininger i Faas, 2020).

Za ovaj pregled Njemačka je zanimljiva jer je riječ o saveznoj, federalnoj republici u kojoj se spuštanje dobne granice s 18 na 16 godina za sudjelovanje na izborima na saveznoj razini još uvijek nije dogodilo, iako se o tome intenzivno raspravljalo (Leininger i Faas, 2020), no u kojoj postoje značajne varijacije kada je riječ o dobnoj granici za stjecanje aktivnog biračkog prava za razinu pojedinih saveznih zemalja te za lokalnu razinu. Njemačka se sastoji od 16 saveznih zemalja koje imaju autonomne ovlasti odlučivanja o dobnoj granici za stjecanja aktivnog biračkog prava za državne i lokalne izbore.

Trenutno su četiri savezne zemlje spustile dobnu granicu na 16 godina za državne i lokalne izbore, dok ih je još sedam to učinilo za izbor za najnižu razinu vlasti, to jest za lokalne izbore (Leininger i Faas, 2020). Takvo stanje rezultira time da danas u Njemačkoj, kada je riječ o dobnoj granici, imamo tri grupe saveznih zemalja. U jednoj su one u kojima je dobna granica od 18 godina važeća za sve vrste izbora – savezne, državne i lokalne; u drugoj su savezne zemlje u kojima je dobna granica od 16 godina važeća za državne i lokalne izbore; u trećoj su one u kojima je dobna granica od 16 godina važeća samo za lokalne izbore.

Kako objasniti takve razlike među pojedinim njemačkim savezним zemljama? Huebner i Eichhorn (2020) smatraju da su varijacije posljedica dvaju čimbenika, od kojih je jedan, važniji, stranački sastav državnih zakonodavnih tijela, a drugi ustavno-zakonski okvir koji regulira spuštanje dobne granice u pojedinim savezним zemljama. Prvi je čimbenik vezan uz činjenicu da je dobna granica uglavnom spuštana u savezним zemljama u kojima su na vlasti bile stranke lijeve orijentacije, prije svega Socijaldemokratska stranka Njemačke (Sozialdemokratische Partei Deutschland, SPD) i Zeleni (Die Grünen). Najčešće je koalicija tih dviju stranaka bila politička opcija koja je uvodila spuštanje dobne granice, protiv čega je gotovo uvijek bila Kršćansko-demokratska unija (Christlich Demokratische Union, CDU), a vrlo često i liberalna Slobodna demokratska stranka (Freie Demokratische Partei, FDP). Drugi čimbenik odnosi se na odredbe u ustavima pojedinih saveznih zemalja o načinima regulacije spuštanja dobne granice. U pojedinim savezним zemljama (Lorenz, 2015) te se odredbe mogu mijenjati samo izmjenom ustava, što pretpostavlja postojanje dvotrećinskih većina, a to opet bitno otežava spuštanje dobne granice. U drugom dijelu saveznih zemalja, uglavnom u onima koje su spustile dobnu granicu, spuštanje dobne granice može se provesti na temelju odluke obične većine, što olakšava provedbu reformi.

Na kraju treba dodati da i u slučaju Njemačke, kao i u prethodno opisanom slučaju Ujedinjenog Kraljevstva i Škotske, s obzirom na postojanje internih varijacija u dobnoj granici, postoji značajan prostor za istraživanje utjecaja spuštanja dobne granice na političku kulturu mladih.



## Norveška

Na kraju prikaza država u kojima je pitanje spuštanja dobne granice intenzivno raspravljano u protekla dva desetljeća ukratko ćemo predstaviti iskustva sa spuštanjem dobne granice u Norveškoj (Ødegård i sur., 2020), pri čemu je norveški slučaj uključen iako je to država koja još uvijek nije spustila dobnu granicu na 16 godina ni za jednu vrstu izbora. Spuštanje dobne granice s 21 godine na 18 godina dogodilo se u Norveškoj 1978. godine, a posljednja dva desetljeća traju, na inicijativu udruga mladih i mladeži političkih stranaka lijeve orijentacije, rasprave o dodatnom spuštanju dobne granice na 16 godina. Iako su vlade lijevice i lijevog centra na vlasti u Norveškoj bile u razdoblju od 2005. do 2013. godine, one se ipak nisu odlučile predložiti dodatno spuštanje dobne granice. Ipak, kako bi odgovorile na zahtjeve javnosti, odlučile su se za projekt probnog, eksperimentalnog spuštanja dobne granice. Norveška je politički-teritorijalno ustrojena na način da najnižu razinu vlasti predstavljaju općine, kojih je u Norveškoj ukupno 430. Vlada je za općinske izbore održane 2011. i 2015. godine odlučila omogućiti glasanje 16-godišnjacima i 17-godišnjacima u 20 izabраниh općina. Pritom se odabirom općina nastojalo da se u što većoj mjeri osigura reprezentativnost s obzirom na veličinu, lokaciju, dobni sastav i političku kompoziciju općina. Norveške su vlasti 2017. godine odustale od daljnjeg provođenja projekta probnog spuštanja dobne granice te su donijele odluku da dobna granica za sudjelovanje na svim vrstama izbora u Norveškoj treba ostati na 18 godina. Glavni cilj projekta probnog spuštanja dobne granice bio je utvrditi u kojoj će mjeri spuštanje dobne granice utjecati na političke stavove i političko ponašanje mladih.

## NORMATIVNE RASPRAVE: ARGUMENTI ZA I PROTIV

U ovom dijelu rada prezentiramo sintezu glavnih argumenta zagovornika i protivnika spuštanja dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava na 16 godina. Sintaza se dominantno temelji na analizi znanstvenih i stručnih radova objavljenih, uglavnom, u proteklih 20 godina. Analiza je obuhvatila radove zagovornika (Christiano, 2001; Cohen, 2005; Folkes, 2004; Goodin, 2007; Hart i Atkins, 2011; Lau, 2012; López-Guerra, 2012; Schrag, 2004) i protivnika (Chan i Clayton, 2006; Cowley i Denver, 2004; Denver, 2013; McAllister, 2014; Purdy, 1992; Russell, 2014) spuštanja dobne granice.

Rasprave koje se pojavljuju vrlo su raznolike i kreću se u brojnim smjerovima, te smo, radi preglednosti, izdvojili pet tema koje se često pojavljuju u literaturi. Riječ je o: 1) političkim kompetencijama mladih; 2) posljedicama spuštanja dobne granice na funkcioniranje liberalne demokracije; 3) stavovima građana prema spuštanju dobne granice; 4) spuštanju dobne granice kao pitanju redistribucije političke moći; 5) odnosu između dobne granice za stjecanja biračkih prava i dobne granice punoljetnosti.

Vjerojatno najčešće prisutna tema u raspravama o spuštanju dobne granice jest ona o političkoj kompetenciji mladih, odnosno o političkoj kompetenciji 16-godišnjaka i 17-godišnjaka. Pritom se u raspravama osim pojma *politička kompetencija* koriste i srodni pojmovi: *politička zrelost*, *politička pismenost* i *politički kapaciteti*. Navedeni se pojmovi najčešće promatraju kroz indikatore političkog znanja, koje se pak razumijeva kao posjedovanje

informacija o politici i razumijevanje političkih procesa, te preko zainteresiranosti za politiku, to jest političkog interesa. Protivnici spuštanja dobne granice smatraju kako mlađi od 18 godina nisu razvili zadovoljavajuće razine političke kompetencije, pri čemu ističu niske razine političkog znanja i vrlo slab interes za politiku konstatiran u brojnim sociološkim i politološkim istraživanjima. Nasuprot tome zagovornici spuštanja dobne granice smatraju da navedena istraživanja o političkim znanjima i zainteresiranosti nisu potpuno adekvatna za raspravu o spuštanju dobne granice jer su uglavnom provedena na populaciji mladih koji su stariji od 18 godina, najčešće onih između 18 godina i 24 godine. Dodatno, zagovornici spuštanja dobne granice tvrde da, čak i ako se u novim istraživanjima zaista ustanovi da 16-godišnjaci i 17-godišnjaci nemaju dovoljno znanja o politici, takvu situaciju ne treba promatrati kao statičnu, zadanu jednom zauvijek, nego se mladima treba osigurati da, prije svega kroz obrazovni sustav, steknu potrebna znanja. Kada je riječ o zainteresiranosti za politiku 16-godišnjaka i 17-godišnjaka, zagovornici spuštanja dobne granice navode kako manjak zainteresiranosti ne treba čuditi te u vezi toga postavljaju sljedeće pitanje: zašto bi netko bio zainteresiran za političke i izborne procese ako nema pravo sudjelovati u tim procesima? Drugim riječima, zagovornici tvrde kako će razina interesa porasti nakon što se mladima dodijele prava.

Druga tema koja se često pojavljuje u raspravama bavi se mogućim posljedicama spuštanja dobne granice na kvalitetu i funkcioniranje liberalne demokracije, odnosno na „zdravlje” liberalne demokracije. Pritom protivnici argumentiraju da bi spuštanje dobne granice moglo ozbiljno ugroziti stabilno funkcioniranje liberalno-demokratskih poredaka, a zagovornici smatraju da bi upravo takva reforma mogla predstavljati jedan od načina za prevladavanje krize modela predstavničke demokracije, to jest za demokratizaciju tog modela. U okviru te teme mogu se prepoznati dva pitanja koja se bave posljedicama spuštanja dobne granice.

Prvo je pitanje odaziva na izbore. Protivnici spuštanja dobne granice tvrde da će uključivanje 16-godišnjaka i 17-godišnjaka dodatno smanjiti ukupan odaziv na izbore, jer je riječ o mladim ljudima koji ispodprosječno glasaju, što je opet posljedica njihove nezainteresiranosti za politiku i izbore (primjerice Denver, 2013). Za zagovornike spuštanja dobne granice uključivanje 16-godišnjaka i 17-godišnjaka proizvest će pozitivne učinke jer će, čak i ako postotni odaziv na izbore bude niži, apsolutni broj građana koji će izaći na izbore biti viši, to jest porast će, u apsolutnim brojkama, broj onih koji su uključeni u izborni proces.

Protivnici spuštanja dobne granice posebno naglašavaju kako negativan učinak spuštanja dobne granice na odaziv neće biti jednokratn, nego će, što je puno opasnije, dugoročno oslabiti odaziv na izbore. Naime, pitanje spuštanja dobne granice i utjecaj te reforme na odaziv na izbore dio je širih politoloških rasprava o tome kako se kod građana razvija navika glasanja na izborima. Tako istraživači koji se bave pitanjem odaziva na izbore (primjerice Dinas, 2012; Franklin, 2004) ističu da je glasanje na izborima navika koja se razvija tijekom prvih nekoliko izbornih ciklusa za koje su građani stekli pravo glasa. Ukoliko se tada ne stvori navika glasanja, onda su male šanse da će se ona razviti u kasnijim fazama života. Drugim riječima, oni koji započnu svoju izbornu biografiju kao glasači, vjerojatno će i ostati glasači. Vrijedi i suprotno, male su šanse da će oni koji apstiniraju u

prvih nekoliko ciklusa kasnije postati redoviti glasači. Protivnici spuštanja dobne granice tvrde da, prihvatimo li da su 16-godišnjaci i 17-godišnjaci nezainteresirani za politiku, postoji opasnost da će propustiti glasati na prvih nekoliko izbornih ciklusa te samim time neće stvoriti naviku glasanja.

Međutim, zagovornici spuštanja dobne granice pozivaju se na rad Marka Franklina, *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945* (2004), i tvrde da se u njemu mogu pronaći snažni razlozi za dodjeljivanje aktivnog biračkog prava 16-godišnjacima i 17-godišnjacima. Franklin ističe da su prvi izbori na koje mladi imaju pravo izaći ključni za razvijanje navike glasanja te navodi kako je, gledano iz te perspektive, dobna granica od 18 godina loše izabrana. Ona, naime, dovodi do situacije u kojoj se prvi izbori za većinu mladih događaju kada već imaju 19 ili 20 godina, ili čak 21 godinu, a to je upravo razdoblje najvećih životnih promjena, od kojih su najvažnije da većina mladih napušta školski sustav i počinje živjeti odvojeno od roditelja. Tim je mladim ljudima život vrlo kompliciran, jer su se počeli angažirati u pozicioniranju u novim društvenim okolnostima te su stoga slabije zainteresirani za izbore. Franklin smatra kako bi dobnu granicu trebalo spustiti na 16 ili čak 15 godina, jer bi to dovelo do situacije da se mladi s prvim izborima susreću u razdoblju kada još uvijek žive s obitelji i pohađaju školu. Obitelj i škola su, prema Franklinu, dva socijalizacijska činitelja koji mogu pozitivno utjecati na odluku mladih da pristupe tim prvim izborima te samim time počnu razvijati naviku glasanja. Ukorićenost u društveno okruženje obitelji i škole dovesti će do toga, smatra Franklin, da odaziv na izbore 16-godišnjaka i 17-godišnjaka bude veći od odaziva 19-godišnjaka i 20-godišnjaka. Na taj način spuštanje dobne granice i dugoročno će pozitivno utjecati na veće stope odaziva na izbore.

Drugo pitanje u okviru rasprava o posljedicama spuštanja dobne granice odnosi se na kvalitetu glasanja mladih. Na koji će način glasanje 16-godišnjaka i 17-godišnjaka utjecati na izborne rezultate? To pitanje pojavljuje se u dvije varijante. Prva je vezana uz jačanje ekstremnih političkih opcija, a druga uz koncept točnoga glasanja (engl. *correct voting*). Protivnici spuštanja dobne granice tvrde da će 16-godišnjaci i 17-godišnjaci, uslijed svog neiskustva i podložnosti demagoškim porukama, iznadprosječno glasati za ekstremne političke opcije, desne ili lijeve, što bi, u određenim situacijama, moglo ugroziti stabilnost liberalne demokracije. Paradigmatički primjer takva stava nude Chan i Clayton koji navode da „(...) naša glavna zabrinutost vezana uz proširenje biračkih prava nije da 16-godišnjaci i 17-godišnjaci neće koristiti svoje glasove, nego da će većina njih te glasove koristiti na način koji će biti opasan za našu demokraciju.” (2006, str. 538) Zagovornici spuštanja dobne granice tezu o izboru ekstremističkih političkih stranaka od strane mladih odbacuju kao neutemeljenu, to jest kao nešto što tek treba provjeriti u situacijama kada mladi dobiju pravo glasa. Osim toga, zagovornici spuštanja dobne granice smatraju kako taj argument ima ozbiljan nedostatak. Naime, ako mladima pravo sudjelovanja uskraćujemo zbog toga što će vjerojatno glasati za određeni tip ekstremističkih stranaka, onda treba postaviti pitanje zašto se takvim strankama, ukoliko ozbiljno ugrožavaju liberalnu demokraciju, ne zabrani natjecanje na izborima. Nakon što je određenoj stranci dopušteno natjecanje na izborima, smatraju zagovornici spuštanja dobne granice, onda više nema razloga za isključivanje određenih birača na temelju njihovih stranačkih preferencija.

Drugi element vezan uz kvalitetu glasanja vezan je uz koncept točnoga glasanja. Tim konceptom znanstvenici (primjerice Lau i Redlawsk, 1997) opisuju situaciju u kojoj su građani na izborima sposobni odabrati političke opcije koje su, svojim programima, u skladu s njihovim interesima i preferencijama. Protivnici spuštanja dobne granice smatraju da mlađi od 18 godina nisu u stanju napraviti takve odabire, što zapravo znači da njihovi stvarni interesi i preferencije neće biti adekvatno zastupljeni.

Treća tema koja se pojavljuje u raspravama oko spuštanja dobne granice jest ona o stavovima građana, to jest pripadnika neke političke zajednice prema tom pitanju. Protivnici tvrde da sva relevantna istraživanja pokazuju da javnost u liberalno-demokratskim društvima u velikoj većini ne podržava spuštanje dobne granice. Ukoliko tvrde protivnici spuštanja dobne granice, političke odluke u demokratskim poređcima trebaju proizlaziti iz narodne volje, onda, bez obzira na ostale argumente, taj prijedlog treba odbaciti jer je javnost jasno protiv njega. Zagovornici pak upozoravaju da i odluke koje imaju svoju legitimaciju u narodnoj volji, to jest potporu većine, mogu ponekad kršiti prava određenih grupa građana, što se, prema njihovu mišljenju, događa u slučaju uskraćivanja političkih prava 16-godišnjacima i 17-godišnjacima. Dodatno, zagovornici spuštanja dobne granice smatraju da odnos javnosti prema nekoj političkoj temi nije nešto statično te da se, s promjenom okolnosti, može relativno brzo promijeniti i odnos građana prema nekom pitanju.

Četvrta se tema rasprave o spuštanju dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava odnosi na razumijevanje spuštanja dobne granice kao pitanja političke moći u nekoj zajednici. Jedan dio zagovornika spuštanja dobne granice smatra da odluka da se mladi, to jest 16-godišnjaci i 17-godišnjaci, isključe iz *demos*, to jest iz mogućnosti političkog odlučivanja, odražava činjenicu da odrasli imaju moć, a mladi je nemaju. Zagovornici su zabrinuti da interesi mladih, zbog toga što nemaju pravo sudjelovanja, nisu u dovoljnoj mjeri zastupljeni u odlukama o tome kako distribuirati resurse u nekoj zajednici. Ističu kako demografski pokazatelji sugeriraju da većina suvremenih liberalno-demokratskih društava postaje po svojoj dobnoj strukturi sve starija, što vodi dominaciji starijih osoba u biračkom tijelu, a onda i pojačava dominaciju uvažavanja njihovih interesa pri donošenju političkih odluka. Protivnici spuštanja dobne granice navode da je isključivanje mladih privremeno i završava u trenutku punoljetnosti. Tome dodaju kako mlađi od 18 godina, za razliku od nekih drugih društvenih grupa, nemaju snažnih partikularnih interesa, a čak i ako ih imaju, njihovi roditelji će brinuti o tim interesima. Zagovornici odbijaju tezu prema kojoj mladi nemaju specifične grupne interese, pa kao primjer navode njihov interes da obrazovni sustav bude što kvalitetniji i da se u njega ulaže što više novca, što ne mora biti i interes starijih osoba. Spuštanje dobne granice, smatraju zagovornici, unaprijedit će, zbog činjenice da će političke stranke više morati voditi računa o stavovima mladih, predstavljajući interese mladih i sprječiti ili barem umanjiti njihovu političku marginalizaciju.

Posljednja tema koju ćemo spomenuti u ovom pregledu jest pitanje odnosa između dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava i dobne granice za stjecanje punoljetnosti ili, šire gledano, odnos između dobi za stjecanja političkih prava te dobi za stjecanja drugih vrsta prava i obaveza koje mladi imaju. Primjerice, zagovornici spuštanja dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava na 16 godina često koriste izraz *no taxation*

*without representation* kako bi ukazali na nepravdu koju suvremena društva nanose 16-godišnjacima i 17-godišnjacima. Tim izrazom, koji je originalno nastao u Sjedinjenim Američkim Državama u doba pobune protiv britanske kolonijalne vlasti, odbacuju se situacije u kojem nas vlast ima pravo oporezovati, a istovremeno nam ne omogućava da biramo one koji će predstavljati naše interese. Zagovornici upozoravaju da se takva situacija događa u brojnim liberalno-demokratskim državama u kojima jedan dio mladih izlazi na tržište rada i zapošljava se s navršениh 16 godina, državi plaćaju poreze, a sve do navršene 18 godine nemaju pravo sudjelovati u odlukama o tome kako bi se novac koji država prikupi trebao distribuirati. Protivnici spuštanja dobne granice smatraju da se dobna granica za stjecanje političkih prava treba poklapati s dobnom granicom punoljetnosti. S obzirom na to da je ta granica punoljetnosti u većini država postavljena na 18 godina, spuštanje dobne granice na 16 godina proizvelo bi, prema njihovom mišljenju, nepotrebnu neravnotežu između pojedinih prava i obaveza. Primjerice, u slučaju spuštanja dobne granice za politička prava 16-godišnjaci i 17-godišnjaci imali bi prava odlučivati o najvažnijim pitanjima o budućnosti zajednice, a istovremeno ne bi imali pravo na kupovinu alkohola.

## **EMPIRIJSKA ISTRAŽIVANJA: ŠTO NAM SUGERIRAJU REZULTATI?**

Barem neki od međusobno suprotstavljenih argumenata prikazanih u prethodnom dijelu podložni su propitivanju putem pažljivo dizajniranih istraživanja. Sociološka i politološka istraživanja koja su se bavila političkim znanjima, političkim interesima i odazivom na izbore i prije su uključivala populaciju mladih, no uglavnom su rađena na skupinama mladih starosti između 18 i 29 godina. Istraživanja koja su obuhvaćala mlađe dobne skupine bila su vrlo rijetka. Situacija se promijenila spuštanjem dobne granice za sve izbore u Austriji, za regionalne i lokalne izbore u Škotskoj i Njemačkoj te probnim spuštanjem dobne granice u Norveškoj. Naime, u tim državama postalo je moguće propitati pojedine argumente za i protiv spuštanja dobne granice na 16 godina.

Ovdje prikazujemo rezultate istraživanja provedenih u navedenim državama, pri čemu se bavimo trima temama koje samo opisali u prethodnom dijelu: političke kompetencije, posljedice za liberalnu demokraciju i odnos javnosti prema spuštanju dobne granice.<sup>5</sup>

Pitanje političke kompetencije mladih operacionalizira se u istraživanjima, kako smo već spomenuli, kroz indikatore političkog znanja i političkog interesa.<sup>6</sup> Istraživanja u Austriji

<sup>5</sup> Dvije teme koje smo prethodno opisali nisu obuhvaćene. Pritom jedna od njih, odnos političkih prava i drugih prava i obaveza, nije prikladna za empirijska istraživanja. Naime, argumenti o odnosu različitih vrsta prava povremeno se pojavljuju u raspravi, no nije jasno zbog čega bi morala postojati jedna dobna granica u kojoj bi pojedinac stjecao sva prava i odgovornosti, pa makar to bila i granica punoljetnosti. Čini se logičnim, a takvo je i aktualno stanje u većini suvremenih demokracija, da mladi različita prava i obaveze stežu u različitim razdobljima svojeg života. Druga tema, redistribucija političke moći, pretpostavlja istraživanje kojim bi se nastajalo utvrditi je li spuštanje dobne granice dovelo do snažnije prisutnosti interesa mladih dobni skupina u političkim odlukama koje se donose. Takva istraživanja, koliko nam je poznato, za sada ne postoje.

<sup>6</sup> Rasprave i istraživanja o političkoj kompetenciji jednim se dijelom temelje na općenitijoj raspravi o kognitivnom razvoju mladih, pa tako protivnici spuštanja dobne granice tvrde da mladi ispod 18 godina starosti nisu u dovoljnoj mjeri kognitivno zreli, to jest da nisu dosegli razinu intelektualne sofisticiranosti potrebnu za donošenje važnih političkih odluka (Blackburn, 1995). S druge strane, zagovornici spuštanja dobne granice na 16 godina pozivaju se na istraživanje Steinberga i suradnika (2009) koji su na velikim uzorcima testirali kognitivne sposobnosti mladih između 11 i 30 godina starosti te su izvijestili da se kognitivne sposobnosti snažno razvijaju između 11. i 16. godine života, no kako se nakon toga stabiliziraju bez velikih poboljšanja.

(Zeglovits, 2013; Zeglovits i Zandonella, 2013) najviše su se fokusirala na temu političkog interesa, pri čemu se glavni rezultati mogu sažeti u dva glavna uvida. Prvi je da nema velike razlike u razinama interesa za politiku između 16-godišnjaka i 17-godišnjaka i mladih u dobi od 18 do 20 godina. Drugi uvid odnosi se na usporedbu razina političkog interesa 16-godišnjaka i 17-godišnjaka prije i poslije odluke o spuštanju dobne granice 2007. godine, pri čemu rezultati pokazuju da su te razine značajno više nakon spuštanja dobne granice. Pitanje političkog znanja također je adresirano u Austriji (Wagner i sur., 2012; Zeglovits, 2013) te su takve studije pokazale da 16-godišnjaci i 17-godišnjaci zaista imaju nešto niže razine političkog znanja od starijih birača, no također su ustanovile kako ne postoje bitne razlike između 16-godišnjaka i 17-godišnjaka te birača u dobi između 18 i 20 godina koji su prvi put izlazili na izbore. Drugim riječima, razina poznavanja političkog sustava i političkih aktera u Austriji istovjetna je za mlade bez biračkog iskustva, bez obzira na to kojoj starosnoj skupini pripadaju.

Situacija u Njemačkoj, s postojanjem različitih dobnih granica za pojedine savezne zemlje, vodila je istraživače prema usporedbi 16-godišnjaka i 17-godišnjaka u saveznim zemljama s različitim odredbama oko visine dobne granice. Tako su Leininger i Faas (2020) u velikom istraživanju mladih u dobi između 16 i 18 godina ustanovili pozitivne učinke spuštanja dobne granice na zainteresiranost za politiku i spremnost na sudjelovanje na izborima. U saveznim zemljama u kojima je dobna granica spuštena na 16 godina mladi su iskazali značajno više razine zainteresiranosti i značajno više razine spremnosti na sudjelovanje na izborima od mladih iz saveznih zemalja u kojima je dobna granica ostala na 18 godina. Rezultati istraživanja koja su provedena u Norveškoj (Bergh, 2013; Ødegård i sur., 2020), a koja su uspoređivala 16-godišnjake i 17-godišnjake koji su prvi put glasali na eksperimentalnim, probnim izborima s mladima u dobi od 18 do 20 godina koji su također prvi put glasali na izborima, drukčiji su od onih u Austriji i Njemačkoj. Naime, 16-godišnjaci i 17-godišnjaci u Norveškoj pokazuju niže razine zainteresiranosti za politiku od starije generacije mladih.

Pitanje posljedica za liberalnu demokraciju tematizira se u istraživanjima koja se bave odazivom na izbore, točnim glasanjem te glasanjem za ekstremističke stranke. Najveći broj istraživanja bavio se pitanjem odaziva na izbore. Tako Zeglovits (2013) u svojem istraživanju u Austriji, koristeći se podacima prikupljenim u poslijeizbornim istraživanjima javnog mnijenja, komparira odaziv na izbore 16-godišnjaka i 17-godišnjaka koji su dobili pravo glasa i mogli prvi put sudjelovati na izborima te odaziv mladih u dobi između 18 i 20 godina koji su također prvi put imali mogućnost sudjelovati na izborima. Rezultati sugeriraju da je odaziv 16-godišnjaka i 17-godišnjaka u značajnoj mjeri viši od odaziva njihovih starijih kolega koji imaju 18, 19 i 20 godina. Zeglovits i Aichholzer (2014) u svojem istraživanju također koriste poslijeizborna istraživanja javnog mnijenja, ali dodatno koriste i jedinstvenu bazu izbornih podataka (engl. *electoral statistics*) koja u Austriji, u slučaju regionalnih izbora, omogućava klasifikaciju birača s obzirom na dob i spol. I to istraživanje potvrdilo je više razine odaziva 16-godišnjaka i 17-godišnjaka u odnosu na birače koji prvi put imaju pravo glasanja, a u dobi su od 18 do 20 godina. Dodatno, to istraživanje utvrdilo je da je odaziv 16-godišnjaka i 17-godišnjaka tek nešto niži od ukupnog prosječnog odaziva. Autori zaključuju svoj rad ističući kako negativni učinci spuštanja dobne granice nisu

ustanovljeni. Vrlo slični rezultati i uvidi ustanovljeni su u novijim radovima (Aichholzer i Kritzinger, 2020; Bronner i Ifkovits, 2019) koji se temelje na istraživanjima provedenim više od 10 godina nakon spuštanja dobne granice. Aichholzer i Kritzinger (2020) daju i sažetak svih provedenih istraživanja u Austriji te zaključuju kako, što se tiče odaziva, dokazi iz austrijskog slučaja jako ohrabruju zagovornike spuštanja dobne granice na 16 godina. Oni smatraju da je slučaj Austrije jasno potvrdio prethodnu opisanu Franklinovu tezu da će, uslijed činjenice da su 16-godišnjaci i 17-godišnjaci situirani u društvenoj okolini u kojoj su obitelj i škola važni činitelji političke socijalizacije, odaziv te dobne skupine biti značajno veći u usporedbi s mladima u dobi od 18 do 20 godina.

Positivan učinak spuštanja dobne granice na odaziv ustanovljen je i u Škotskoj, što je najprije konstatirano za referendum o škotskoj neovisnosti. Utvrđeno je da su 16-godišnjaci i 17-godišnjaci u značajno većoj mjeri od mladih u dobi od 18 godina do 24 godine participirali u referendumskoj odluci, pa su tako Hill i suradnici (2017) u svom istraživanju utvrdili da je otprilike tri četvrtine 16-godišnjaka i 17-godišnjaka pristupilo referendumu, što je niže od odaziva na razini ukupne populacije (85 %), ali znatno više od odaziva mladih u dobi od 18 godina do 24 godine (55 %). Istraživače u Škotskoj najviše je privukla situacija u kojoj se spuštanje dobne granice dogodilo u Škotskoj, a istovremeno je ona u ostatku Ujedinjenog Kraljevstva ostala na 18 godina. To ih je vodilo prema kompariranju znanja, interesa i stavova 16-godišnjaka i 17-godišnjaka u Škotskoj s onima njihovih vršnjaka u ostatku Ujedinjenog Kraljevstva. Istraživanje provedeno prije općih izbora 2015. godine (Eichhorn, 2018) pokazalo je pozitivne učinke spuštanja dobne granice, pri čemu su oni bili najvidljiviji i najsnažniji u dimenzijama zainteresiranosti za politiku i spremnosti na sudjelovanje na izborima. Huebner i Eichhorn (2020) također su se bavili pitanjem odaziva, pri čemu su i oni ustanovili kako je razina spremnosti na izbornu participaciju 16-godišnjaka i 17-godišnjaka u Škotskoj puno veća od one njihovih vršnjaka u ostatku Ujedinjenog Kraljevstva.

Positivni učinci spuštanja dobne granice na odaziv na izbore ustanovljeni su i u Njemačkoj (Eichhorn i Huebner, 2022) te u Norveškoj (Bergh, 2013; Ødegård i sur., 2020), pri čemu su u obje države 16-godišnjaci i 17-godišnjaci koji su dobili pravo glasa imali više razine odaziva na izbore od mladih u dobi od 18, 19 i 20 godina.<sup>7</sup>

Istraživanja točnoga glasanja, kao što smo već opisali, podrazumijevaju analizu biračkih odabira, pri čemu se želi ustanoviti u kojoj mjeri birač na izborima odabire stranku ili kandidata koji u najboljoj mjeri izražavaju njegove preferencije i interese. Sva istraživanja u Austriji koja su uključivala temu točnoga glasanja (Aichholzer i Kritzinger, 2020; Wagner i sur., 2012; Zeglovits, 2013) pokazuju kako je kvaliteta izbora 16-godišnjaka i 17-godišnjaka vrlo slična onoj starijih birača, odnosno kako se ne može ustanoviti da izborne odluke birača mladih od 18 godina, u usporedbi s izborima starijih birača, manje odražavaju njihove preferencije. U novijem radu o prednostima i nedostacima spuštanja dobne granice

<sup>7</sup> Posebnu pozornost istraživača prilikom analize utjecaja spuštanja dobne granice na izborni odaziv privukla je situacija u Njemačkoj i Škotskoj, u kojima postoje različite dobne granice za različite vrste izbora. U takvim situacijama može se dogoditi da mladi nakon što, primjerice, glasaju s navršenih 16 godina na regionalnim izborima, nemaju pravo sa 17 godina glasati na parlamentarnim izborima. Na taj način ti mladi privremeno gube pravo glasanja (engl. *temporary disenfranchisement*), što, smatraju neki teoretičari, može poremetiti stvaranje navike glasanja. Takvu mogućnost potvrdila su istraživanja u Škotskoj (Eichhorn, 2018; Huebner, 2021) i Njemačkoj (Leininger i Faas, 2020; Leininger i sur., 2023), koja su pokazala da se značajan dio mladih koji su se našli u situaciji privremenog „oduzimanja“ glasa osjeća frustrirano, a buduće analize trebaju utvrditi u kojoj će mjeri to negativno utjecati na njihovu buduću participaciju na izborima.

Lang (2023) se bavi temom točnoga glasanja u Njemačkoj te propituje je li kvaliteta glasanja 16-godišnjaka i 17-godišnjaka lošija u odnosu na kvalitetu glasanja punoljetne populacije. Neposredno prije njemačkih saveznih izbora 2021. provela je istraživanje koje je pokazalo da su glasačke odluke 16-godišnjaka i 17-godišnjaka jednako dobre kao i odluke punoljetnih birača. Autorica zaključuje da rezultati istraživanja sugeriraju da isključivanje 16-godišnjaka i 17-godišnjaka iz *demosa* u Njemačkoj ne može biti opravdano njihovim nedostatkom sposobnosti donošenja kvalitetnih političkih odluka.<sup>8</sup> Rezultati su drukčiji u Norveškoj, gdje istraživanja (Bergh, 2013; Ødegård i sur., 2020) pokazuju da su politički stavovi i vrijednosti 16-godišnjaka i 17-godišnjaka puno manje usklađeni s njihovom glasačkom odlukom nego što je to slučaj kod starijih dobnih skupina.

Istraživanja koja analiziraju stranačke odabire mladih, kako bi se konstatiralo glasaju li oni u značajnijem opsegu za ekstremističke stranke, provedena su u Njemačkoj i Austriji. Leininger i Faas (2020) analizirali su istraživanja unutar deset izbornih ciklusa održanih u Njemačkoj na regionalnoj razini u razdoblju od 1999. do 2015. godine u saveznim zemljama koje su spustile dobnu granicu na 16 godina. Ti rezultati ne potvrđuju teze protivnika spuštanja dobne granice jer pokazuju da 16-godišnjaci i 17-godišnjaci u većoj mjeri, u odnosu na ukupnu populaciju, glasuju za stranke *mainstream* ljevice, prije svega za zelene i socijaldemokrate, a ne za radikalno lijeve ili desne stranke. S obzirom na to da navedeno istraživanje kao završnu točku ima 2015. godinu, ostaje za vidjeti je li jačanje krajnje desne stranke, Alternative za Njemačku (Alternative für Deutschland, AfD) utjecalo na drukčiju raspodjelu glasova 16-godišnjaka i 17-godišnjaka. Eichhorn i Bergh (2021) u svom su istraživanju sličnu situaciju detektirali u Austriji, pri čemu su mladi u toj državi u većoj mjeri nego stariji skloni glasati za zelene. Međutim, autori napominju kako je posljednji izborni ciklus za parlamentarne izbore, onaj iz 2019. godine, doveo do određenih promjena, pa je značajan broj 16-godišnjaka i 17-godišnjaka glasao za desno-populističku Slobodarsku stranku Austrije (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ).

Rezultati istraživanja koja su tematizirala stavove javnosti prema spuštanju dobne granice vrlo jasno, u svim državama u kojima su provedena, potvrđuju argumente protivnika spuštanja dobne granice (Eichhorn i Bergh, 2021; Greenwood-Hau i Gutting, 2021). Primjerice, istraživanje provedeno u Škotskoj dvije godine prije održavanja referenduma o neovisnosti ustanovilo je da tek 36 % građana podržava spuštanje dobne granice za nadolazeći referendum. Rezultati takvih istraživanja sugeriraju da je, što se tiče opće javnosti, spuštanje dobne granice ideja čije vrijeme još uvijek nije došlo. Međutim, slučaj Škotske također ukazuje na to da su, kada je riječ o stavovima javnosti, u jednom dijelu u pravu i zagovornici spuštanja dobne granice, i to kada tvrde da te stavove ne treba promatrati kao nepromjenjive. Naime, dok je prije samog održavanja referenduma samo jedna trećina građana u Škotskoj podržavala spuštanje dobne granice, neposredno nakon održanog referenduma taj postotak je skočio na 60 % (Eichhorn, 2018). Škotski je slučaj, dakle, odličan primjer relativno brze promjene stajališta građana o dobnjoj granici.

<sup>8</sup> Istraživanja u Škotskoj nisu se bavila pitanjem točnoga glasanja mladih, no na drugi su način tematizirala pitanje kvalitete njihova glasa. Tako Eichhorn u svojem radu (2018) propituje tezu protivnika spuštanja dobne granice prema kojoj će mladi biti pod presudnim utjecajem roditelja i zapravo neće donositi samostalne odluke. Rezultati njegova istraživanja sugeriraju da to u slučaju referenduma o škotskoj neovisnosti nije bilo tako, pa navodi kako je čak 40 % 16-godišnjaka i 17-godišnjaka u anketi navelo da je na referendumu glasao drukčije nego što su to učinili njihovi roditelji.



## ZAKLJUČAK

Osim želje znanstvenika da svojim analizama prodube spoznaje o nekoj temi, dostupnost podataka o empirijskom bilježenju fenomena bitan je uvjet za provođenje sustavnih istraživanja. S obzirom na to da je do prije 15-ak godina dobna granica za stjecanje aktivnog biračkog prava u svim liberalno-demokratskim državama bila 18 godina, rasprave o prednostima i nedostacima spuštanja dobne granice na 16 godina vodile su se gotovo isključivo na normativnoj razini. Situacija se bitno mijenja nakon što je nekoliko država odlučilo spustiti dobnu granicu na 16 godina, čime je stvoren prostor za poduzimanje istraživanja u kojima se normativne teze o prednostima i nedostacima te odluke mogu propitati kroz istraživanja.

Glavni je cilj ovoga rada bio sintetizirati spoznaje takvih istraživanja provedenih u proteklih 15-ak godina u Austriji, Njemačkoj, Škotskoj i Norveškoj. Što nam sugeriraju rezultati istraživanja prikazani u prethodnom dijelu rada? Sva prikazana istraživanja skoro pa jednoznačno, uz malu iznimku nekih studija u Norveškoj, sugeriraju da spuštanje dobne granice ne može štetiti, a vjerojatno u nekim aspektima može koristiti, stabilnosti i razvoju suvremenih demokratskih društava. Pritom su rezultati posebno ohrabrujući u temama koje protivnici spuštanja dobne granice obično navode kao svoje glavne argumente, a to su političke kompetencije 16-godišnjaka i 17-godišnjaka te posljedice spuštanja dobne granice na kvalitetu i stabilnost liberalne demokracije.

Značajan broj istraživanja pokazuje da se razine političkih znanja i zainteresiranosti za politiku 16-godišnjaka i 17-godišnjaka koji su stekli pravo glasa ne razlikuju od razina političkih znanja i zainteresiranosti za politiku mladih u dobi od 18 do 20 godina koji prvi put izlaze na izbore. Rezultati sugeriraju da jedan od glavnih razloga zašto mladi ljudi nisu zainteresirani za politiku jest upravo u tome što nemaju pravo glasa. Ako nemate pravo sudjelovati u procesu, zašto biste bili zainteresirani za taj proces? Kada je riječ o odazivu na izbore, vijesti su za zagovornike spuštanja dobne granice još bolje. Odaziv na izbore 16-godišnjaka i 17-godišnjaka viši je od odaziva mladih u dobi od 18 do 20 godina. Pritom je važno istaknuti da slučaj Austrije, u kojoj je od spuštanja dobne granice proteklo već 16 godina te je održan niz izbornih ciklusa, pokazuje kako veći odaziv 16-godišnjaka i 17-godišnjaka nije jednokratni događaj, već se proteže kroz cijelo razdoblje. To potvrđuje tezu prema kojoj bi spuštanje dobne granice na 16 godina moglo pozitivno utjecati na stvaranje navike glasanja. Općenito, istraživanja o pitanju odaziva na izbore sugeriraju da se iskustva starije dobne skupine mladih ne mogu i ne trebaju generalizirati na one koji su nekoliko godina mlađi, jer su socijalne okolnosti tih dviju skupina bitno različite. Ni kada je riječ o glasanju za ekstremističke političke opcije, ni kada je riječ o točnom glasanju, odabiri 16-godišnjaka i 17-godišnjaka nisu bitno drukčiji od odabira mladih u dobi od 18 do 20 godina te, za sada, ne potvrđuju tezu kako će dominantno glasati za stranke krajnje desnice ili ljevice.

Tema kod koje rezultati jasno idu u prilog protivnicima spuštanja dobne granice jesu stavovi građana, pa tako istraživanja javnog mnijenja u svim državama u kojima su provedena sugeriraju da značajna većina građana ne podupire spuštanje dobne granice na 16

godina. Međutim, slučaj Škotske sugerira da stavovi građana prema toj temi nisu statični te da se, u ovisnosti o sociopolitičkim okolnostima, mogu relativno brzo promijeniti.

Istraživanja koja smo prikazali u prethodnom dijelu rada mogu se, smatramo, sažeti na sljedeći način: rezultati u puno većoj mjeri podupiru argumente zagovornika nego protivnika spuštanja dobne granice za stjecanje aktivnog biračkog prava. Međutim, treba naglasiti kako je i dalje riječ o ograničenom broju država. Zanimljivo će stoga biti vidjeti rezultate sličnih analiza u državama koje su već spustile dobnu granicu, kao što su Grčka i Malta, kao i u onima koje će to tek napraviti. Dodatno, u budućim istraživanjima treba osmisliti metode kojima bi se moglo zahvatiti pitanje o tome u kojoj mjeri spuštanje dobne granice na 16 godina zaista znači i redistribuciju političke moći u smislu snažnijeg uvažavanja interesa mladih.

### Literatura

- >Aichholzer, J. i Kritzinger, S. (2020). Voting at 16 in Practice: A Review of the Austrian Case. U J. Eichhorn i J. Bergh (ur.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences* (str. 81–101). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1_5)
- >Bergh, J. (2013). Does Voting Rights Affect the Political Maturity of 16- and 17-Year Olds? Findings From the 2011 Norwegian Voting-Age Trial. *Electoral Studies*, 32(1), 90–100. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.11.001>
- >Bingham, A. (2019). 'The Last Milestone': On the Journey to Full Adult Suffrage? 50 Years of Debates About the Voting Age. *History & Policy*, 25. lipnja 2019. <https://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/the-last-milestone-on-the-journey-to-full-adult-suffrage>
- >Blackburn, R. (1995). *The Electoral System in Britain*. Palgrave Macmillan.
- >Bronner, L. i Ifkovits, D. (2019). Voting at 16: Intended and Unintended Consequences of Austria's Electoral Reform. *Electoral Studies*, 61. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2019.102064>.
- >Chan, T. W. i Clayton, M. (2006). Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations. *Political Studies*, 54(3), 533–558. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00620.x>
- >Christiano, T. (2001). Knowledge and Power in the Justification of Democracy. *Australasian Journal of Philosophy*, 79(2), 197–215.
- >Cohen, E. F. (2005). Neither Seen nor Heard: Children's Citizenship in Contemporary Democracies. *Citizenship Studies*, 9(2), 221–240. <https://doi.org/10.1080/13621020500069687>
- >Cowley, P. i Denver, D. (2004). Votes at 16? The Case Against. *Representation*, 41(1), 57–62. <https://doi.org/10.1080/00344890408523289>
- >Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press.
- >Denver, D. (2013). Votes at Sixteen? Surely Not! *Political Insight*, 4(1), 36–37. <https://doi.org/10.1111/2041-9066.12011>
- >Dinas, E. (2012). The Formation of Voting Habits. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 22(4), 431–456. <https://doi.org/10.1080/17457289.2012.718280>
- >Eichhorn, J. (2018). Votes at 16: New Insights From Scotland on Enfranchisement. *Parliamentary Affairs*, 71(2), 365–391. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx037>
- >Eichhorn, J. i Bergh, J. (ur.) (2020). *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*. Palgrave Macmillan.
- >Eichhorn, J. i Bergh, J. (2021). Lowering the Voting Age to 16 in Practice: Processes and Outcomes Compared. *Parliamentary Affairs*, 74(3), 507–521. <https://doi.org/10.1093/pa/gsab019>

- >Eichhorn, J. i Huebner, C. (2022, 20. listopada). Evidence From Germany: Does Reducing the Voting Age to 16 Lead to Higher Turnout at Elections?. *LSE, European Politics and Policy*. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/10/20/evidence-from-germany-does-reducing-the-voting-age-to-16-lead-to-higher-turnout-at-elections/>
- >Folkes, A. (2004). The Case for Votes at 16. *Representation*, 41(1), 52–56. <https://doi.org/10.1080/00344890408523288>
- >Franklin, M. N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge University Press.
- >Goodin, R. E. (2007). Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives. *Philosophy & Public Affairs*, 35(1), 40–68. <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2007.00098.x>
- >Gorokhovskaia, Y., Shahbaz, A. i Slipowitz, A. (2023). *Marking 50 Years in the Struggle for Democracy*. Freedom House. Preuzeto 01. listopada 2023., s <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2023/marking-50-years>
- >Greenwood-Hau, J. i Gutting, R. S. (2021). Public Support for Votes at 16 in the UK: The Effects of Framing on Rights and Policy Change. *Parliamentary Affairs*, 74(3), 542–562. <https://doi.org/10.1093/pa/gsab018>
- >Grover, S. C. (2011). *Young People's Human Rights and the Politics of Voting Age*. Springer.
- >Hart, D. i Atkins, R. (2011). American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds Are Ready to Vote. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 633, 201–222.
- >Hill, M., Lockyer, A., Head, G. i MacDonald, C. A. (2017). Voting at 16 – Lessons for the Future From the Scottish Referendum. *Scottish Affairs*, 26(1), 48–68. <https://doi.org/10.3366/scot.2017.0163>
- >Huebner, C. (2021). How Young People in Scotland Experience the Right to Vote at 16: Evidence on 'Votes-at-16' in Scotland From Qualitative Work With Young People. *Parliamentary Affairs*, 74(3), 563–580. <https://doi.org/10.1093/pa/gsab017>
- >Huebner, C. i Eichhorn, J. (2020). Votes at 16 in Scotland: Political Experiences Beyond the Vote Itself. U J. Eichhorn i J. Bergh (ur.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide* (str. 121–142). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1_7)
- >Lang, A. (2023). Voting at 16? 16–17-Year-Old Germans Vote as Correctly as Adults. *Political Psychology*, 44(4), 857–870. <https://doi.org/10.1111/pops.12892>
- >Lau, J. C. (2012). Two Arguments for Child Enfranchisement. *Political Studies*, 60(4), 860–876. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00940>
- >Lau, R. R. i Redlawsk, D. P. (1997). Voting Correctly. *American Political Science Review*, 91(3), 585–598. <https://doi.org/10.2307/2952076>
- >Leininger, A. i Faas, T. (2020). Votes at 16 in Germany: Examining Subnational Variation. U J. Eichhorn i J. Bergh (ur.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide* (str. 143–166). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1_8)
- >Leininger, A., Sohnius, M. L., Faas, T., Roßteutscher, S. i Schäfer, A. (2023). Temporary Disenfranchisement: Negative Side Effects of Lowering the Voting Age. *American Political Science Review*, 117(1), 355–361. <https://doi.org/10.1017/S000305542200034X>
- >López-Guerra, C. (2012). Enfranchising Minors and the Mentally Impaired. *Social Theory and Practice*, 38(1), 115–138. <https://doi.org/10.5840/soctheorpract20123815>
- >Lorenz, A. (2015). Rights of Minors and Constitutional Politics in the German Länder: Legal Framework, Party Strategies, and Constitutional Amendments. *Perspectives on Federalism*, 7(1), 1–29. <https://doi.org/10.1515/pof-2015-0002>
- >Maňko, R. (2023). *Voting Age for European Elections*. Think Tank European Parliament. Preuzeto 01. listopada 2023., s [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_ATA\(2023\)749767](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2023)749767)
- >McAllister, I. (2014). The Politics of Lowering the Voting Age in Australia: Evaluating the Evidence. *Australian Journal of Political Science*, 49(1), 68–83. <http://dx.doi.org/10.1080/10361146.2013.868402>
- >Michalopoulos, S. (2016, 2. kolovoza). Greek Government Backs Lower Voting Age but Doesn't Offer Expats Vote. *EURACTIV*. Preuzeto 01. listopada 2023., s <https://www.euractiv.com/section/elections/news/greek-government-backs-lower-voting-age-but-doesnt-offer-expats-vote/>

- >Ødegård, G., Bergh, J. i Saglie, J. (2020). Why Did Young Norwegians Mobilize: External Events or Early Enfranchisement? U J. Eichhorn i J. Bergh (ur.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide* (str. 189–210). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1_10)
- >Petrarca, C. S. (2020). Does Voting at a Younger Age Have an Effect on Satisfaction With Democracy and Political Trust? Evidence From Latin America. U J. Eichhorn i J. Bergh (ur.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide* (str. 103–119). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1_6)
- >Purdy, L. M. (1992). *In Their Best Interests? The Case Against Equal Rights for Children*. Cornell University Press.
- >Ravlić, S. (2017). *Liberalna demokracija: izazovi i iskušenja*. Plejada.
- >Russell, A. (2014, 16. svibnja). The Case of Lowering the Voting Age is Less Persuasive Now Than at Any Point in the Last 50 Years. *Democratic Audit Blog*. <https://www.democraticaudit.com/2014/05/16/highlighting-the-minimal-rights-accrued-by-16-year-olds-is-a-flawed-argument-for-lowering-the-voting-age/>
- >Schrug, F. (2004). Children and Democracy: Theory and Policy. *Politics, Philosophy & Economics*, 3(3), 365–379. <https://doi.org/10.1177/1470594X0404046248>
- >Steinberg, L., Cauffman, E., Woolard, J., Graham, S. i Banich, M. (2009). Are Adolescents Less Mature Than Adults? Minors' Access to Abortion, the Juvenile Death Penalty, and the Alleged APA "Flip-Flop". *American Psychologist*, 64(7), 583–594. <https://doi.org/10.1037/a0014763>
- >Šalaj, B. (2022). Izravna demokracija: slijepa pjega hrvatske politologije? *Političke perspektive*, 12(2), 7–30. <https://doi.org/10.20901/pp.12.2.01>
- >Šalaj, B. (2023). *Prema inkluzivnoj demokraciji: spuštanje dobne granice za političko sudjelovanje na 16 godina*. Gong.
- >The Electoral Commission (2004, travanj). Age of Electoral Majority: Report and Recommendations. *The Electoral Commission*. Preuzeto 01. listopada 2023., s [http://image.guardian.co.uk/sys-files/Politics/documents/2004/04/19/electoral\\_commission.pdf](http://image.guardian.co.uk/sys-files/Politics/documents/2004/04/19/electoral_commission.pdf)
- >Times of Malta (2018, 5. ožujka). 16-Year Olds Granted the Vote in National Elections: Parliament Unanimously Votes to Amend Constitution. *Times of Malta*. Preuzeto 01. listopada 2023., s <https://timesofmalta.com/articles/view/16-year-olds-granted-the-vote-in-national-elections.672453>
- >Turčin, K. (2023). Na izbore sa 16 godina? *Jutarnji list*, 3. lipnja 2023., 8906, 14–15.
- >Wagner, M., Johann, D. i Kritzinger, S. (2012). Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice. *Electoral Studies*, 31(2), 372–383. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.01.007>
- >Zeglovits, E. (2013). Voting at 16? Youth Suffrage Is up for Debate. *European View*, 12(2), 249–254. <https://doi.org/10.1007/s12290-013-0273-3>
- >Zeglovits, E. i Aichholzer, J. (2014). Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Olds in Austria. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24(3), 351–361. <https://doi.org/10.1080/17457289.2013.872652>
- >Zeglovits, E. i Zandonella, M. (2013). Political Interest of Adolescents Before and After Lowering the Voting Age: The Case of Austria. *Journal of Youth Studies*, 16(8), 1084–1104. <https://doi.org/10.1080/13676261.2013.793785>

# “THEY ARE SMALL, YET THEY ARE BIG...” SHOULD THE AGE LIMIT FOR ACQUIRING ACTIVE VOTING RIGHTS BE LOWERED?

---

Berto Šalaj

**ABSTRACT** *The focus of this paper is on the issue of lowering the voting age, i.e., the age for granting active suffrage. Over the past decade or so, in countries that have lowered the voting age from 18 to 16, several studies have been published attempting to examine some of the arguments commonly raised in normative debates about the advantages and disadvantages of lowering the voting age. These studies address the situations in individual countries and represent a valuable contribution to insights and discussions on the topic. However, within the academic literature, there are few analyses attempting to synthesize the main results of these studies and draw more general conclusions, which is precisely the main goal of this paper. Based on a review and analysis of research conducted in Austria, Scotland, Germany, and Norway, the respective results are presented and synthesized, and attempts are made to draw certain conclusions. The studies under scrutiny corroborate the arguments in favour of lowering the voting age much more strongly than the arguments against lowering the age limit for gaining active suffrage.*

---

## KEY WORDS

DEMOCRACY, ACTIVE SUFFRAGE, AGE LIMIT, YOUTH

---

*Author's note*

**Berto Šalaj** :: University of Zagreb, Faculty of Political Science, Department of Comparative Politics ::  
berto.salaj@fpzg.hr