

Драгутин Аврамовић

Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

Дарко Симовић

Криминалистичко-полицијска академија у Београду

НАРОД КАО НОСИЛАЦ И ВРШИЛАЦ СУВЕРЕНОСТИ – РЕАНИМАЦИЈА НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ*

Сажетак

Аутори у раду разматрају могућност поновног оживљавања непосредне демократије у савременим условима. Полазећи од идеје да се вршење суверене власти не сме сувише удаљити од народа као стварног носиоца суверености, аутори се залажу за ширу употребу институција непосредне демократије, што би могло представљати само први корак ка ревитализацији непосредне античке демократије атинског типа, али у другачијим околностима. Уз убрзани технолошки развој и напредовање информационих технологија, техничка ограничења не представљају више велику препреку успостављању онога што се може назвати „електронска агора“. Електронске народне иницијативе и електронски референдуми би могли постати брз, ефикасан и јефтин начин постизања друштвеног консенсуса око најважнијих правних и политички питања. Аутори стоје на становишту да би један облик Русоовог друштвеног уговора данас могао заживети у сајбер простору, у некој врсти сајбер еклезије.

* Овај рад је резултат научноистраживачког пројекта под називом *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*. Пројекат финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује га Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014).

Кључне речи: Народна сувереност; Непосредна демократија; Електронска демократија; Народна иницијатива; Референдум.

Постојећи раскорак између идеалног и стварног носиоца суверености је један од највећих проблема са којим је суочена теорија. Наиме, сведоци смо две контрадикторне чињенице које обележавају савремене демократске системе.¹⁾ Са једне стране, може бити речи о апсолутном тријумфу демократије, као владавине народа, јер у досадашњој историји човечанства никада није постојао већи број људи који, бар номинално, живи у демократским системима и бира своје представнике на слободним и фер изборима. Ипак, са друге стране, увелико је одмакао процес отуђивања и измицања суверености од њеног идеалног носиоца, бирачког тела и њеног преношења на представничке институције. На том фону тешко је отклонити јаз који постоји на линији номинални носилац суверености - вршилац суверености. У савременим представничким демократијама тај проблем је посебно истакнут, с обзиром на то да највећи број данашњих устава прокламује принцип народне суверености. „Очигледно је да овај принцип (народне суверености – прим. аутора) има само симболично и декларативно значење, с обзиром на то да се он правно, у смислу правне институционализације не може спровести. Народна сувереност је у основи метаправни политички појам.“²⁾

Дакле, реалност нас одвраћа од идеалистичких представа о владавини народа, јер се улога грађана у демократском процесу своди на избор представника који ће у њихово име вршити државну власт. Народна представништва су у савременим страначким системима само место где се сусрећу изабраници народа везани налозима својих странака (*G. Leibholz*).³⁾ Међутим, и ове речи, иако делују изразито поражавајуће за савремене демократске системе, на известан начин проносе и дозу наивног оптимизма. Наиме, грађанима се, у правом смислу те речи, оставља једино могућност да врше избор између кандидата политичких странака, па се не може говорити о изабраницима народа, већ о изабраницима политичких странака чији избор грађани само потврђују.

Остаје дилема како потиснути и ублажити олигархијску срж савремених политичких система који само по форми остају демократски путем периодичног организовања избора за представничке институције. Јер, како бележи Волцер (*M. Walzer*), „владае су у

1) D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, New York, 2011, p. 33.

2) М. Живковић, *Основи теорије државе и права*, Београд, 2003, стр. 100.

3) Д. Стојановић, *Уставно право*, Књига II, Ниш, 2007, стр. 46.

принципу демократске, према (либералној) теорији мешовите, а у пракси олигархијске⁴⁾. Као један од могућих начина премошћавања све упадљивијег јаза између бирача, као носилаца суверености, и њихових представника јесте покушај ублажавања отуђености институција представничке демократије облицима непосредне демократије. Наиме, уколико су грађани незадовољни радом институција представничке демократије, њима мора бити остављена могућност да активирају своју суверену власт преузимањем одговорности за доношење најважнијих политичких одлука путем народне иницијативе или референдума. У том случају, долази до подударања идеалног носиоца суверене власти и стварног вршиоца државне власти (*T. Maunz*)⁵⁾, што је идеал, који се, као и сваки други, не може у потпуности остварити, али се може настојати да му се у што већој мери приближи.⁶⁾ Обично се сматра да је једна од основних препрека отеловљења непосредне демократије у савременим мега-државама у суштини техничке природе, јер је у државама са више милиона или десетина милиона становника, практично неизводљива. Ипак, могло би се замислити да се убрзани технолошки развој почне у већој мери користити као једна од могућности превазилажења поменутог јаза, кроз поновно оживљавање непосредне демократије атинског типа, само данас у форми електронске агоре.

КРАТАК ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ

Не спорећи да је слобода њена базична вредност, Платон је демократску владавину критиковао због претераности којима је склона. Претераност је изражена како на пољу једнакости, тако и на пољу слободе. Тако се, по његовом схватању, непримерено изједначавају синови са очевима и очеви са синовима, старци са младићима и младићи са старцима, досељеници са домородцима и ови са досељеницима.⁷⁾ Стога, демократија је „дивно државно уређење, анархично, шарено, које свима без разлике, и једнакима и неједнакима, дели некакву једнакост“.⁸⁾ Уз то, Платон је био мишљења

4) Наведено према: D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, New York, 2011, p. 5.

5) Д. Стојановић, *op. cit.*, стр. 33.

6) Више о томе: Д. Симовић, „Перспективе развоја институција непосредне демократије“, *Правна ријеч*, 31/2012, стр. 221-223.

7) Платон, *Држава*, 563а-в, Београд, 2002.

8) Платон, *Држава*, 558с.

да се демократски човек задовољава једино неограниченом слободом. Због тих претераности које су јој својствене, демократија се изопачује и претвара у тиранију, јер претерана слобода прераста у претерано ропство, како за појединца, тако и за државу.⁹⁾ Наиме, слобода омогућава људима да се, руковођени својим природним нагонима, препуштају тренутним задовољствима због чега и није могуће установити поредак који ће почивати на општој добробити. Аристотел, такође, није био ништа благонаклоњенији демократији, јер ју је, уз тиранију и олигархију, сматрао неисправним обликом владавине. Демократија је, по његовом виђењу, изопачени облик политике која почива на остваривању опште користи. Као један од облика демократског уређења Аристотел наводи и демагошку демократију која постоји тамо где врховна власт припада маси, а не закону. „Демагози су криви што народне одлуке имају већу моћ него закон, јер они преносе сва права на народ. На тај начин и они сами постају моћни због тога што је врховна власт у рукама народа, а они имају највећи утицај на мишљење народа, јер народ њих слуша“.¹⁰⁾ Зато је могуће ставити знак једнакости између демагошке демократије и тираније, јер обе настоје да „угњетавају боље грађане“.¹¹⁾ Дакле, владавина већине није јемство да ће донете одлуке бити на општу корист, будући да и она може бити изопачена у тиранију над мањином.¹¹⁾

Иако је атински модел непосредне демократије често био критикован од филозофа који су живели у то време и уочавали мане таквог политичког уређења, идеја непосредне демократије је доживела ренесансу у делу Жан-Жак Русоа, који је очигледно био инспириран узорима античког света, тачније његовом идеализованом сликом. Идеја народне суверености, премда је била прокламована још у 13. веку, своје коначно теоријско уобличење добија у Русоовом „Друштвеном уговору“. Русо је развио ову идеју, тако да народ није само извор, него и носилац суверености, тј. народ је и носилац и вршилац суверене власти, јер је сувереност, како каже, недељива.¹²⁾ Одбацивши идеју политичког представништва, Русо је стао на становиште да је народ једини законодавац, једини

9) Платон, *Држава*, 564а.

10) Аристотел, *Политика*, 1292а (IV, 4, 6) Београд, 1960.

11) Видети: Д. Симовић, *op. cit.*, стр. 226-227.

12) Русо је критиковао политичаре који се служе триковима и стварају заблуду о појму суверене власти „чијим се деловима сматра оно што су само њене манифестације“, Ж.Ж. Русо, *Друштвени уговор*, Београд, 1993, стр. 44. Такође, Русо додаје: „Они од суверена чине фантастично биће, састављено од делова прикупљених са свих страна; то је као кад би саставили човека из више тела, од којих би једно имало очи, друго руке, треће ноге и ништа више“, *ibid.*

легитимни суверен који непосредно склапа друштвени уговор.¹³⁾ „Суверенитет не може имати представнике, из истог оног разлога из кога не може ни да се отуђи; он се у својој битности налази у општој вољи, а општу вољу не може нико замислити: она је или она сама, или друга; средине нема.“¹⁴⁾ С обзиром на то да народ у целини, код Русоа представља суверена, евидентно је његово залагање за непосредно учешће свих грађана у вршењу законодавне власти, јер како каже „суверен и може да дела само када је народ сакупљен у једној скупштини“.¹⁵⁾ Међутим, Русо је свој модел демократије схватао као идеални облик владе, који је реално немогућ или је могућ у ограниченом обиму, у малим државама. Један од главних разлога оваквог негативног става, поред песимистичног погледа на људе свог времена, Русо је видео и у разлозима политичко-техничке природе.¹⁶⁾ „Ако се схвати у строгом смислу речи, права демократија није никада постојала, нити ће икад постојати. Противно је природном поретку да велики број људи влада над малим. Не може се замислити да народ остане непрекидно сакупљен у једном телу да би се бавио јавним пословима, и лако се може увидети да се у ту сврху не би могли установити одбори, а да се облик управе не измени.“¹⁷⁾

Међутим, данас се ситуација драстично променила. Технички разлози више не представљају тако непремостиве препреке размишљањима о могућности повратка непосредне демократије атинског типа. Иако Дејвид Хелд овај класични модел демократије једним делом ставља у заборав, сматра превазиђеним и везује за опште услове постојања,¹⁸⁾ ипак није искључено, колико год то делује утопистички, да би се у модерним државама могла десити реинкарнација оваквог или њему сличног модела непосредне демократије.

13) Видети: Г. Вукадиновић, Р. Степанов, *Увод у филозофију права*, Нови Сад, 2004, стр. 46.

14) Ж.Ж. Русо, *op. cit.*, стр. 95.

15) Видети: Г. Вукадиновић, *Жан Жак Русо и природно право*, Нови Сад, 2005, стр. 103.

16) Видети: Љ. Тадић, *Филозофија у свом времену*, Београд, 1998, стр. 101.

17) Ж. Ж. Русо, *op. cit.*, стр. 74.

18) Према мишљењу Дејвида Хелда, општи услови постојања античке демократије су: мали град-држава; робовска привреда ствара слободно време за грађане; рад жена ослобађа мушкарце за јавне послове; грађанство је ограничено на релативно мали број особа. Видети: Д. Хелд, *Модели демократије*, Загреб, 1990, стр. 46, наведено према: Г. Вукадиновић, *Теорија државе и права I*, Нови Сад, 2007, стр. 95.

МОГУЋНОСТ ПОВРАТКА АТИНСКОМ МОДЕЛУ НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Пре само педесетак година чинило се апсолутно немогућим успостављање непосредне демократије по атинском узору. Јер, државно уређење у коме грађани непосредно учествују у вршењу државне власти било је нужно повезано са карактером самог полиса, територијалним и демографским обухватом мале заједнице у којој су се могли окупити сви грађани (пуноправни атињани) и одлучивати о важним државним питањима. Порастом броја становника, нарочито у модерним државама, такав модел демократије се чинио у најмању руку технички неодрживим. Међутим, не треба изгубити из вида чињеницу да се некадашњи полис данас у великој мери приближава космополису. У новоствореном технолошком окружењу савремене информационе и комуникационе технологије отварају се неслућени потенцијали у корист институција непосредне демократије. На тај начин се у ери глобализације, појављује низ нових, бржих, ефикаснијих и једноставнијих могућности учешћа грађана у вршењу државне власти. Информационе технологије могу имати велики демократизујући потенцијал као медијум који приближава грађанима процес политичког одлучивања, пре свега кроз разне модалитете електронског гласања, електронске политичке интеракције, итд. Први корак на том путу је већ учињен: разне форме друштвених група, попут Фејсбука и сличних, увелико почињу да моделују политичке односе и све чешће задају главобољу (изабраним) управљачима, који би желели да из једног центра контролишу процесе у својој држави, па и у целом свету (случај Викиликс). Дух непосредне демократије као да је изашао из боце у којој је био заточен више од 2.000 година.

Елементарни, први корак на том дугом могућем путу је већа распрострањеност модела електронског гласања. Тако, на пример, Кенг закључује да је електронско гласање неизбежно, јер има огромне предности, које се на првом месту огледају у великом смањењу трошкова приликом гласања. Уместо пробијања кроз градску гужву, може се без трошкова, комфортно, гласати у пиџами путем електронских уређаја.¹⁹⁾ Интернет такође може повећати партиципацију грађана, не само олакшавањем гласања и смањивањем трошкова, већ и понудом већег броја могућих начина гласања (интернет, СМС порукама, путем дигиталне телевизије, итд). То подразумева да грађани могу гласати из својих кућа, канцеларије или чак када су на одмору. Интернет омогућава и бољу информисаност

19) J. Kang, "E-Racing E-Lectrons", *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001, p. 1156.

грађана о јавним стварима, што значи да би грађани могли и да директно учествују у одлучивању о битним политичким питањима.²⁰⁾ Међутим, овакав начина гласања има и своје слабе стране, на шта указују, између осталих, Моглен и Карланова. Основни проблем представља чињеница да грађани углавном неће гласати уколико се не осете потпуно информисаним и да ће углавном гласати са „не“ уколико не разумеју пропозиције гласања.²¹⁾ Други проблем представља ослањање грађана на мишљење група са којима се идентификују. Највећи проблем, од кога страхује и Кенг јесте, страх од „сајбер популизма“, односно бојазан од тираније већине.²²⁾

Интернет гласање није више питање далеке будућности и најразвијенијих земаља попут САД, већ треба бити свестан да нам се такав систем сасвим приближио (Естонија,²³⁾ премишљања у Швајцарској и е-гласање у пилот кантонима, пилот е-гласање у Аустрији, Немачкој, Великој Британији, Холандији, колебања у Норвешкој и другим скандинавским земљама).²⁴⁾ Први обавезујући интернет избори на свету су били реализовани у САД у марту 2000. године. Интернет гласање је било само једна од опција за давање гласа у Аризони, поред традиционалних гласачких листића. Излазност грађана је била удвостручена, нису регистровани хакерски напади, а млађа популација је показала нарочиту заинтересованост и ентузијазам за интернет гласање.²⁵⁾

Дакако, постоји и низ могућих приговора на рачун електронског система гласања, јер оно може угрозити основна људска права. Интернет још увек није у потпуности доступан сваком појединцу (како из техничких и финансијских разлога, тако и због психолошког отпора према технолошким новинама, недовољног познавања или потпуне информатичке неписмености, итд.) што се

20) E. Moglen, P. Karlan, „The Soul of a New Political Machine: The Online, The Color Line and Electronic Democracy“, *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001, p. 1107.

21) *Ibid.*, p. 1108-1109.

22) “Direct democracy is the kissing cousin of tyranny of the majority”, J. Kang, *op. cit.*, p. 1166.

23) „Република Естонија је била и јесте широко призната као пионир у е-владавини и посебно е-демократији, што се одражава на насловима попут ‘Естонија: 10 година од комунизма до напредне е-демократије’. Тако је Естонија водећа држава и у електронском гласању, које је уведено већ на националним изборима 2003. године“, W. Drechsler, U. Madise, “Electronic Voting in Estonia”, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), New York 2004, p. 97.

24) Видети: M. Alvarez, T. Hall, *Electronic Elections – The Perils and Promises of Digital Democracy*, Oxford 2008, p. 78., 98.

25) F. Solop, „Electronic Voting in the United States: At the Leading Edge or Lagging Behind?“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), p. 61. О овоме видети: Д. Аврамовић, „Електронска демократија – пут ка непосредној демократији“, *Правни живот* 12/2012.

у литератури често означава као „дигитална подела“ (*digital divide*) између оних који имају и оних који немају приступ интернету. „Дигитална подела“ подразумева више аспеката. Поред глобалне поделе између високо индустријализованих, богатих држава и држава у развоју, унутар њих самих је евидентна подела између различитих категорија људи. Физички радници, старији, сиромашнији, ниско образовани, незапослени по правилу немају приступ интернету на послу, нити имају велико интересовање да га користе чак и када им је доступан на други начин (нпр. од куће, уколико га користе други чланови породице). Јасно је да је људима нижег социо-економског статуса у много мањој мери доступан интернет, што показују истраживања која потврђују да је интернет гласање на располагању углавном образованијим људима, белцима и онима са већим приходима.²⁶⁾ На крају крајева, „дигитална подела“ је могућа и унутар група које имају приступ интернету, као и између оних који учествују у политичком животу путем интернета и оних који немају жељу или имају отпор да учествују у таквом облику испољавања демократије.²⁷⁾

Све то може да угрози саме темеље демократског система који почива на једнакоправности и равноправности. Оваква техничка ограничења могу да утичу на губитак вере у демократске процедуре и неприкосновеност људских права. Уосталом, чак и у развијеним, индустријализованим демократијама мањина становништва има приступ интернету.²⁸⁾ Но, и када би се та околност узела само као привремено ограничење које ће у некој блиској будућности бити превазиђено, с обзиром на то да су електронски комуникациони апарати све доступнији због енормног појефтињења у кратком временском року, остају други, озбиљни проблеми.

Суштински проблем, који је вероватно и најзначајнији, везује се за велике и прилично реалне потенцијалне злоупотребе (могућност угрожавања анонимности изражене воље гласача, могућност надгледања грађана и угрожавања њихове приватности, електронске преваре, намерно изазивање техничких проблема у нечијем интересу) које су у стању да битно утичу на стварну или

26) M. Alvarez, J. Nagler, „The Likely Consequences of Internet Voting for Political Representation“, *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001, p. 1119-1120.

27) K. Grönlund, „Cyber Citizens: Mapping Internet Access and Digital Divides in Western Europe“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Balderheim), p. 22.

28) Само је око 1/3 грађана Европске Уније (око 35%) пријавило да користи интернет и само четири земље (Шведска, Холандија, Данска и Финска) могу се похвалити тиме да је већина њихове популације *on-line*. R. Gibson, „Internet voting and European Parliament elections“, *The European Union and e-Voting*, (ed. F. Mendez, A. Trechsel), London - New York 2005, p. 45.

реално изражену вољу бирачког тела. Изјашњавање од куће или са радног места би итекако могло угрозити тајност гласања, јер би гласачи могли бити под великим притиском или утицајем чланова породице или колега, поготово надређених. Све то би озбиљно могло утицати на независно формирање мишљења гласача или на то да се они устежу да искажу своје искрено уверење.

Укључивање интернет избора у политички живот је само претходни корак ка увођењу народног одлучивања о свим битним питањима и успостављању савремене демократске политичке сцене, која би се могла назвати „електронска агора“.²⁹⁾ У новим околностима предизборне кампање и информисање грађана би се вршило преко интернета, уз све предности и мане које би један такав политички процес носио са собом. Чињеница је да све мање људи гледа телевизију, па на том трагу поједини аутори закључују да, као што лавови који лове морају пратити миграције антилопа од којих се хране, тако и политичке кампање морају преусмерити своју пажњу ка интернету.³⁰⁾ „Важност у интернет кампањама неће бити у томе колико је новца кандидат има да би себе препоручио пажњи гласача кроз нежељено рекламирање преко телевизије, већ колико је његова кампања атрактивна, информативна и забавна, те је вредност његове кампање у томе колико ће вољне пажње она изазвати.“ У једном оваквом иновираним политичком окружењу, политичка интеракција би добила нове импULSE и условила нова правила игре. Тако би предизборни процес (*pre-voting sphere*) подразумевао учешће барем три кључна актера, од чијег би ангажовања зависило демократски процес. Политичке странке и кандидати би представљали своје електронски дизајниране политичке програме, док би *net* – грађани користили те информације на интернету и учествовали у различитим разменама мишљења на електронским форумима. Државни органи би имали деликатан задатак да одлуче да ли би уопште требало дозволити предизборну кампању. Уколико би је прихватили, морали би поставити нова правила игре (нпр. како обезбедити предизборни дан ћутања, уколико би то уопште било могуће), нову врсту контроле и у целости изнова осмислити како би она требало да изгледа.³¹⁾ Овакав модел успоставио би електронски политички трг и демократску размену

29) H. Buchstein, „Online Democracy, Is it Viable? Is it Desirable? Internet Voting and Normative Democratic Theory“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), p. 54.

30) D. Morris, „Direct Democracy and the Internet“, *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001, p. 1033.

31) R. Kies, H. Kriesi, „Internet voting and opinion formation“, *The European Union and e-Voting* (ed. F. Mendez, A. Trechsel), p. 149.

мишљења, уз већу интерактивност кандидата и бирача, а притом се не би робовало ограниченом времену као у другим медијским кампањама. Теоријски се повећава вероватноћа да би се на такав транспарентан начин олакшало и фаворизовало формирање квалитетнијег мишљења гласача. Подједнако доступна би била и мишљења не само политичара, већ и истакнутих новинара, професора, експерата. Чак би и најмање и сиромашне странке добиле прилику да промовишу своје програме под једнаким условима. Све би то несумњиво утицало на већу заинтересованост и партиципацију грађана у политичким процесима, па и у дебатама са политичким неистомишљеницима, које би се протеком времена вероватно боље артикулисале, објективизирале и цивилизовале.

Међутим, на том фону долази се до старе теоријске дилеме о компетентности грађана за доношење битних политичких одлука. Ствари о којима треба да се изјасне могу бити исувише компликоване за свеобухватну перцепцију просечног *homo politicus*-а, који се не може посветити дубинском сагледавању узрока, последица, могућих излаза и његових консеквенци. Наравно, тај *homo politicus* не би био ни налик ономе кога је познавао свет до сада, јер би истовремено био и *homo interneticus*.³²⁾ Па ипак, и поред тога што ће му доступност информација бити фасцинантно велика, остаје један важан, непремостиви, природни лимит: када ће и да ли ће, у свакодневной борби за обезбеђивањем сопственог економског опстанка и егзистенције своје породице, такав човек уопште бити у стању да посвети довољно времена свим тим бројним, више-мање значајним информацијама које су му на дохват руке. Јер, оне се више не броје стотинама и хиљадама, него милионима података, и не дају се конзумирати у томе обиму, поготово од стране политичког аматера. Утолико ће актуелнија бити опомена коју су пре доста времена изrekli поједини теоретичари, попут Норберта Бобиа, да грађани током дана немају довољно времена да размотре сва питања која треба да буду стављена на гласање.³³⁾ Међутим, на теоријском нивоу могло би се размишљати о увођењу једног дана, на пример недеље, када би се грађани, само неколико сати бавили политичким одлучивањем, уколико се код њих створи свест да ће то уистину утицати на њихове животе. Уколико грађани имају компетентности да изаберу своје представнике, зашто не би били способни и да самостално учествују у политичком одлучивању?

32) Видети: Д. Аврамовић, *op. cit.*

33) N. Bobbio, *The Future of Democracy. A Defence of the Rule of the Games*, Minneapolis 1987, наведено према: F. Mendez, A. Trechsel, „The European Union and e-voting: upgrading Euro-elections”, *The European Union and e-Voting*, (ed. F. Mendez, A. Trechsel), p. 4.

Наравно, постоји и низ других могућности које би могле отклонити или барем ублажити један овако фундаментални приговор. Један број писаца решење налази у томе што би се грађанима учиниле доступним сведене информације прилагођене потребама просечног гласача, које би му омогућиле релевантно предзнање, чиме би му се олакшао избор.³⁴⁾ Међутим, овакво виђење врло је подложно критици, јер би свака селекција доступних информација носила са собом и могућност злоупотребе. Ко има моћ, односно право да врши такву селекцију информација, тај би свакако био у могућности да, барем у одређеном обиму, обликује јавно мњење и политичку вољу које би те информације генерисале. Многобројна емпиријска истраживања указују на то да и релативно неинформисани грађани могу да користе делове информација (информационе пречице) као замену за детаљне информације које претходе доношењу политичке одлуке. То се нарочито огледа у идентификовању са групама које подржавају или се противе одређеним мерама. „Такви докази ојачавају тврдњу да гласачи са очигледно ниским нивоом политичких информација, могу користити информационе пречице како би имитирали гласачко понашање коме би иначе били изложени уколико би били информисани као најбоље информисана особа у том истраживању.“³⁵⁾ На тај начин се овим истраживањем и његовом аргументацијом настоје делимично уклонити стереотипи о некомпетентности гласача, мада не делују до краја уверљиво.

Чињеница је да данас народна иницијатива, као једна од институција непосредне демократије, нарочито у западним друштвима, спада међу главне корективе и ограничења законодавне власти.³⁶⁾ Иницијатива у пракси производи двоструке ефекте. С једне стране њоме се подстичу политичке мере са којима су сагласни грађани, док с друге стране она утиче на понашање и ставове законодавства.³⁷⁾ Када је предложено увођење народне иницијативе у САД почетком 20. века, постојала је бојазан да ће се она претворити у средство спровођења социјалистичке идеологије. „Уколико би се социјализам икада увео у САД – уколико је уопште могуће да

34) R. Kies, H. Kriesi, *op. cit.*, p. 160.

35) A. Lupia, J. Matsusaka, „Direct Democracy: New Approaches to Old Questions“, *Annual Review of Political Science*, Vol. 7, 2004, p. 468.

36) У САД рекордер у развијености институција непосредне демократије је држава Орегон. Орегон има највећи број народних иницијатива у Америци. У периоду од 1904-2000 у Орегону је поднето чак 318 иницијатива. Видети: С. Hoesly, „Reforming Direct Democracy: Lessons From Oregon“, *California Law Review*, Vol. 93, 2005, p. 1196.

37) A. Lupia, J. Matsusaka, *op. cit.*, p. 472.

буде успостављен – то би било кроз иницијативу и референдум.³⁸⁾ Међутим, не би се могло рећи да је иницијатива искључиво идеолошко оружје. Она је и корективна институција која законодавну власт приближава грађанима, уколико се превише отуђи и удаљи од њихових ставова. Тако грађани добијају још једну опцију о којој треба да се изјасне, а не само да безусловно прихвате одлуке легислативе.

У САД се нарочито страхује од утицаја крупног капитала и појединачних интереса на народне иницијативе. Несумњиво у САД постоји један вид куповине гласача, како би се подстакло покретање неке иницијатива.³⁹⁾ Међутим, с друге стране истраживања указују на то да када гласачи не могу да предвиде политичке последице неке одлуке, они најчешће гласају против ње. Наиме, бирачи се везују за политику коју су искусили, управо за ону која ће се наставити уколико иницијатива не успе. Самим тим, и улагање великих сума новца, како би нека иницијатива успела, чини гласаче још више збуњеним и неповерљивим, тако да ће се и тада одредити за *status quo* и гласати против.⁴⁰⁾ У сваком случају, утицаји различитих интересних група су неизбежни. Како поједини аутори закључују, остаје отворено само питање да ли различити интересни снажније утичу на законодавну власт или на процес подношења народних иницијатива.⁴¹⁾

Међутим, електронске иницијативе (*e*-петиције), којима се у одређеној мери смањује могућност куповине гласача, су већ увелико у употреби у Енглеској. Учитавањем одређене интернет странице⁴²⁾ се на врло једноставан начин може направити електронска петиција о било ком питању које је у надлежности Владе. Када за неку петицију електронски гласа 100.000 грађана, она мора бити разматрана од стране представничког дома Парламента.

На сличан начин би се могла отворити могућност и за увођење електронског референдума, где би се грађани непосредно изјашњавали о неким битним политичким питањима или о доношењу неког правног акта, много чешће него што се данас те институције непосредне демократије користе. Нека истраживања указују да се институције непосредне демократије данас примењују приближно

38) J. Boyle, *The Initiative and Referendum: Its Folly, Fallacies, and Failure*, Columbus, OH: Smythe, 1912, p. 29, наведено према: A. Lupia, J. Matsusaka, *op. cit.*, p. 473.

39) C. Hoesly, *op. cit.*, p. 1193.

40) A. Lupia, J. Matsusaka, *op. cit.*, 471.

41) *Ibid.*, 477-478.

42) <http://epetitions.direct.gov.uk/>

два пута учесталије него ли пре педесетак година, а чак четири пута чешће него ли што је то био случај на почетку XX века.⁴³⁾ Присталице „референдумске демократије“, као главне аргументе у прилог овог модела демократије истичу: обуздавање свемоћи парламента и појачану одговорност парламента у законодавној делатности, спречавање корупције, смањивање утицаја странака у законодавном процесу, едукативни утицај на грађане, који морају постати информисанији и опште јачање стабилности у друштву.⁴⁴⁾ Референдум, као један од механизма који омогућава да народ непосредно влада, има и ту предност што почива на уверењу највећег броја грађана да одлука коју они сами донесу има снажнији легитимитет него ли одлука коју доносе њихови представници.⁴⁵⁾ За Дајсија (А. Dicey) је референдум представљао средство зауздавања тираније политичких странака.⁴⁶⁾ Овај аргумент афирмисања референдума заправо почива на две неспорне претпоставке: прво, политичке одлуке треба да имају што је могуће виши степен легитимности; и друго, највиши степен легитимности се постиже доношењем одлука непосредно од стране грађана.⁴⁷⁾ Додајмо: легитимитет одлука је утолико већи уколико је већи број оних који су се изјаснили о одређеном питању, а интернет механизми омогућавају управо повећање процента оних који ће се укључити у политички процес. Неспорно је и то да би одлучивање путем *on-line* референдума било много лакше и јефтиније реализовати. С обзиром на то да овакав начин одлучивања не кошта много, мисли неких писаца сежу чак до идеје о увођењу савременог облика непосредне демократије који би се могао назвати „инстант демократијом“, где би се грађани могли свакодневно референдумски изјашњавати.⁴⁸⁾ Активна партиципација грађана у политичком животу на један овакав начин доводила би до корените трансформације политичког процеса и представничке демократије, али и до суштинске демократизације политике и њеног приближавања појединцима, а тиме и народу у целини као носиоцу суверенитета.

43) D. Altman, *op. cit.*, p. 65.

44) М. Јовановић, „Облици директне демократије – народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао* 4/2011, стр. 40.

45) D. Butler, A. Ranney, *Referendum around the World*, London, 1994, p. 14.

46) Видети: М. Qvortrup, *A comparative study of referendums*, Manchester, 2002, p. 54.

47) D. Butler, A. Ranney, *Referendums – A Comparative study of Practice and Theory*, Washington, 1980, p. 24.

48) N. Kersting, R. Leenes, J. Svensson, „Conclusions: Adopting Electronic Voting – Context Matters“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), p. 280; Видети и: N. Kersting, H. Baldersheim, „Electronic Voting and Democratic Issues: An Introduction“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), p. 3.

У САД већ постоји пракса увођења једне врсте неформалног, приватног референдума. Он је укључио велики број гласача, који су се изјашњавали о различитим политичким питањима. Наиме, Дик Морис је још 1999. године основао вебсајт под називом *vote.com*, у оквиру кога су корисници могли да се улогују и референдумски изјасне о појединим важним државним и федералним питањима. Према тврдњама власника овог сајта, већ након 11 месеци рада, више од милион људи се регистровало и приступило изјашњавању о различитим политичким темама.⁴⁹⁾ Свакога дана овај сајт поставља нова политичка питања везана за саму државу и позива кориснике да гласају, а неколико пута недељно постављају се референдумска питања о спорним стварима у свакој од 50 држава.⁵⁰⁾ Међутим, треба имати у виду да се, поред политичких питања, на овом сајту нуде и разматрање и питања везана за спорт, забаву, бизнис, технологију, путовања, итд. *Vote.com*, након изјашњавања грађана о политичким питањима, шаље *e-mail* представницима грађана, како би их упознао са резултатима гласања, односно са ставом бирача у погледу појединих питања.⁵¹⁾ На такав начин се приближавају бирачи својим представницима а, како закључује овај аутор, када кандидат има *e-mail* листу за свој округ, он може допрети до својих бирача у сваком тренутку и оставити чак и видео поруку са жељеном садржином, све то без трошка.⁵²⁾

Шварц, један од главних Морисових критичара, који га иначе назива интернет пророком, у једном свом раду настоји да у великој мери оспори Морисово истраживање. Као прво, Шварц указује на већ поменути проблем „дигиталне поделе“, при чему истиче да 57% оних који тренутно немају приступ интернету, ни не намеравају да га добију, су углавном лица нижег социо-економског статуса.⁵³⁾ С обзиром на неједнак приступ интернету поставља се питање репрезентативности резултата интернет гласања. Међутим, главна мета критике код интернет гласања је усмерена на оно што Шварц назива *framing effect*.⁵⁴⁾ Наиме, они који постављају питања око којих се треба изјаснити путем *on-line* референдума, у великој мери могу утицати на исходе гласања, а често бивају и под утицајем различитих интересних група. Суштински проблем пред-

49) D. Morris, *op. cit.*, 1041.

50) *Ibid.*

51) *Ibid.*

52) *Ibid.*, 1042.

53) P. Schwartz, „Vote.com and Internet Politics: A Comment on Dick Morris’s Version of Internet Democracy“, *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001, p. 1080.

54) *Ibid.*, 1081.

ставља питање: ко на крају одлучује – да ли грађани који учествују у електронском референдуму или провајдер информација, који (може да) врши масовну *on-line* индоктринацију грађана, у најгорем сценарију, а у најбољем случају администрира процес уз могуће поручене или нежељене грешке. Међутим, као и код народне иницијативе, те утицаје је могуће ублажити, али не и потпуно избећи. С друге стране, чак ни народни представници, као и њихове странке, у условима представничке демократије, често нису имуни на утицаје економских центара моћи. Могло би се чак закључити да се дисперзијом процеса одлучивања на велики број људи умногостежава продор различитих интересних група у законодавни процес.

*

Један од кључних теоријских аргумената против непосредне демократије јесте бојазан од тираније већине. У данашње време таква аргументација постаје неодржива. Не постоји ниједан снажан рационални аргумент којим се може доказати да је тиранија мањина боља од тираније већине. У сваком случају, јасно је да треба избегавати сваки вид тираније, што би се вероватно могло данас најбоље постићи успостављањем *on-line* консензуса, који би подсећао на савремену, усавршену варијанту Русоовог друштвеног уговора и поимања суверености као вршења опште воље. У циљу постизања потпуне једнакости грађана, потпуног легитимитета државних одлука, спречавања деформисања воље грађана од стране представника, могуће је да би имала смисла настојања ка поновном успостављању непосредне демократије и обликовања највећег броја људи у оне који су *politicoi*. То би се можда за почетак могло постићи ограничавањем утицаја представничког тела, паралелним успостављањем „електронске агоре“ и широком употребом електронског референдума. Грађани би се могли само пар сати недељно бавити политичким животом, кроз интернет гласање о актуелним питањима која су постављена на вебпорталима. Алтернативни предлагачи закона би могли бити влада (која би била непосредно бирана од стране грађана) и народ кроз електронске иницијативе. Ставови усвојени на „електронској агори“ референдумским изјашњавањем би морали бити обавезујући за представничко тело. Наравно, овакве замисли би било нужно прво покушати реализовати на локалном нивоу, где су грађани заинтересованији за одлучивање о питањима која се непосредно њих тичу. Међутим, *conditio sine qua non* оваквог или њему сличног модела демократије би морало бити компјутерско описмењавање грађана и већа доступност интернета, како би се превазишао проблем дигиталне поделе.

Да таква настојања у свету већ постоје сведочи и велики број стручних удружења, која делују у циљу поновне афирмације различитих видова непосредне демократије. Један од лидера на пољу непосредне демократије је и *C2D (Centre for Research on Direct Democracy)* који је основан још 1993. године у оквиру департмана за Уставно право на Женевском универзитету. Ова организација је коорганизатор са *IRI (Initiative & Referendum Institute – University of Southern California)* међународне конференције под називом `2012 Global Forum on Modern Direct Democracy - World Conference on Citizens Participation`, која би требало да буде одржана у новембру ове године у Уругвају. Можда ће таква или слична настојања омогућити да се у блиској будућности учини још бар један мали корак ка поновном афирмисању и ревитализацији непосредне демократије, у потпуно новим условима, окружењу и техничком амбијенту, али са сличном, ако не и истом основном идејом – народ треба да буде и носилац и вршилац суверености.

Dragutin Avramovic, Darko Simovic

**PEOPLE AS THE HOLDER AND PERFORMER
OF SOVEREIGNTY – REANIMATION
OF DIRECT DEMOCRACY**

Summary

The authors examine possibility of direct democracy revival in contemporary environment. Based upon thought that performance of sovereign power should not be placed too far from the people as the real holder of sovereignty, they foster idea of a wider use of institutions typical for direct democracy. They suggest that it might be the first step towards revitalization of ancient Athenian type of democracy in new circumstances. Along with the fast technological development and expansion of new information technologies, technical limitations are not a vast obstacle anymore in establishing something what could be qualified as an “electronic agora”. Electronic popular initiatives and electronic referendums could be become quick, efficient and inexpensive modes in acquiring social consensus upon the most important legal and political issues. The authors hold that a kind of Rousseau’s social contract could have a chance to be realized in a cyber space, through a kind of cyber ecclesia.

Key words: Popular sovereignty; Direct democracy; Electronic democracy; Popular initiative; Referendum.

ЛИТЕРАТУРА

- Аврамовић, Д., „Електронска демократија – пут ка непосредној демократији“, *Правни живот* 12/2012.
- Alvarez, M., Nagler, J., „The Likely Consequences of Internet Voting for Political Representation“, *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001.
- Alvarez, M., Hall, T., *Electronic Elections – The Perils and Promises of Digital Democracy*, Oxford 2008.
- Altman, D., *Direct Democracy Worldwide*, New York, 2011.
- Аристотел, *Политика*, Београд, 1960.
- Butler, D., Ranney, A., *Referendum around the World*, London, 1994.
- Butler, D., Ranney, A., *Referendums – A Comparative study of Practice and Theory*, Washington, 1980.
- Buchstein, H., „Online Democracy, Is it Viable? Is it Desirable? Internet Voting and Normative Democratic Theory“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), New York 2004.
- Вукадиновић, Г., *Жан Жак Русо и природно право*, Нови Сад, 2005.
- Вукадиновић, Г., Степанов, Р., *Увод у филозофију права*, Нови Сад, 2004.
- Вукадиновић, Г., *Теорија државе и права I*, Нови Сад, 2007.
- Gibson, R., „Internet voting and European Parliament elections“, *The European Union and e-Voting*, (ed. F. Mendez, A. Trechsel), London - New York 2005.
- Grönlund, K., „Cyber Citizens: Mapping Internet Access and Digital Divides in Western Europe“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), New York 2004.
- Drechsler, W., Madise, Ü., „Electronic Voting in Estonia“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), New York 2004.
- Живковић, М., *Основи теорије државе и права*, Београд, 2003.
- Јовановић, М., „Облици директне демократије – народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао* 4/2011.
- Kang, J., „E-Racing E-Lectons“, *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001.
- Kersting, N., Baldersheim, H., „Electronic Voting and Democratic Issues: An Introduction“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), New York 2004.
- Kersting, N., Leenes, R., Svensson, J., „Conclusions: Adopting Electronic Voting – Context Matters“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), New York 2004.
- Kies, R., Kriesi, H., „Internet voting and opinion formation“, *The European Union and e-Voting* (ed. F. Mendez, A. Trechsel), London - New York 2005.
- Lupia, A., Matsusaka, J., „Direct Democracy: New Approaches to Old Questions“, *Annual Review of Political Science*, Vol. 7, 2004.
- Mendez, F., Trechsel, A., „The European Union and e-voting: upgrading Euro-elections“, *The European Union and e-Voting*, (ed. F. Mendez, A. Trechsel), London - New York 2005.
- Moglen, E., Karlan, P., „The Soul of a New Political Machine: The Online, The Color Line and Electronic Democracy“, *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001.

- Morris, D., „Direct Democracy and the Internet“, *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001.
- Платон, *Држава*, Београд, 2002.
- Русо, Ж.Ж., *Друштвени уговор*, Београд, 1993.
- Симовић, Д., „Перспективе развоја институција непосредне демократије“, *Правна ријеч*, 31/2012.
- Solop, F., „Electronic Voting in the United States: At the Leading Edge or Lagging Behind?“, *Electronic Voting and Democracy – A Comparative Analysis* (ed. N. Kersting, H. Baldersheim), New York 2004.
- Стојановић, Д., *Уставно право*, Књига II, Ниш, 2007.
- Schwartz, P., „Vote.com and Internet Politics: A Comment on Dick Morris’s Version of Internet Democracy“, *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol. 34, 2001.
- Тадић, Љ., *Филозофија у свом времену*, Београд, 1998.
- Hoesly, C., „Reforming Direct Democracy: Lessons From Oregon“, *California Law Review*, Vol. 93, 2005.
- Qvortrup, M., *A comparative study of referendums*, Manchester, 2002.

Resume

Existing discrepancy between an ideal and real holder of people’s sovereignty belongs to utmost issues of contemporary theory. To eliminate gap between nominal holder of sovereignty and real performer of sovereignty looks like a mission impossible. This problem is particularly actual in contemporary representative democracies, as most modern constitutions proclaim people’s sovereignty principle. A possible mode to overcome the gap between voters, as sovereignty holders, and their representatives, as sovereignty performers, is an attempt to soften alienation of representative democracies by some forms of direct democracy.

Not more than about fifty years ago it seemed that it is absolutely unattainable to establish democracy according to the ancient Athenian model. For state organization in which citizens directly take part in performing state power was closely connected to the character of polis itself. Its territorial and demographic size of a small community enabled all citizens to gather and decide upon crucial state issues. The size of modern states looked like insurmountable obstacle, and therefore that form of democracy was considered at least technically impossible. However in contemporary technological societies there is a growing possibility that new information and communication technologies may affect institutions of direct democracy. They may have a huge democratizing potential as a medium which gets closer citizens to the political decision making process, particularly through different modes of electronic voting, electronic political interaction, etc.

In order to achieve full equality of citizens and complete legitimacy of state decisions, avoiding deformation of citizens will by their

representatives, new technical possibilities are at hand. They may encourage efforts towards re-establishment of direct democracy, trying to shape most part of contemporary citizens to become *politikoi*, both holders and performers of sovereignty. A step in that direction might be at first parallel establishment of “electronic agora” and wider use of electronic referendums or electronic popular initiatives, nevertheless how futuristic they may still look like.

* Овај рад је примљен 21. новембра 2012. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. децембра 2012. године.