

TEORIJA DEMOKRATSKOG PROCESA

„U demokratskim državama“ — pisao je Aristotel u *Politici* — „narod (ili *demos*) je suveren: u oligarhijama, s druge strane, mali broj ima takvu poziciju“ (1952, 110). Demokratija, bukvalno, znači vladavinu naroda.¹ Šta, međutim, znači reći da narod vlada, da je narod suveren i da vlada samim sobom? Da bi vladao, narod mora raspolagati nekim načinom vladanja, to jest *procesom* vladanja. U čemu se sastoje posebne karakteristike demokratskog procesa vladavine? U čemu se, na primer, taj proces razlikuje od vladavine malog broja ili oligarhije?

Davanje odgovora na ova pitanja korisno je raščlaniti u tri faze. Prvo, pošto je demokratija *politički poredak*, treba poći od pretpostavki kojima se verodostojno obrazlaže da u konkretnom slučaju postoji politički poredak. Drugo, potrebno je da preciziramo one pretpostavke kojima se opravdava i obrazlaže *demokratski* politički poredak. Iako ću ova dva skupa pretpostavki opisati u dobroj meri apstraktno, one nisu i vanistorijske niti su na bilo koji način smeštene u fikciju, inače uobičajenu u teoriji demokratije počev od Loka, koja se povezuje sa nekim „prirodnim stanjem“, iz koga putem društvenog ugovora nastaje demokratski politički poredak.

PRETPOSTAVKE POLITIČKOG PORETKA

Pretpostavimo za početak da (u nekoj konkretnoj istorijskoj situaciji) grupa ljudi dođe na ideju da formira jednu asocijaciju radi ostvarenja izvesnih ciljeva; ili, što je verovatnije, da u tu svrhu prilagodi neku postojeću asocijaciju. Izraz „asocijacija“ koristim u širem smislu jer, kao što ćemo odmah videti, to ne mora biti i država.

¹ Izraz *demokratia* počeo je da se upotrebljava u Atini oko sredine petog veka pre Hrista. Njime su možda zamenjeni stariji izrazi u kojima je postojala reč *iso* ili „jednak“, kao u reči *isonomia* ili jednakost pred zakonom. Reč *demokratia* možda su skovali kritičari atinskog ustava; ako je tako, onda je ona korišćena u negativnoj konotaciji. Ranije, u sedmom i šestom veku, izrazom *demos* možda nije bila obuhvaćena čitava masa naroda. Međutim, u drugoj polovini petog veka se reč *demokratia* možda već počela široko koristiti u današnjem značenju, to jest „vladavina naroda“ (Sili 1976, 159, 301; Fajn 1983, 108, 208, 209).

Da bi se postigli željeni ciljevi, u asocijaciji je potrebno usvojiti određenu politiku koju će njeni članovi biti obavezni da sprovode.² Najčešće je ta njihova obaveza da deluju u skladu sa politikom asocijacije izražena u nekom pravilu ili zakonu, koji sadrže i kazne za nepridržavanje. Pošto su članovi obavezni da postupaju po pravilima ili zakonima, dakle, odlukama, za njih se može reći da su *obavezujuće*. Shvaćeni kolektivno, oni koji donose takve odluke čine upravljačko telo (vladu) asocijacije. Te obavezujuće odluke mogu se zato nazvati i *vladine (upravljačke)* ili obavezujuće *kolektivne* odluke.

Činjenica da su ove odluke obavezujuće ne znači i da je asocijacija nužno prinudna, da primenjuje pretnju nasilnom sankcijom kako bi obezbedila njihovo poštovanje, ili da poseduje druge slične karakteristike koje se često navode kao specifičnosti države u odnosu na druge vrste asocijacija. Iako upravljačko telo asocijacije ponekad stvara očekivanje da će prekršioce kazniti njeni zvaničnici, ima situacija u kojima odluke mogu biti obavezujuće i bez primene kazni koje izvršavaju zvaničnici ili čak drugi članovi asocijacije. Izazvati utisak da će se primeniti samo božanske ili magijske sankcije u tom slučaju može biti dovoljno. Isto tako, sam proces donošenja ili objavljivanja pravila može nagnati neke članove asocijacije da ga usvoje kao načelo ponašanja, čime se ostvaruje sasvim zadovoljavajući nivo poštovanja pravila. Ukratko, iako asocijacija može biti država u uobičajenom smislu entiteta za koji je osoben prinudni poredak, ona to i ne mora biti; slično tome, upravljačko telo asocijacije ne mora biti i vlada države. Na taj način dolazimo do opšte teorije demokratskog procesa primenljive na asocijacije, bez obzira na to da li je reč o državi ili nije.

Proces donošenja obavezujućih odluka obuhvata najmanje dve analitički odvojene faze: postavljanje redosleda pitanja koja treba rešavati i odlučivanje o ishodu. *Postavljanje redosleda* je deo procesa u kome se biraju pitanja o kojima treba odlučivati (uključujući i odluku da se o nekom pitanju i ne odlučuje). *Odlučivanje o ishodu* ili *odlučujuća faza* predstavlja period u kome proces kulminira u ishodu, čime se označava da je određena politika usvojena ili odbačena. Ako se za postavljanje redosleda pitanja može reći da znači početno formulisanje, odlučujuća faza je poslednje što se ima reći, to jest trenutak suverenosti u pogledu stvari o kojoj se rešava. Dok se odlučujuća faza ne završi, proces donošenja odluka je „probnog“ karaktera. U njemu se raspravlja, sporazumeva i glasa o pojedinim pitanjima, ali su to sve preliminarne radnje koje se mogu poništiti u odlučujućoj fazi, pa ne obavezuju članove asocijacije. Odluke postaju obavezne samo po završetku ove druge faze. Iako ova analitička distinkcija važi za svaki politički poredak, ona je, kao što ćemo videti iz daljeg teksta, od bitnog značaja za razjašnjenje prirode demokratskog procesa.

² Izrazi kao što su „čineći“ ili „činjenje“ podrazumevaju i razne vrste nečinjenja.

Šta se sve podrazumeva pod odlučujućom fazom u donošenju kolektivnih odluka daleko je od očiglednog. Usvajanje ustava ili ustavnog amandmana svakako jeste ovakva faza (ili, ako nije, reč je o fiktivnom ili „papirotnom“ ustavu). Kod većine političkih odluka koje se donose u jednom ustavnom poretku, međutim, odlučujuća faza ostvaruje se u okviru postojećih ustavnih granica. U načelu, faza je odlučujuća ukoliko se sve prethodne odluke mogu opozvati ili oboriti. Na taj način, o odlukama donetim pre odlučujuće faze može se govoriti kao o *delegiranim* ali ne i *otuđenim* od strane onih koji učestvuju u odlučujućoj fazi — što je distinkcija o kojoj će biti reči u daljem tekstu.

PRETPOSTAVKE OPRAVDANOSTI DEMOKRATSKOG POLITIČKOG PORETKA

Obavezujuće odluke treba da donose samo lica koju su tim odlukama podvrgnuta, to jest članovi asocijacije, a ne osobe van nje. Nijedan zakonodavac, kako se obično kaže, nije iznad zakona. Ova pretpostavka zasniva se na elementarnom načelu pravednosti i poštenja prema kome zakone ne mogu nametati drugima osobe koje same nisu obavezne da ih poštuju. Osim toga, ukoliko ova pretpostavka nije dovoljna garantija da će se poštovati sloboda samoodređenja, ona je nesumnjivo nužna za samoodređenje; zakoni i pravila koje nameće neko sa strane, naime, značili bi povredu samoodređenja svih koji su zakonima podređeni.

Dobro svakog člana mora se na podjednak način uzeti u obzir. To je direktna primena ideje suštinske jednakosti na sve članove.

Od odraslog člana asocijacije nikad se ne sme zahtevati da dokaže odgovarajuću sposobnost da štiti sopstvene interese. Naprotiv, teret dokazivanja uvek leži na onome ko tu sposobnost negira; ovakav zahtev uvažava se jedino ukoliko je osnov uskraćivanja tog prava odraslom članu asocijacije posebno ubedljiv. Prema tome, ova pretpostavka znači da je, sve u svemu, svaki član asocijacije bolji sudija o svojim interesima od bilo kog drugog. O osnovima za usvajanje ove pretpostavke bilo je reči u poglavlju 5. U međuvremenu, nazovimo odrasle članove na koje se ova pretpostavka odnosi — *građani*; Uzeti kolektivno, građani čine *demos*, *populus* ili *korpus građana* (*građansko telo*).

Pri donošenju obavezujućih odluka zahtevi svakog pojedinog građanina u pogledu poželjnosti (celishodnosti) politike koju treba usvojiti smatraju se validnim, i to podjednako validnim.³ Na ovaj način prethodne dve pretpostavke dovode nas do zaključka da između građana postoji „snažna jednakost“.

³ Kao što sam već naznačio, izrazi „političke mere“ ili „političke odluke“ odnose se na *sredstva* potrebna za postizanje nameravanog *cilja*, *svrhe*, *konkretnog dobra* ili *interesa*. Upor. raspravu o ovoj temi u 7. poglavlju.

Iako prethodne pretpostavke mogu izgledati dovoljne u opravdavanju demokratskog procesa, formalno bi ih trebalo dopuniti elementarnim načelom poštenja. To načelo, iako svima poznato i svakako neosporno, sastoji se, jednostavno, u tome da, generalno uzev, retke i vredne stvari treba raspoređivati pošteno. Poštenje ne zahteva i podjednaku raspodelu, jer sve zavisi od okolnosti. U šestom poglavlju videli samo da čak i kad se traži podjednaka raspodela, to ne podrazumeva i podjednake količine ili udele. No, u nekim situacijama načelo poštenja zahteva da svaka osoba dobije podjednak deo, a ako to nije moguće — podjednaku priliku da dođe do stvari koje nema u izobilju.

KRITERIJUMI DEMOKRATSKOG PROCESA

Pretpostavimo da neke osobe žele da uspostave jedan politički poredak. Pretpostavimo dalje da su pretpostavke kojima se obrazlaže *demokratski* politički poredak validne kad je reč o ovoj grupi ljudi. Pošto je to tako, sledi zaključak da oni treba da usvoje demokratski poredak, pa zato proces pomoću koga njihov demos mora da odlučuje treba da ispuni izvesne kriterijume. Kad to kažem, podrazumevam da ako neko veruje u ove pretpostavke — samim tim mora i da potvrdi celishodnost odgovarajućih kriterijuma. I obrnuto, odbaciti te kriterijume znači u stvari odbaciti jednu ili više ovih pretpostavki.⁴

Pet kriterijuma predloženih u ovom smislu predstavljaju standarde — i to, može se reći, idealne standarde — prema kojima treba procenjivati predložene procedure u svakoj asocijaciji na koju se same pretpostavke odnose. Svaki proces koji te kriterijume ispunjava bio bi savršen demokratski proces, a vladajuće telo asocijacije — savršena demokratska vlada. Ja polazim od toga da savršen proces i savršena demokratska vladavina u stvarnosti verovatno nikad neće postojati. To su zato ideje o ljudskim mogućnostima sa kojima se odgovarajuća stvarnost može porediti. Čak i ako se kriterijumi ne mogu nikad u potpunosti zadovoljiti, oni su korisni kod procene mogućnosti u svetu realnosti, što ću se potruditi da pokažem. Razume se, njima se ne eliminišu svi elementi u ocenjivanju. Kriterijumima se, na primer, ne specificira eventualna posebna procedura, na primer većinsko pravilo, jer se takve procedure ne mogu izvući neposredno iz kriterijuma. Same procene, pak, moraće se oslanjati i na specifične istorijske uslove u kojima će se

⁴ Možda treba reći da ugao posmatranja koji ovde koristim jeste vizura hipotetičkog i zainteresovanog posmatrača koji pokušava da dođe do normativnih ocena. Takav hipotetički posmatrač može ali i ne mora biti član asocijacije. Moguće je pretpostaviti i da je angažovani čitalac hipotetički posmatrač. Iako normativne ocene izražene na ovom mestu podrazumevaju i postojanje empirijskih uslova potrebnih za postojanje ili olakšavanje funkcionisanja demokratskog procesa, za trenutak te empirijske zahteve ostavljam na stranu. O njima će biti reči u 17. poglavlju, u okviru analize velikih sistema kao što su države-nacije.

konkretna demokratska asocijacija razvijati. Međutim, niko ne treba da bude iznenađen što demokratska teorija, kao i sve druge normativne teorije, ne može dovesti do potpuno nedvosmislenih odgovora na svaku konkretnu situaciju u kojoj se treba odlučiti za odgovarajuće alternativne predloge.

Koji su kriterijumi, prema tome, isključivo u skladu sa našim pretpostavkama, tako da nam ukazuju na specifične osobine demokratskog procesa?

Efektivno učestvovanje

Tokom čitavog procesa donošenja obavezujućih odluka, građani treba da imaju odgovarajuću i podjednaku mogućnost da izraze svoje lično mišljenje o konačnom ishodu. Oni moraju imati odgovarajuće i jednake mogućnosti za postavljanje pitanja o stvarima na dnevnom redu, kao i za formulisanje razloga zbog kojih podržavaju jedan ishod a ne drugi.

Uskratiti bilo kom građaninu odgovarajuće mogućnosti za efektivno učestvovanje znači da njihova mišljenja nisu uzeta u obzir usled toga što su ostala nepoznata ili što su neispravno shvaćena. Međutim, ne uzimati na podjednak način u obzir njihova gledišta o konačnom ishodu, znači odbaciti načelo podjednako uzimanja u obzir svih interesa.

Jednakost pri glasanju u odlučujućoj fazi

U odlučujućoj fazi donošenja kolektivnih odluka svaki građanin mora dobiti podjednaku mogućnost da izrazi svoje mišljenje koje će se uzeti u obzir na isti način kao i mišljenje svakog drugog građanina. Prilikom određivanja ishoda u odlučujućoj fazi, ova mišljenja, i samo ta mišljenja, moraju se uzeti u obzir.

Pošto su mišljenja, naravno, ono što obično podrazumevamo kad kažemo „glasanje“, za ovaj kriterijum može se reći da zahteva jednakost pri glasanju u odlučujućoj fazi.

Očigledno je da nešto slično tom uslovu predstavlja glavnu potporu demokratskoj teoriji i praksi još od antičke Grčke do danas. Ali — po kom racionalnom osnovu? Njegova opravdanost zasniva se, po mom mišljenju, na praktičnom shvatanju da je jednakost u glasanju u odlučujućoj fazi potrebna kako bi se pružila odgovarajuća zaštita suštinske jednakosti građana, kao i pretpostavke o njihovoj ličnoj autonomiji. Bez toga bi se oni suočili sa izgledima na beskonačno uvećavanje potencijalnih nejednakosti u sferi svog uticanja na odluke, bez ikakvog apelacionog suda pred kojim bi kao politički jednaki subjekti mogli da odlučuju jesu li njihovi interesi — onako kako ih oni sami tumače — bili tretirani na podjednak način. I kao što nejednakosti u pogledu ostalih resursa mogu učiniti da neka lica imaju prednost tako što se njihovi interesi posebno uzimaju u obzir, dok su druga u istoj meri uskraćena u svom pravu, tako i nepostojanje glasačke jednakosti

kao uslova u odlučujućoj fazi dovodi do nejednakosti kod glasanja — što kroz kumulativno dejstvo izaziva povredu načela jednakog tretiranja svačijih interesa.

Treba, međutim, uočiti šta se kriterijumom jednakosti pri glasanju u odlučujućoj fazi ne određuje. Pre svega, njime se ne zahteva ovakva jednakost u prethodnim fazama. Demos, na primer, može osnovano odlučiti da se interesi nekih lica mogu na najbolji način podjednako uzeti u obzir tako što će se njihovim glasovima dati veća težina u ranijim fazama. Po istim osnovima demos može delegirati donošenje nekih odluka telima građana u kojima glasovi nemaju istu težinu. Aranžmani slične vrste mogu predstavljati izuzetak, što pokazuje istorija u demokratskim zemljama, ali se time ne mora i kršiti sam kriterijum. On će, ipak, biti povređen ako demos nije više slobodan da menja ovakve aranžmane kad god se njima ne postiže željena svrha ili kad to dovodi u opasnost konačnu kontrolu demosa nad kolektivnim odlukama.

Pored toga, kriterijumom se ne određuje poseban metod glasanja ili izbora. Uslov da građani imaju podjednake mogućnosti izražavanja svog mišljenja mogao bi se zadovoljiti ako se glasovi ili glasači biraju nasumce, to jest žrebom. Jednakost u glasanju takođe ne znači da svaki građanin nužno treba da ima pravo na podjednak glas u izbornim jedinicama sa jednakim brojem birača ili stanovnika; sistem proporcionalnog predstavnštva takođe bi mogao da posluži na isti način ili čak bolje. Kako građani mogu najbolje izraziti svoje mišljenje (svoj izbor) i kakva posebna pravila i postupke pri tom treba primeniti, jesu pitanja koja zahtevaju dodatne praktične procene. No, svakako, treba se opredeliti za ona rešenja koja su bliža kriterijumu o kome je reč. Ovakav stav je opravdan čak i ako su svi predloženi postupci u nekom smislu defektni — što je u praksi često slučaj.

Konačno, naš kriterijum ne zahteva izričito da asocijacija prihvati načelo većinskog odlučivanja. Njime se jedino zahteva da se većinsko pravilo i njegove alternative vrednuju u skladu sa tim i ostalim kriterijumima, uključujući i načela i pretpostavke kojima se opravdava sam kriterijum — na primer, načelo podjednagog tretiranja svačijih interesa, uključujući i postupak kojim se obezbeđuje usvajanje onog rešenja koje na najbolji način zadovoljava sam kriterijum. Da li većinsko pravilo predstavlja najbolje rešenje, ostaje na taj način otvoreno pitanje. Kao što ćemo videti u 10. poglavlju, problem koji postavljaju većinsko načelo i njegove alternative krajnje je ozbiljan i zadovoljavajuće rešenje još nije nađeno. Prosuditi koje pravilo odlučivanja najbolje zadovoljava kriterijum jednakosti pri glasanju — generalno ili u specifičnom kontekstu — pitanje je o kome su i dalje mišljenja podeljena.

Verujem da je u skladu sa istorijski potvrđenim običajem reći da svaka asocijacija čija vladajuća struktura zadovoljava kriterijum efektivnog učestvovanja i jednakosti pri glasanju — u tom ograničenom obimu sama sobom upravlja putem demokratskog procesa. Da bih ostavio mesta za neke važne distinkcije o kojima će tek biti reči, konstatujem da se ovakvom asocijacijom

upravlja *demokratskim procesom u užem smislu*. Iako je taj proces po obimu uži od potpunog demokratskog procesa, ova dva kriterijuma nam omogućavaju da ocenimo i veliki broj drugih postupaka. No, oni nisu odlučujući u slučajevima u kojima je postupak bolji prema jednom kriterijumu a lošiji prema drugom. Osim toga, svaka procena obično zahteva donošenje dodatnih sudova o činjenicama konkretne situacije ili o opštim tendencijama i pravilnostima ljudskog ponašanja i akcije. Pa ipak, ovi kriterijumi daleko su od toga da budu nesadržajni. Iako ovde ne nameravam da koristim neki snažniji argument, bilo bi teško poreći da postupci kojima se dolazi do odluka putem slučajno odabranog uzorka građana zadovoljavaju kriterijume bolje nego postupak u kome jedan građanin donosi obavezujuće odluke za sve ostale; ili, pak, da je šema glasanja kojom se u odlučujućoj fazi daje po jedan glas svakom građaninu bolja nego šema u kojoj neki građani imaju po deset glasova a drugi nijedan. Ovim, međutim, ne mislim da kažem kako procene ovakvih alternativa predstavljaju savršene zaključke do kojih se došlo na osnovu nekog savršeno čvrstog argumenta.

Prosvećena obaveštenost

Kao što sam već rekao, mišljenja o postojanju, sastavu i granicama demosa su u velikoj meri sporna. Pojedina je moguće, na primer, odmah osporiti tvrdnjom da su neki građani kvalifikovaniji od ostalih da donose potrebne odluke. Ovakav prigovor naravno znači osporavanje demokratije koje je osobeno za tezu o staralaštvu — o čemu smo već naširoko raspravljali. Sad, međutim, želim da razmotrim drugi prigovor koji bi otprilike glasio ovako:

Slažem se — mogao bi reći kritičar — da su građani, uopšte uzev, podjednako dobro kvalifikovani. Slažem se i da niko od njih ili od ostalih članova asocijacije ili nečlanova, nije u toj meri kvalifikovaniji da bi s pravom mogao donositi odluke umesto demosa. I pored svega toga mislim da građani nisu tako dobro kvalifikovani kao što bi mogli biti. Oni prave greške u pogledu sredstava za postizanje željenih ciljeva; isto tako, odlučuju se za ciljeve koje bi inače odbacili kad bi bili bolje obavešteni. Slažem se inače da građani treba sami sobom da upravljaju, primenjujući postupke koji zadovoljavaju kriterijume demokratskog procesa u užem smislu. Pa opet, jedan broj drugačijih postupaka takođe bi isto toliko dobro zadovoljio postojeće kriterijume; među njima, međutim, neki dovode do „prosvećenijeg“ i bolje obaveštenog demosa i, na taj način, do boljih odluka. To su nesumnjivo bolji postupci, pa ih treba izabrati pre nego druge.

Moguće je možda prigovoriti da prosvećenost nema nikakve veze sa demokratijom. Mislim ipak da bi to bila nerazumna i istorijski pogrešna tvrdnja. Nerazumna je zato što je demokratija obično zamišljena kao sistem u kome „vladavina naroda“ može sa više izgleda na uspeh omogućiti „na-

rodu“ da dobije ono što želi ili ono što veruje da je za njega najbolje — što nisu u stanju alternativni sistemi kao što je staralaštvo, u kome je elita ta koja određuje šta je najbolje. Ali da bi znao šta hoće ili šta je najbolje, narod, bar u izvesnom stepenu, mora biti prosvেćen i obavešten. Pošto su pristalice demokratije bez izuzetka uočavale ovaj momenat i naglašavale značaj sredstava i načina kojima se dolazi do prosvеćenog demosa, kao što su obrazovanje i javna rasprava, pomenuti prigovor je i istorijski pogrešan.

Predlažem stoga da proširimo značenje izraza „demokratski proces“ davanjem trećeg kriterijuma. Nažalost, ne znam kako da formulišem taj kriterijum osim rečima koje su bogate značenjem i istovremeno dvosmislene. Pokušaću ipak da ponudim formulaciju tog kriterijuma prosvеćene obaveštenosti:

Svaki građanin treba da ima odgovarajuće i podjednake mogućnosti za izražavanje i obrazlaganje (u okviru perioda koji zavisi od potrebe za donošenjem odluke) sopstvenog izbora u pogledu stvari o kojoj se odlučuje, koji će na najbolji način odgovarati njegovim interesima.

Ovim kriterijumom se, prema tome, podrazumeva da alternativne procedure donošenja odluka treba procenjivati prema tome koliko su u stanju da omogućе građanima da steknu i razumeju sredstva i ciljeve ostvarivanja svojih interesa i moguće (očekivane) posledice usvojene politike po te interese, i to ne samo kad su u pitanju oni sami nego i sve ostale relevantne osobe. Ukoliko dobro i interesi građana zahtevaju da se uzmu u obzir i opšte dobro ili opšti interes, građani treba da dobiju mogućnost uvida u ta pitanja. Ma koliko neodređen, ovaj kriterijum pruža smernice za određivanje oblika koji treba da dobiju odgovarajuće institucije. Tako bi prema ovom kriterijumu bilo veoma teško opravdati postupke sprečavanja ili ograničavanja informisanja koje bi, da ga je bilo, možda građane navelo da dođu do drugačije odluke. To se odnosi i na ono informisanje koje bi bilo mnogo dostupnije nekim građanima iako ne i svima, a takođe i na pogrešne informacije da se neke odluke moraju doneti bez rasprava, iako za to ima vremena, itd. Na prvi pogled ovakvi slučajevi možda ne izgledaju ozbiljni, ali je činjenica da veliki broj političkih sistema — a čak, verovatno, i većina — funkcionišе po lošijim a ne boljim postupcima od opisanih.

Kontrola pitanja na dnevnom redu

Ako bi asocijacija zadovoljila sva tri kriterijuma, mogla bi se s pravom smatrati demokratijom u kojoj se potpuno poštuje postupak, kako kad je reč o pitanjima o kojima se raspravlja tako i u odnosu na demos. Ove kriterijume treba shvatiti kao aspekte najboljeg mogućeg političkog sistema, razume se sa demokratskog stanovišta. Kako se ni od jednog aktuelnog sistema ne može očekivati da ih savršeno zadovolji, o sistemima se može suditi jesu li više ili manje demokratski — a samim tim jesu li bolji ili lošiji — prema tome koliko su blizu ispunjenja kriterijuma.

Ipak, reći da se jednim sistemom upravlja prema potpunom demokratskom procesu „u odnosu na pitanja o kojima se odlučuje“ i „u odnosu na demos“, može podrazumevati da sva tri kriterijuma nisu potpuna. Ove dve kvalifikativne klauzule, naime, mogu ukazati na to da postoje ograničenja, na primer u pogledu demokratskog procesa odlučivanja usled uskosti programa rešavanja pitanja, ili u pogledu krajnje ekskluzivnog („isključujućeg“, ograničenog) demosa, ili i jednog i drugog. Proceniti da li je demos na odgovarajući način „inkluzivan“ (to jest, da li obuhvata sve građane) i u kojoj meri ima kontrolu nad odgovarajućim redosledom pitanja o kojima treba odlučivati, potrebni su dodatni standardi.

Da bismo jasnije uvideli zašto je potreban i četvrti kriterijum, pretpostavimo da je Filip Makedonski, pošto je porazio Atinjane kod Heroneje, oduzeo atinskoj skupštini ovlašćenje da donosi odluke o spoljnoj i odbrambenoj politici. Građani nastavljaju da se sastaju nekih četrdesetak puta godišnje, da bi odlučivali o mnogim pitanjima, ali ne i o nekim od najvažnijih — o kojima moraju ćutati. U pogledu „lokalnih“ pitanja atinski polis nije manje demokratski nego što je to bio ranije ali, kad je reč o spoljnopolitičkim i vojnim poslovima, Atinjani su potčinjeni vladavini Filipa ili njegovih miljenika. Hoćemo li reći kako je Atina sada u punoj meri demokratska ili demokratska kao što je ranije bila?

Iako spoljna kontrola čine ovaj argument dramatičnijim, vlast nad listom pitanja o kojima se odlučuje mogu uzurpirati i neki od građana. Zamislimo sad neku nezavisnu zemlju u kojoj su tri kriterijuma o kojima smo govorili relativno ispunjena, kao i to da nema nikakvih ograničenja u pogledu pitanja o kojima treba odlučivati. Sama lista ovakvih pitanja, prema tome, potpuno je otvorena. Pretpostavimo dalje da je jedan antidemokratski pokret nekako uspeo da preuzme vlast. Sa ciljem da delimično smire demokratska osećanja svojih sugrađana, novi upravljači simbolički ne menjaju stari ustav. Međutim, ipak ga u izvesnom smislu menjaju. Građani, naime, mogu svoje ranije demokratske političke institucije koristiti samo za manji broj čisto lokalnih pitanja, kao što su kontrola saobraćaja, održavanje ulica i urbanistički planovi. Upravljači sve ostalo strogo zadržavaju pod svojom kontrolom. Čak i ako novi sistem možda savršeno zadovoljava tri kriterijuma, pa je tako „u potpunosti demokratski u pogledu liste pitanja za odlučivanje“, on je, u stvari, samo parodija demokratije. Građani, drugim rečima, ne mogu demokratski odlučivati o stvarima za koje misle da su važne, jer je sve osim pobrojanog u rukama upravljača. Vlast nedemokratskih vladalaca kad je reč o pitanjima o kojima se odlučuje može biti i mnogo manje razmetljiva i uvijena u bolje kamuflirane forme. U nekim zemljama, na primer, vojnici na vlasti samo su nominalno podređeni izabranim civilnim funkcionerima, koji dobro znaju da će biti smenjeni ili doživeti još goru sudbinu ako svoje odluke ne prilagode željama vojne hunte.

Navedena argumentacija dovodi nas do četvrtog kriterijuma, to jest do krajnje kontrole demosa nad listom pitanja o kojima se odlučuje.

Demos mora imati isključivu mogućnost da odlučuje na koji način će se pitanja o kojima se odlučuje u demokratskom procesu staviti na dnevni red.

Kriterijum konačne kontrole je možda ono na šta mislimo kad kažemo da u demokratiji narod mora imati poslednju reč, to jest da mora biti suveren. Sistem u kome je zadovoljen taj kriterijum, kao i ostala tri, mogao bi se smatrati sistemom u kome u odnosu na svoj demos demokratski proces funkcioniše u potpunosti.

U skladu sa ovim kriterijumom, u jednom političkom sistemu mogao bi se primenjivati pun demokratski proces čak i ako bi demos odabrao da ne odlučuje o svakom pitanju, prepuštajući neka hijerarhijskom odlučivanju — sudijama ili administratorima. I sve dok je demos u stanju da efektivno prati sudbinu svakog pitanja i eventualno sam preuzme njegovo rešavanje, pomenuti kriterijum je ispunjen. U tom pogledu, prema tome, kriterijumima koji su ovde navedeni dozvoljena je veća širina za delegiranje procesa odlučivanja no što bi to bilo moguće po Rusoovoj ekscentričnoj definiciji demokratije u *Društvenom ugovoru*. Pošto je definisao demokratiju tako da je delegiranje nedopustivo, Ruso je napisao: „Kad bi postojao narod bogova, on bi mogao upravljati sobom na demokratski način. Ovako savršena vladavina nije dostupna ljudima.“ (Ruso, 1978, knj. 3, gl. 4, str. 85).

Na osnovu izloženog, kriterijumom konačne kontrole se ne podrazumeva uslov prema kome je demos kvalifikovan da odlučuje o svakom pitanju za koje je potrebno doneti obavezujuću odluku. Njime se podrazumeva da je demos kvalifikovan (1) da odlučuje o tome koja pitanja treba da budu rešena obavezujućim odlukama a koja ne, (2) među onima koja treba — odlučuje o tome koja će on sam rešavati i (3) odlučuje o uslovima delegiranja svojih ovlašćenja. Da bi ovaj kriterijum bio potpun, prema tome, on mora značiti da je demos najbolji sudija sopstvene kompetentnosti i ograničenja. Sledstveno tome, reći da izvesna pitanja treba isključiti iz konačne nadležnosti demosa — u smislu da demosu treba da bude zabranjeno da se njima uopšte bavi — znači reći da, kad je reč o tim pitanjima, demos nije kvalifikovan da prosuđuje o svojoj sopstvenoj kompetentnosti i ograničenjima.

Delegiranje podrazumeva opozivu dodelu ovlašćenja, to jest takvu dodelu koju demos može povući. Empirički uzev, naravno, granice između delegiranja i otuđivanja nisu uvek oštre, tako da ponekad ono što počne kao prenos nadležnosti može završiti kao otuđivanje nadležnosti. Osim toga, empirički problem ocene da li je konačna lista kod odlučivanja pod prikrivenom kontrolom nekih lidera van demokratskog procesa — recimo, vojnih starešina pomenutih u prethodnom primeru — nužno se komplikuje zbog prirode ovakve kontrole. Međutim, koliko god bilo teško povući liniju razgraničenja u praksi, teorijska distinkcija između delegiranja i otuđivanja nadležnosti je i pored toga od ključnog značaja. U sistemu u kome u potpunosti

funkcioniše demokratski proces, odluke o delegiranju donose se po demokratskoj proceduri. Međutim, odricanje od kontrole nad konačnom listom pitanja o kojima se odlučuje (ili njeno preuzimanje od strane lidera izvan demokratskog procesa) predstavljalo bi jasnu povredu kriterijuma konačne kontrole, i tako bilo u neskladu sa ocenom da među građanima postoji puna jednakost u pogledu njihove kvalifikovanosti.⁵

Kriterijum konačne kontrole sasvim upotpunjuje zahteve u pogledu postojanja *punog demokratskog procesa u vezi sa demosom*. Ako se za sve građane oceni da su u punom smislu reči podjednako kvalifikovani, i ako su svi ostali uslovi o kojima je bilo reči ispunjeni, onda procedure po kojima oni, građani, donose odluke treba procenjivati u skladu sa gore pomenuta četiri kriterijuma.

ZAŠTO JEDNAKA MOGUĆNOST?

Po našim kriterijumima predviđeno je da građani ili demos treba da imaju podjednake *moćnosti* da deluju na način koji im odgovara. Lako mogu da zamislim dva prigovora na ovu formulaciju. Prvo, moguće je reći kako se „podjednake mogućnosti“ mogu svesti na čisto formalne ili pravničke uslove kojima se ignorišu značajne razlike — u resursima, na primer. Pretpostavimo da je građanin S siromašan, a građanin B bogat. U tom slučaju (teče dalje prigovor) i S i B mogu imati „podjednake mogućnosti“ da učestvuju u donošenju kolektivnih odluka, pošto obojica imaju zakonsko pravo na to. Pa ipak, pošto B ima mnogo bolji pristup novcu, informacijama, sredstvima javnog informisanja, organizacijama, političkim činiocima i drugim pogodnostima nego S, ne samo što će B verovatno više od S učestvovati u procesu odlučivanja, već će i njegov uticaj na odluke biti daleko veći.

Ovaj prigovor izvlači svoju snagu iz poznate činjenice da je uticaj funkcija ili posledica posedovanja resursa, a ovi su, tipično, nejednako raspoređeni. Pa ipak, stvar nije u tome. „Podjednake mogućnosti“ znače „podjednake mogućnosti“, a primer sa osobama B i S pokazuje da su njihove mogućnosti učestvovanja nedvosmisleno nejednake. Iako se ideja o podjednakim mogućnostima često toliko slabo tumači da se s pravom odbacuje jer podrazumeva previše uslova koje treba ispuniti — shvaćena u njenom najpunijem smislu, ona sadrži veoma stroge uslove. To, pak, znači da bi po kriterijumima demokratskog procesa njeno ostvarenje zahtevalo mere koje

⁵ U tom smislu ovaj kriterijum je bliži, no što se to na prvi pogled čini, Rusoovom insistiranju u *Društvenom ugovoru* da je suverenost neotuđiva (1978, knj. 2, gl. 1, str. 59). Po njemu, suvereni narod može poveriti izvršnu vlast (1) samom sebi ili većini (‘demokratija’), (2) manjini (‘aristokratija’) ili (3) jednom licu (‘monarhija’). Iako je ‘demokratija’ u prvom slučaju nepraktična, po njegovom mišljenju sva tri oblika prenošenja izvršne vlasti podjednako su legitimna zato što — i sve dok — narod ne otuđi svoju suverenost. Upor. naročito knj. 2, gl. 1, 6, str. 46–47 i knj. 3, gl. 6, str. 87–91.

su daleko iznad onih koje danas u tom smislu primenjuje većina demokratskih država. U poslednjim poglavljima biće reči o nekim mogućnostima koje je, po mom mišljenju, moguće ostvariti.

Drugi prigovor mogao bi glasiti — da mogućnost da se nešto preduzme nužno podrazumeva i mogućnost, to jest slobodu da se *ne* preduzme ništa. Ako je demokratski proces poželjan, zar onda ne bi posebnim kriterijumima trebalo tačno odrediti *obaveze* kao i mogućnosti, to jest obaveze građana da učestvuju, glasaju i budu informisani, i obavezu demosa da odredi proceduru odlučivanja o dnevnom redu. Iako verujem da se demokratskim procesom podrazumevaju ovakve dužnosti — reč je, u stvari, o moralnim dužnostima. Sve se one stvaraju u okviru jednog većeg niza obaveza, prava i mogućnosti sa kojima se građani suočavaju u demokratskom poretku. Ne mislim da ima nečeg lošeg u tome ako građanin odluči da ne ispuni neke svoje političke obaveze koje bi, inače, prema pomenutom kriterijumu demokratskog procesa trebalo da ispuni. Zato mi izgleda da je više u skladu sa pretpostavkom lične autonomije i slobodom samoodređenja, a i moralnom autonomijom, obezbediti da građani imaju slobodu izbora načina izvršavanja svojih političkih obaveza.

PROBLEMI U TEORIJI

Izložena teorija demokratskog procesa može izgledati prikladna u tom obliku. Pa ipak, ona je krajnje nepotpuna. Nekoliko njenih najbitnijih pretpostavki isuviše su kontroverzne da bi se prihvatile bez daljeg ispitivanja. I implikacije te teorije, naročito one značajnije, nisu nimalo jasne, a u svakom slučaju su za diskusiju.

U preostalom delu knjige pozabaviću se zato najvažnijim problemima u teoriji demokratskog procesa. Iako definitivnog rešenja za većinu tih problema nema, pokušaću da predložim neke odgovore koji danas mogu delovati najcelishodnije.

1. Argument u prilog snažnog načela jednakosti čini se da predstavlja osnov za zaključak da svako podvrgnut zakonima treba da bude obuhvaćen demosom. Svako? Ne baš: deca *ne*, na primer, jer se pretpostavka lične autonomije odnosi na odrasle. Kao što smo ranije videli, za atinske demokrate nije bilo ništa neobično što je njihov demos činila samo manjina odraslih. Gotovo do pred kraj XIX veka većina zastupnika demokratije polazila je od toga da je ispravno što žene nemaju pravo glasa i što su, prema tome, isključene iz demosa. U mnogim zemljama žene su to pravo dobile tek u XX veku, a u nekoliko — tek posle Drugog svetskog rata. U stvari, tek su u XX veku demokratska teorija i praksa počele da odražavaju uverenje da postoji pravo svih (bukvalno svih) odraslih da budu uključeni u demos. Da li je ocena o tome ko treba da je uključen u demos, prema tome, čisto arbitarna ili je strogo uslovljena istorijom i kulturom, pa je bilo kakva

generalna procena nemoguća? I pored toga što i demokratska teorija i demokratska praksa pružaju snažan osnov za ovakav zaključak, verujem da je on pogrešan. O tom problemu biće zato reči u sledećem poglavlju.

2. Opisanim kriterijumima koji važe u demokratskom procesu nije određeno samo *pravilo odlučivanja*. Istorijski, razume se, obično se tvrdilo da je jedino pravilo odlučivanja koje odgovara demokratskom procesu većinsko odlučivanje. Pa ipak, i sam izraz „većinsko“ ne odnosi se na jedno jedino, dobro definisano pravilo, već na skupinu mogućih pravila. Ona se kreću od pravila po kome je alternativa koju treba prihvatiti kao obaveznu, ona koja dobije najveći broj glasova, čak i ako je taj broj manji od 50 procenata — pa do onih prema kojima se zahteva najmanje 50 procenata plus jedan glas, ili međusobno poređenje svih alternativa. Sva ova numerička pravila podložna su, međutim, mnogim nedostacima, kao što su krugovi u kojima je nemoguće tačno utvrditi volju većine. No, čak i ako se ovi problemi prevaziđu, ostaje pitanje: zašto treba prihvatiti bilo koje načelo većine? O ovim pitanjima biće reči u desetom poglavlju.

3. Pristalice sistema staralaštva tvrde da je bilo kojim postupkom putem koga upravljaju obični građani nemoguće doći do opšteg dobra, jer takvi građani ne raspolažu ni potrebnim znanjem ni odgovarajućim vrlinama. Međutim, čak i pristalice demokratije ponekad ističu kako nijedan *postupak* nije dovoljan da obezbedi ostvarenje opšteg dobra (javnog interesa, dobrobiti za sve, itd.). Onim što se pokatkad navodi kao ideja *sadržinske ili suštinske demokratije*, prioritet se daje pravdi ili pravičnosti suštinskih ishoda konkretnih odluka a ne postupku po kome se one donose. Prema jednoj takvoj formulaciji, suštinska, sadržinska pravda treba da prevagne nad proceduralnom pravdom, a materijalna konkretna prava — nad proceduralnim pravima. Analiza elemenata u ovom sporu je, kao što ćemo videti u 11. i 12. poglavlju, veoma složena, ali već na prvi pogled na samu ovu tezu jasno pada u oči značaj sadržine, suštine u odnosu na postupak ili proceduru.

4. Ako je demokratski proces sredstvo kojim neka skupina ljudi može zakonito vladati samom sobom, postavlja se pitanje šta sačinjava takvu (odgovarajuću) skupinu ljudi koji bi imali pravo da primene demokratski proces. Je li *svaka* grupa ljudi ovlašćena da ovaj proces primenjuje? Ukratko, ako demokratija znači „vladavina naroda“ — ko sačinjava „narod“? Možda u čitavoj oblasti demokratske teorije i prakse nema komplikovanijeg ni upornijeg problema. Da bismo ga shvatili, zamislimo jednu veću skupinu ljudi. Posluživši se tekstem Džonatana Svifta, nazvaćemo ih „jajoliki“. Dok neki pripadnici ove skupine insistiraju na tome da jajoliki čine jedan „narod“, dotle drugi tvrde da postoji podela na dva posebna naroda — „velike jajolike“ i „male jajolike“, sa tako različitim načinom života i uverenjima da bi i jedni i drugi trebalo da imaju svoju posebnu vladu i pravo na sopstveni potpuni demokratski sistem. Kako u ovom slučaju odlučiti? Kao što ćemo otkriti u 13. poglavlju, u demokratskoj teoriji ima malo elemenata za od-

govor na to pitanje. Ukoliko istorijski odgovori i postoje, zadovoljavajućih teorijskih rešenja nema.

5. Kao što problem sa pravilom odlučivanja pokazuje, demokratski proces mora na neki način da se ostvari u realnom svetu, u stvarno postojećim procedurama, institucijama, asocijacijama, državama i tako dalje. Kao što smo videli, u dugoj istoriji demokratije u zapadnom svetu demokratske ideje primenjivane su u dva potpuno različita tipa političkog sistema — grad-država i država-nacija ili nacionalna država. Ovi entiteti se radikalno razlikuju po obimu, a i razvoj njihovih političkih institucija bio je isto tako različit. Da li je onda moguće precizno odrediti jedan jedinstveni skup institucija koje su potrebne u demokratskom procesu? Ili, da li se institucionalni zahtevi razlikuju u odnosu na veličinu društva i na ostale relevantne faktore? Na ova pitanja vrat ćemo se u 14. i 15. poglavlju.

6. Neizbežno je, međutim, da je kad god se demokratske ideje primenjuju u realnom svetu, stvarna, praktična demokratija uvek znatno ispod idealnih standarda. Na primer, kriterijumi izloženi u ranijem tekstu koji važe za demokratski proces nikad u praksi nisu bili zadovoljeni i verovatno nikad i neće. Koji najpribližniji nivo treba uzeti kao donekle zadovoljavajući — ili, recimo, u dovoljnoj meri zadovoljavajući, da bismo neki postojeći sistem mogli nazvati „demokratskim? Taj problem pravog praga demokratije nije samo stvar terminologije. Ocena postojanja ovog praga, na primer, od suštinskog je značaja ako osećamo obavezu da podržimo demokratske vlade ali ne i autoritarne.

U 16. poglavlju govoriću o tome da je jedan značajan broj modernih zemalja dostigao visok nivo kad je reč o pragu demokratije, što se vidi iz specifičnog niza institucija po kojima se, uzetim zajedno, politički sistemi tih zemalja razlikuju od svih „demokratija“ i republika pre XVIII veka, kao i od „nedemokratija“ u savremenom svetu. Iako se za te zemlje obično govorilo da su „demokratije“, u daljem tekstu ću njihove sisteme koji se, inače, razlikuju po svojim političkim institucijama — nazivati *poliarhije*. Koji uslovi pogoduju nastanku i razvoju poliarhije u nekoj zemlji i, obrnuto, koji smanjuju mogućnost da konkretna zemlja dospe do ovog modernog praga demokratije? Ta pitanja obrađuju se u 17. poglavlju.

7. Pošto je prag koji je dostigla poliarhija dosta ispod demokratskih ideala, da li bi bilo moguće ili poželjno nekako zatvoriti jaz između poliarhije i demokratije, kako bi se uspostavio i prevazišao još jedan prag na putu ka demokratiji. Snažna utopistička struja u savremenoj demokratskoj misli nagoni nas da odgovorimo potvrdno, ali nas isto tako snažna protiv-struja, o kojoj ćemo govoriti u 18. poglavlju, navodi na zaključak da druge moćne tendencije — ka oligarhiji, na primer, postavljaju nepremostiva ograničenja daljoj demokratizaciji.

8. Transformacija obima (teritorijalne raširenosti) demokratije do koje je došlo sa pokušajem da se demokratski proces primeni na državu-naciju.

pretvorio je, u stvari, politički život u demokratskim zemljama u takmičarsku borbu pojedinaca i grupa sa različitim idejama, idealima i ciljevima. Kakva je onda sudbina ovog starog ideala političke vrline i nastojanja za postizanjem opšteg dobra? To pitanje je predmet raspravljanja u 19. i 20. poglavlju.

9. Najzad, šta se može zaključiti u pogledu ograničenja i mogućnosti demokratizacije, naročito u jednom svetu koji ne miruje i u kome se granice i perspektive menjaju toliko intenzivno da se to može porediti sa onim što se dogodilo kada je država-nacija zamenila grad-državu? A šta, opet, sa nedemokratskim načinom vladanja, što danas preovlađuje i što će se možda nastaviti u većini zemalja u svetu? Kako oceniti političke sisteme u zemljama koje *nisu* demokratske i koje još ne dosežu prag poliarhije? U poslednjim poglavljima zato želim da ispitam ograničenja i mogućnosti demokratije.



VEĆINSKO PRAVILO I DEMOKRATSKI PROCES

Teorijom demokratskog procesa opisanom u prethodnim poglavljima nije određeno pravilo koje bi trebalo primenjivati pri donošenju kolektivnih odluka u skladu sa demokratskim procesom. Može li se reći kakvo to pravilo treba da bude?

Ovo pitanje nameće i druga:

1. Da li demokratski proces zahteva isključivo korišćenje većinskog načela? Mnogi zastupnici narodne, republikanske ili demokratske vladavine branili su većinsko pravilo.¹ Lok i Ruso, kao što smo naveli, zalagali su se za jednoglasnost prilikom sklapanja prvobitnog ugovora o osnivanju države, ali i za primenu većinskog pravila posle toga. Savremeni autori, kako pristalice tako i kritičari demokratije, često zastupaju mišljenje da demokratija „znači“, ili da zahteva, primenu većinskog pravila (na primer, Špic, 1984).

Razume se da gotovo svi polaze od toga da demokratija podrazumeva većinsko pravilo „slabijeg intenziteta“ po kome je podrška većine *potrebna* da bi se doneo zakon. Međutim, pristalice većinskog pravila obično insistiraju na njegovoj primeni u mnogo intenzivnijem smislu. U tom smislu ovo pravilo znači da većinska podrška treba da bude ne samo potrebna već i *dovoljna* za donošenje zakona.² Insistiranje na većinskom pravilu na ovaj

¹ U skladu sa uobičajenom terminologijom, koristim izraz „većinsko pravilo“ kao kraći oblik izraza „načelo većinskog pravila“.

² Autori koji se zalažu za „većinsko pravilo“ ne podrazumevaju uvek njegov ovako striktno shvaćeni oblik. U *Društvenom ugovoru* Ruso, na primer, piše:

Izuzev kad je reč o ovom prvobitnom ugovoru, glas većine uvek obavezuje sve ostale... No, između jednoglasnosti i podele glasova postoji nekoliko vrsta kvalifikovanih većina čije se proporcije mogu prilagoditi uslovima i potrebama političkog tela koje je u pitanju. Pri tom se za regulisanje ovih proporcija primenjuju dve generalne maksime. Po jednoj, što je pitanje o kome se debatuje značajnije i ozbiljnije, pobedničko mišljenje mora biti bliže jednoglasnosti. Prema drugoj, što je posao koji treba završiti hitniji, to propisana razlika u podeli mišljenja treba da bude manja. Kad je reč o raspravama koje se moraju hitno završiti, i većina od jednog glasa treba da bude dovoljna. Prva maksima, čini se, više odgovara pri donošenju zakona, a druga kad je reč o poslovnim pitanjima. Međutim, jasno je da se samo kombinacijom obeju može ustanoviti odgovarajuća proporcija odlučujuće manjine. (Knj. 4, gl. 3, str. 111).

drugi način sudara se sa nekoliko složenih problema za koje do sada nije nađeno nijedno zadovoljavajuće rešenje.

2. Ako većinsko pravilo u mnogo intenzivnijem smislu ne zadovoljava, postoji li neka vidno superiornija alternativa? Jedna mogućnost bila bi zahtevati za donošenje kolektivnih odluka ono što su Lok i Ruso shvatali kao neophodno kod prvobitnog formiranja asocijacije: jednoglasnost. Između striktnog većinskog pravila i jednoglasnosti postoji ogroman broj mogućnosti — dvotrećinska, tročetvrtinska većina... Nažalost, međutim, sve ovakve alternative striktnom većinskom pravilu takođe su podložne ozbiljnim prigovorima.

3. Ako se ne može naći nikakvo zadovoljavajuće pravilo — znači li to da je demokratski proces, strogo uzev, nemoguć? A ako je tako, postoji li neka prihvatljiva zamena za demokratski proces kojoj se ne bi moglo prigovoriti ono što i većinskom pravilu ili njegovim alternativama?

4. Konačno, koja pravila u praksi primenjuju oni koji u stvarnosti podržavaju demokratiju? Da li je, na primer, većinsko pravilo standardno rešenje uprkos svim teškoćama koje ga prate?

Predlažem da za odgovorima tragamo kroz izlaganje najjačih argumenata u prilog tog pravila za koje znam, a zatim kroz analizu glavnih prigovora i alternativa.

PRETHODNA RAZMATRANJA

PRISTALICA VEĆINSKOG NAČELA — mažoritarista (u daljem tekstu: PRISTALICA): Pre no što ti pokažem zašto verujem da je striktno većinsko pravilo uslov demokratskog procesa, želim da preciziram neke pretpostavke kojima se, uveren sam, nećeš protiviti. Pretpostavimo da postoji skupina ljudi na tačno omeđenoj teritoriji. Svi su oni odani ideji političke jednakosti i demokratskom procesu i imaju potrebe za kolektivnim odlukama. Imaš li za sada nekih primedaba?

KRITIČAR: Nemam. U stvari, to su iste one pretpostavke od kojih bih pošao i ja obrazlažući demokratski proces.

PRISTALICA: To sam, naravno, i mislio. Siguran sam i da ćeš se složiti sa mnom da je u demokratskom procesu potrebno neko pravilo odlučivanja, ili čak nekoliko različitih pravila. Na kraju, kad se dođe do konačne faze i pošto se izbroje svi glasovi koji imaju istu vrednost, potrebno je nekakvo pravilo da bi se našla alternativa koju treba usvojiti.

KRITIČAR: Naravno. To je očigledno.

PRISTALICA: Sigurno se slažeš i da za one koji su odani demokratskom procesu odgovarajuće pravilo odlučivanja mora biti u skladu sa kriterijumima i pretpostavkama tog procesa.

KRITIČAR: Prirodno.

PRISTALICA: Zar ne bi bilo normalno i insistirati na tome da bez obzira na to koje se pravilo usvoji, ono treba da omogućí donošenje *odlučujućeg* rešenja? Time mislim da se njime mora postići *definitivan* ishod.

KRITIČAR: Zahtev u tom pogledu čini se opravdanim. Mogu li da dodam kako dobro pravilo odlučivanja treba da bude i praktično ili *u praksi izvodljivo*? Svakako, i *prihvatljivo* učesnicima odlučivanja?

PRISTALICA: Bravo! Kao što sam i mislio, bio sam siguran, prijatelju stari, da si shvatio samu suštinu mog nastojanja da se pronade najbolje pravilo donošenja demokratskih odluka. Nadam se da ću ti pokazati zašto je većinsko pravilo, shvaćeno u striktnom smislu, najbolje pravilo odlučivanja i, u stvari, jedino pravilo za donošenje odluka koje je u punom skladu sa demokratskim procesom.

KRITIČAR: Jedva čekam da čujem tvoj prikaz.

PRISTALICA: Poću sa primedbom da nije, kako ti kažeš, reć o „prikazu“, već o argumentu u prilog načelu. Svaki demos privržen demokratskom procesu nesumnjivo će intuitivno biti sklon većinskom pravilu. Objasniću zašto. Ako učesnici jedni druge smatraju politički jednakima i čvrsto veruju da niko među njima ne treba da ima političku prednost nad drugim, onda će im manje striktna verzija većinskog pravila izgledati celishodnija. Pri tom će rezonovati da tako obezbeđuju da manjina ne preovlada nad većinom. No, ako prihvate tu premisu, oni će, međutim, sigurno konstatovati i da je striktna verzija privlačna.

KRITIČAR: Zašto? Slabija verzija logički ne podrazumeva striktnu verziju.

PRISTALICA: Zašto da ne? Ako nije u redu dozvoliti manjini da preovlada nad većinom, zar nije loše i ako manjina blokira većinu? To se upravo može i desiti ako se ne primeni striktna verzija. Razmisli za trenutak: ako manjina uvek može da upotrebi veto protiv odluka većine, praktični efekat toga je vladavina manjine, zar ne? Prema tome, kad članovi neke grupe ljudi sebe vide kao politički jednake pojedince koji treba da vladaju samima sobom putem demokratskog procesa, striktna verzija većinskog pravila verovatno je najpogodnija i najprihvatljivija alternativa.

KRITIČAR: Možda. Iako ti je pretpostavka naizgled verovatna, ne nalazim i da je mnogo čvrsta. Mislim da ima nekoliko načina da tvoj argument oborim.

PRISTALICA: Sasvim sam svestan da ono što sam rekao ne predstavlja čvrst dokaz. Međutim, naglasiti intuitivnu privlačnost većinskog pravila kod ljudi koji sebe vide kao politički jednake, čini mi se da je veoma relevantno. Između ostalog, to je povezano sa pitanjem prihvatljivosti — što si i ti predložio kao kriterijum karakterističan za pravilo efikasnog odlučivanja.

Shvatam ipak da ti, u stvari, pitaš da li je ovo intuitivno osećanje podobnosti racionalno opravdano.

KRITIČAR: Baš tako.

PRISTALICA: Odgovor je, jasno, potvrđan, ukoliko se složimo oko nekoliko sasvim razložnih pretpostavki. Ako bolje pogledamo, do racionalnog obrazloženja većinskog pravila može se doći na najmanje četiri različita načina.

KRITIČAR: Jedan bi bio dovoljan.

PRISTALICA: Cenim to; ali pošto svako takvo obrazloženje zavisi od ponešto različitih pretpostavki, voleo bih da objasnim sva četiri.

KRITIČAR: Naravno. Odavno sam naučio da ima više puteva do prosveta. Možda ćeš mi pokazati onaj kome neću moći da odolim.

PRISTALICA: Nadam se da ću to i učiniti. Ipak, prvo bih hteo da te zamolim da prihvatiš jednu prethodnu pretpostavku. Ispitujući ta moja četiri argumenta u prilog većinskog pravila, bilo bi dobro poći od pozicije da demos glasa neposredno o pitanjima koja su na dnevnom redu radi donošenja kolektivnih odluka. Voleo bih da pretpostavim i da u oba slučaja pred demosom stoje samo dve alternative. Ako se u početku složiš sa tim pretpostavkama, moći ćemo zanemariti izvesne komplikacije koje bi inače zasmetale u izlaganju potrebnih argumenata.

KRITIČAR: Obe te pretpostavke drastično uprošćavaju realan svet demokratske politike! Iako razumem korist od pretpostavki kojima se smanjuje nekontrolisana složenost realnog sveta, ipak ću insistirati da se u jednom trenutku ipak vratimo na svet stvarnog iskustva. Kao što dobro znaš, u realnom svetu su čitava dva veka pristalice demokratije pokušavale da primene demokratski proces na predstavničku vladavinu. Štaviše, u realnom svetu se glasači i zakonodavci često suočavaju sa pitanjima kod kojih postoje više od dve alternative.

PRISTALICA: To ne poričem. Sa tim komplikacijama ćemo se, međutim, pametnije izboriti ako krenemo sa nešto jednostavnijim, iako manje realističkim svetom.

ČETIRI ARGUMENTA U PRILOG VEĆINSKOG PRAVILA

Maksimalno moguće samoodređenje

PRISTALICA: Počecemo činjenicom da se većinskim pravilom do maksimuma povećava broj osoba koje mogu da ostvare sopstveno samoodređenje kod donošenja kolektivnih odluka. Uzev u obzir ograničenja konkretnog političkog sistema, sastav demosa i potrebu donošenja kolektivnih odluka u nekim pitanjima, striktno primenjenim većinskim pravilom osigurava se da najveći mogući broj građana živi po zakonima koje su sami za sebe odabrali. Ako se neki zakon usvoji brojem glasova koji je manji od većine, broj onih koji su odabrali taj zakon nužno je manji od broja građana koji bi inače odabrali alternativu. Slično tome, ako je za usvajanje nekog zakona potrebno više od većine — recimo 60 procenata — onda manjina od 40 procenata

(plus jedan glas) može sprečiti većinu od 60 procenata (manje jedan glas) da usvoji alternativu koju želi. Na taj način će alternativa manjine biti nametnuta većini.³

KRITIČAR: Ne sporim tvoj argument, ali, dozvoli dve primedbe. Prvo, obrazloženje koje si izložio zavisi od pretpostavke da sloboda izražena kroz samoodređenje treba da bude povećana do maksimuma u kolektivnim odlukama. Nije li argument te vrste isuviše apstraktan i shvatljiv samo filozofu? Hoćeš da kažeš kako prihvatanje većinskog pravila zahteva od ljudi da čitaju i razumeju Rusoa ili Imanuela Kanta?

PRISTALICA: Naravno ne. Iako moje obrazloženje možda izgleda apstraktno, podozrevam da se njime u stvari podvlači šta mnogi ljudi misle o većinskom odlučivanju. Sasvim mogu da zamislim obične ljude kako se obraćaju svojim sugrađanima, na primer, na ovaj način:

„Slušaj, moramo odlučiti o onom zakonu. Neki od nas nisu za jednu opciju, a drugi nisu za drugu. Neprestano smo činili sve da dođemo do zajedničkog rešenja ili bar do onog koje bi dobilo veću podršku nego ostale alternative. Nismo, ipak, našli nikakve bolje alternative. Zato sad moramo birati između dve najbolje alternative koje smo uspeli da pronađemo. I ma kakvu odluku usvojili, nekima od nas se zakon o kome smo odlučivali neće dopasti, iako ćemo svi morati da ga poštujemo. Prema tome, neka bude kako većina želi. Tako će bar više ljudi živeti po zakonu koji im je po volji, nego što bi bilo da se manjini prepusti da odluči po svojoj volji. Zar to nije jedini pravi način?“

KRITIČAR: Lepo vidim kako ovakav argument može biti privlačan mnogima. Pređimo zato na moju drugu primedbu. U početku našeg razgovora pristao sam na pretpostavku o potrebi donošenja izvesnih kolektivnih odluka i o tome da su granice kolektiviteta fiksirane. Sad vidim da sam se možda sa tim istrčao. Te pretpostavke kriju ono što se može nazvati problem granica. Pretpostavka da su kolektivne odluke uslov, znači da postoji linija razgraničenja između stvari u kojima su takve odluke potrebne i onih u kojima nisu. Pretpostavkom da su granice kolektiviteta fiksirane, pak, odbacuje se mogućnost da bi kolektivna jedinica sa različitim granicama — recimo, manja, više lokalna, homogenija ili veća i heterogenija — možda bila bolja.

³ Snažnu demonstraciju ovog argumenta nalazimo kod Dagleasa Rea (1969). Iako se ne poziva na samoodređenje, on svoju tezu počinje „pretpostavkom vrednosti“ prema kojoj građanin („ego“, po njegovoj terminologiji) „želi da nađe najoptimalniji odnos između svoje skale vrednosti i liste političkih mera koje se nameću“. On takođe pretpostavlja da asocijacija (po njegovom modelu — „komitet“) „razmatra niz političkih predloga koje je slobodna da nametne ili odbaci“: „ta lista predloga (dnevni red) nepoznata je u vreme opredeljivanja za pravilo odlučivanja“; sledstveno tome, „nisu poznati ni stavovi članova o svakom pojedinom predlogu“. Njegovim modelom se pokazuje „da je većinsko pravilo dobro (to jest, optimalno) koliko i bilo koje alternativno pravilo odlučivanja“. Osim toga, on ističe da je „*većinsko pravilo takvo pravilo odlučivanja kojim se sprečava da manje ljudi nadglasa više ljudi*“ (41, 44, 52, kurziv je u originalu).

PRISTALICA: Ako pokušamo da razmatramo sve probleme demokratske teorije i prakse u isto vreme, nećemo stići nikud. Možemo li o tvom problemu granica kasnije?

KRITIČAR: U redu.

PRISTALICA: U međuvremenu, nadam se da se svakako slažeš da je, *ukoliko su članovima asocijacije potrebne kolektivne odluke da bi ostvarili svoje ciljeve, s tim da su granice demokratske jedinice date*, većinsko pravilo uslov za ostvarenje maksimalno mogućeg samoodređenja.

KRITIČAR: Da. Potpuno sam spreman da za trenutak predem preko svojih primedaba, ali ću se na njih vratiti.

PRISTALICA: Kako hoćeš. Ali problemi koje postavljaš moraju se svakako odvojiti od problema oko pravila većinskog odlučivanja, zar ne?

KRITIČAR: Možda više nego ti shvatam da su ti problemi međusobno zavisni.

Većinsko pravilo kao nužna posledica razložnih uslova

PRISTALICA: Moje drugo opravdanje ponešto je analogno prvom, ali je argument u izvesnoj meri detaljniji i striktniji. Grubo rečeno, on glasi: ako se prihvati da pravilo odlučivanja u demokratskoj asocijaciji treba da zadovolji četiri razložna kriterijuma, onda je logično saglasiti se da načelo sadržano u većinskom pravilu, i samo to načelo, može zadovoljiti te kriterijume. Ovu propoziciju je lepo, jednostavno i neposredno izložio matematičar Kenet Mej (Mej, 1952). Ako mi dozvoliš, ja bih je ukratko izložio.

KRITIČAR: Svakako; izvoli.

PRISTALICA: Prvo, već smo se složili da demokratsko pravilo odlučivanja treba da bude pravilo koje *dovodi do odluke*. Ako je demos suočen sa dve alternative — X i Y, onda pravilo odlučivanja definitivno mora dovesti do jednog od sledeća tri ishoda: ishod X, ishod Y, ili odbacivanje i jedne i druge alternative. Drugo, demokratskim pravilom ne treba favorizovati jedne glasače na štetu drugih. Mej ovaj uslov naziva *anonimnost*: ishod, naime, ne treba da zavisi od specifičnih osoba koje podržavaju alternativu ili koje joj se suprotstavljaju.

KRITIČAR: Pošto se ono što on naziva „anonimnost“ takođe podrazumeva jednim od kriterijuma demokratskog procesa — a to je jednakost glasača (to jest glasača), smatram da je reč o sasvim razumnoj pretpostavci. Šta je treći uslov?

PRISTALICA: Procedura glasanja isto tako treba da bude *neutralna* u odnosu na alternative. Drugim rečima, njom se ne sme favorizovati ni jedna alternativa. Ako postoje dve alternative na dnevnom redu — A i B, pravilo odlučivanja ne sme imati nikakvu „ugrađenu predrasudu“ kojom bi se favorizovala jedna ili druga.

KRITIČAR: Ako bi se jednom alternativom želelo, na primer, održavanje postojećeg stanja, a drugom — promena, onda bi konzervativac — sledbenik Berka, tvđio da ona prva treba da ima „ugrađenu prednost“.⁴

PRISTALICA: Status-kvo uvek ima toliko ugrađenih prednosti da mu svakako nije potrebna još jedna u pravilu odlučivanja! Pošto je ovaj momenat izuzetno značajan, pozabavimo se malo njime. Pretpostavimo nešto što je postojalo u svakoj zemlji koja je danas demokratska — da je deci dozvoljeno da rade u rudnicima i fabrikama. Pošto im je to dozvoljeno, siromaštvo ih tera da to i čine. Zamislimo dalje da je raspisan referendum na kome će glasači odlučivati o zabrani rada dece. (Referendum nam, kao što primećuješ, dozvoljava da ostavimo nastranu pitanje predstavljanja). Predlog da se zabrani dečji rad nazvaćemo predlog A. Glasati protiv tog predloga znači u stvari glasati za predlog B, kojim se podrazumeva održavanje postojećeg stanja. Ako želiš da ukineš dečji rad, podržaćeš predlog A, a ako to nećeš — predlog B, koji podrazumeva da će se sa njim nastaviti. Pitam te sad, zašto bi se pravilom odlučivanja favorizovao status-kvo a ne promena, to jest dečji rad a ne njegovo ukidanje? Pretpostavimo da se ustavom zemlje predviđa da se zakoni kojima se reguliše rad u rudnicima i fabrikama moraju donositi referendumom i to dvotrećinskom većinom. Pretpostavimo nadalje da 66 procenata glasača podržava ukidanje rada dece, dok mu se 34 procenata suprotstavlja. Dečji rad se tada ne može ukinuti! Postoji li uopšte bilo koji razlog na svetu da se status-kvo toliko favorizuje?

KRITIČAR: Navodeći primer dečjeg rada uspeo si da stvoriš veoma ubeđljiv argument. Pa ipak, ne mogu se oteti utisku da je u izvesnim okolnostima opravdano da manjina insistira da neke stvari, koje nisu tako suprotne našem savremenom osećanju pravde kao što je dečji rad, ne treba tek tako prepustiti promeni. Hoćeš li da kažeš kako bi kriterijum neutralnosti nužno sprečio usvajanje nekog specijalnog pravila odlučivanja u ovakvim stvarima? Ako je tako, nisam sasvim ubeđen da je neutralnost uvek tako dobar kriterijum. Međutim, milo mi je što mogu ostaviti nastranu svoje rezerve, da bi ti mogao iscrpno da izložiš svoj agument.

PRISTALICA: Hvala. Mejova poslednja pretpostavka može ti izgledati prilično sitničava, ali u njoj ima nekog smisla. On predlaže da pravilo odlučivanja treba da bude *pozitivno odzivno* to jest, da se na njega pozitivno reaguje, misleći time sledeće. Pretpostavimo da su članovi demosa u početku ravnodušni prema predlozima A i B, to jest da nisu skloni ni jednom ni drugom. Zatim se (možda kao rezultat diskusije ili dubljih razmišljanja) dogodi da jedan građanin izrazi svoju podršku predlogu A, dok ni jedan jedini

⁴ Re priznaje da neko može imati i „*pozicioni* (za razliku od materijalnog) *stav*, koji ga navodi da zaključiti kako su loše akcije... gore nego loša neaktivnost... To bi, na primer, moglo biti da je takav pojedinac ‘konzervativac’ u smislu koji tom izrazu daje Hantington.“ (1969, 52). Ovo se odnosi na Hantingtonov opis konzervativizma kao „*pozicione ideologije*“ kojom se podrazumeva „*sistematski i izraziti teorijski otpor promeni*“ (Hantington 1957. 461).

ne podrži predlog B. Kako s tim u vezi zaključuje Mej, pravilo odlučivanja dovešće do prihvatanja predloga A.

KRITIČAR: Ne shvatam potpuno potrebu za tom pretpostavkom.

PRISTALICA: Videću mogu li joj dati malo intuitivne snage. Zamisli pravilo odlučivanja koje ispunjava tri ranije pomenuta kriterijuma. Ono je odlučujuće (definitivno), neutralno u odnosu na građane (Mejov kriterijum anonimnosti) i neutralno u odnosu na pitanje o kome se odlučuje. Njime se, međutim, određuje da je politika koju treba usvojiti sadržana u alternativu koju predlaže manjina a ne većina. Nakaradna situacija u kojoj je manjina pobjednik svakako vređa Mejov pojam pozitivne „odzivnosti“ (reagovanja). Ili, uzmimo manje uočljiv slučaj. Recimo da nikoga nije briga je li usvojen predlog A ili predlog B. Pretpostavljam da bi se tada građani latili bacanja novčića da bi došli do odluke. No, ako samo jedan građanin — Robinson, odjednom odluči da je prvi predlog zaista bolji od drugog, čini se opravdanim da taj njegov izbor prevagne u odlučivanju. Nikoga nije briga, ali Robinsona jeste, jer je zainteresovan za usvajanje predloga A — što ne ide ni na čiju štetu. Prema tome, zar taj predlog ne treba usvojiti? Ako se vratimo na prethodni argument, samoodređenje bi bilo dovedeno do maksimuma. Ako posegnemo za utilitarističkom koncepcijom, jedna osoba je zadovoljnija ishodom, a pri tom nikome nije gore. Sledstveno tome, razum nam nalaže da treba odabrati predlog A.

KRITIČAR: Sa takvom formulacijom sklon sam da se složim.

PRISTALICA: E lepo, ako prihvataš ovaj i ostala tri kriterijuma, onda — kako je pokazao Mej — samo jedno pravilo odlučivanja može zadovoljiti sva četiri kriterijuma. Kao što sam ranije pomenuo, to jedinstveno pravilo nije ništa drugo do striktna verzija većinskog pravila. Pošto svaki od aksioma izgleda krajnje razuman — utoliko više kad je reč o onima koji su osobeni za demokratski proces — Mejova teza pruža racionalno opravdanje i sa znatnom intelektualnom snagom obrazlaže potrebu usvajanja većinskog pravila u njegovom striktnom obliku.

KRITIČAR: Već sam izrazio svoje rezerve o pretpostavci neutralnosti u pogledu svih pitanja o kojima govorimo, ali inače nalazim da je ovaj argument impresivan. Verujem da ih imaš još nekoliko.

Šta može najverovatnije dovesti do ispravnih odluka

PRISTALICA: Da. Moje treće opravdanje većinskog pravila glasi da će ono pod izvesnim uslovima pre nego bilo koje drugo dovesti do *ispravnih* odluka. Sećaš se Aristotelovog gledišta da su zajednički sudovi mnogih ljudi verovatno u celini mudriji i svakako manje podložni gruboj grešci nego ocene pojedinca ili malog broja. Nešto slično može se naći i u Milovoj čuvenoj odbrani slobode ideja. Argumentacija u prilog suđenju porotom koju čine pojedinci iz društvenog sloja tuženog zasniva se na sličnoj koncepciji.

KRITIČAR: Misliš li time da je ispravno sve što većina odluči?

PRISTALICA: Ni najmanje. Hoću samo da kažem kako je, pod izvesnim uslovima, najbolji način da utvrdimo je li neka tvrdnja istinita ili tačna — ako konstatujemo da je to potvrdila većina upoznata sa relevantnim dokazima u vezi sa njom.

KRITIČAR: Ako bolje pogledamo tvoj kvalifikativ — „pod izvesnim uslovima“ — može ispasti svašta!

PRISTALICA: Da bih razjasnio argument pomoćicu se dokazom koji je u XVIII veku predložio francuski filozof i matematičar markiz Kondorse.⁵ Zamislimo da u nekim situacijama građaninov izbor može biti ispravan ili pogrešan; na primer, odluka porote o krivici optuženog za zločin. Pretpostavimo takođe da je posle niza odluka u kojima su građani ponekad u pravu a ponekad nisu, svaki pojedini građanin češće donosio ispravnu odluku. Na taj način, veća je verovatnoća da će većina pre nego manjina donositi ispravne odluke. Sledstveno tome, sud većine a ne manjine treba da prevagne. Nije li tako?

KRITIČAR: Pretpostavljam da je tako, ukoliko su jedine alternative većinsko i manjinsko pravilo.

PRISTALICA: Lepo. Kondorse je, međutim, pokazao nešto još zanimljivije. Uzmimo da je mogućnost da svaki član bude u pravu samo neznatno veća od slučajnosti, recimo za 0,51. U tom slučaju je u grupi od 100 verovatnoća da je većina od 51 u pravu skromna cifra 0,52. Međutim, ako se većina poveća na 55, ta većina raste do gotovo 0,60. Kod većine od 60, izgledi da je u pravu gotovo su 0,70! Na isti način, u meri u kojoj raste mogućnost pojedinog građanina da bude u pravu, čak i ako su te vrednosti male, verovatnoća da je većina u pravu povećava se veoma brzo. Uzmimo sad opet polaznu pretpostavku iz prethodnog primera: u grupi od stotinu, u kojoj su izgledi da je svaki član u pravu samo 0,51, verovatnoća da će većina doneti ispravan sud iznosi samo 0,52. Međutim, ako su izgledi pojedinca da bude u pravu 0,55, cifra za takvu verovatnoću u slučaju većine penje se na 0,60.⁶

KRITIČAR: Bravo! Ali, zar kod Kondorseovog primera ne bi trebalo insistirati na super-većinama — na primer, na dvotrećinskom pravilu ili, recimo, na jednoglasnosti?

PRISTALICA: Ne po tom osnovu. Ako je verovatnoća da je većina koja je u pravu veća, onda se može zaključiti da što je ona veća — manjina je

⁵ Ili, prema Blekovom opisu, „matematičar, filozof, ekonomista i istraživač u društvenim naukama“ (Blek 1963, 159). Blek na jasan i precizan način prikazuje Kondorseovu argumentaciju u savremenim terminima (164–180).

⁶ Ova i druge mogućnosti „po kojima je sud koji donosi h članova ispravan“ mogu se lako izračunati uz pomoć Blekove formule $v^{h-k} + v^{h-k} + e^{h-k}$, gde $h+k$ predstavlja članove koji donose odluku, v i e je verovatnoća da pojedini član bude u pravu ili da greši, a $v + e$ ravno je: 1 (1963, 164–165).

manja, pa je manja i verovatnoća da je *ona* u pravu. Pravilo kojim se traži super-većina nužno znači da manjina može da blokira većinu. No, što je veća super-većina koju ovo pravilo pretpostavlja, to je manja i manjina koja je dovoljna da upotrebi veto i tako nametne *svoj* sud. Istovremeno, međutim, što je manjina malobrojnija, to je veća verovatnoća da nije u pravu.

KRITIČAR: Ne zaboravimo da čitav tvoj argument zavisi od sumnjive pretpostavke po kojoj je verovatnije da je prosečan glasač češće u pravu nego što greši. Ako tu pretpostavku odbacim, onda će tvoj dokaz ići u suprotnom smeru — prema zameni striktnog većinskog pravila pravilom super-većine. I, ako se dobro sećam, sam Kondorse je pokazao kako većinsko pravilo može zapasti u velike teškoće ukoliko postoji više od dve alternative. Zaista se treba pozabaviti tim problemima.

Maksimalno povećanje celishodnosti

PRISTALICA: Pre toga želim da izložim svoje četvrto obrazloženje, to jest utilitaristički argument zasnovan na pretpostavkama o troškovima i koristima.⁷

Služeći se i dalje pojednostavljenim pretpostavkama, uzmimo da demos glasa neposredno o pojedinim zakonima. Pretpostavimo i da kod svakog predloga koji je usvojila većina, svaki građanin — pripadnik većine — dobija onoliko koristi (ili dobara, zadovoljstva itd.) koliko svaki građanin koji pripada manjini gubi. Po toj pretpostavci, većinskim pravilom bi se nužno do maksimuma povećala prosečna korist od zakona za sve građane.

KRITIČAR: Ako se pođe od te pretpostavke, onda je tvoj zaključak očigledno ispravan. No, ono što nije nimalo očigledno, jeste vrednost te pretpostavke.

PRISTALICA: Slažem se. Pa ipak, želim bolje da obrazložim svoju tezu kroz jedan ekstremni slučaj. Poći ću od pretpostavke da su čista korist za svakog člana većine i čist gubitak za svakog pripadnika manjine u potpunosti isti — tačno jedna jedinica zadovoljstva. Čak i ako samo 51 građanin u demosu koji broji 100 podržava zakon, a 49 mu se protivi, čist dobitak bi na osnovu većinskog načela bio, recimo, dve jedinice. *Nijedno alternativno pravilo ne bi moglo dovesti do boljeg ishoda.* Ići ću još dalje. Ako pretpostavimo da se granice sistema ne mogu menjati, u ekstremnom slučaju u kome su isti građani u većini ili u manjini u *svim* pitanjima o kojima se odlučuje, odluke donete po većinskom načelu biće svakako superiornije od svake alternative. I makako brutalan i nepravedan izgledao manjini ovakav politički sistem, s obzirom na granice tog konkretnog sistema, bilo koja alternativa većinskom pravilu nužno bi bila lošija.

⁷ Jedan primer za ovaj argument: Bari 1979. 176 i dalje.

KRITIČAR: Evo nas opet kod problema granice. Zaista mislim da se sa njim moramo otvoreno suočiti.

PRISTALICA: Slažem se. Treba ipak opet konstatovati da je, kad bi stalna manjina trebalo da se odvoji i uspostavi sopstveni demokratski sistem, i ako moja pretpostavka o relativnim dobicima i gubicima još uvek važi, najbolje pravilo odlučivanja za novi sistem i dalje većinsko.

KRITIČAR: Tačno, iako mi se čini da je tvoja pretpostavka proizvoljna. U svakom slučaju, kako je uopšte moguće ikad znati? I tebi je kao i meni jasno da, u stvari, nije moguće meriti relativno zadovoljstvo. Tvoje jedinice zadovoljstva — čuvene *utiles* klasičnih utilitarista — samo su fikcija.

PRISTALICA: To je možda tačno. Pa ipak, činjenica je da stalno procenjujemo relativne troškove i dobitke. Po mom shvatanju, kad god definišemo šta je u konkretnom slučaju opšte dobro, taj naš sud je u suštini utilitaristički. Uprkos svim dobro poznatim teškoćama, uvek pokušavamo da dođemo do grubog proračuna ukupnih troškova i koristi. I baš zbog tih dobro poznatih teškoća i nismo u stanju da ih precizno odredimo. Zato obično dolazimo do zaključka da se treba držati one politike kojom više ljudi dobija nego što gubi, a ne one u kojoj je situacija obrnuta. Zaključci ove vrste su možda suviše neprecizni da bi ubedili filozofa ili teoretičara društvenih nauka koji se bavi pitanjima izbora najboljih odluka. Međutim, pošto ti uvaženi ljudi nikad nisu umeli da nam kažu kako zaista možemo meriti celishodnost ili zadovoljstvo, mi najčešće nemamo drugog izbora. Vraćajući se na svoje ranije obrazloženje većinskog načela, mislim da kod donošenja ovih teških ocena većina ima više izgleda od manjine da bude u pravu.

KRITIČAR: Možda. Međutim, tvoje utilitarističko obrazloženje čini se da je mnogo slabije od ostalih. Ukoliko nemaš još nešto da kažeš, voleo bih da objasnim zašto.

PRISTALICA: Pre no što počneš, želim da istaknem još nešto. Ovo obrazloženje većinskog sistema znatno ojačava još jedna pretpostavka. Zamislimo da građani koji su izgubili na jednom pitanju, imaju realnog osnova da veruju kako će uspeti kod sledećeg. Drugim rečima, ne postoje permanentne većine ili permanentne manjine. Preciznije, pretpostavimo da je kod svakog pitanja šansa da pojedinačni građanin bude u sastavu većine jednaka srazmeri građana pripadnika većine koja podržava zakon o kome se odlučuje. Na primer, ako 60 procenata građana podržava zakon, šanse su šest prema deset da je bilo koji građanin pripadnik većine. Tokom dužeg vremena zato svaki građanin ima šansu veću od polovine da pobedi u konkretnom pitanju o kome se raspravlja. Što je veći konsenzus (to jest, što je veća prosečna većina), veća je i verovatnoća da će tipični građanin biti na pobedničkoj strani. Tako, ako prosečna većina iznosi oko 75 procenata, prosečan građanin će glasati sa većinom oko tri puta u četiri glasanja.

Prema pretpostavci o dobicima i gubicima, iz utilitarističkog ugla posmatranja nijednom alternativom većinskom pravilu ne bi mogao da se obezbedi bolji ishod u konkretnom pitanju. Ako je, pak, druga pretpostavka takođe validna, nijednom alternativom se ne bi mogao osigurati prosečnom građaninu bolji ishod u svim pitanjima.

TEŠKOĆE

KRITIČAR: Svi tvoji argumenti u prilog većinskom načinu odlučivanja zavise od izvesnih pretpostavki. Priznajem da ukoliko ih u potpunosti prihvatim, moram doći do zaključka da je većinsko pravilo time obrazloženo i da nijedna alternativa nema prednost nad njim. Morao bih da kažem kako demokratski proces nužno podrazumeva načelo vladavine većine.

Ipak, kao što sam naznačio u diskusiji, uveren sam da je većina tvojih pretpostavki podložna ozbiljnim prigovorima.

PRISTALICA: Na koje to misliš?

KRITIČAR: Iako sam se složio s tobom da neke jednostavnije pretpostavke mogu biti korisne, siguran sam da ćeš se i ti složiti da komplikacije koje se stvaraju u realnom svetu demokratskog života moraju biti uzete u obzir.

PRISTALICA: Razume se. Ako bih mislio da se načelo većinskog odlučivanja ne može opravdati u stvarnom političkom životu, ja bih ga odbacio.

Više od dve alternative

KRITIČAR: Pre svega, tvoja pretpostavka da se demos suočava samo sa dve alternative očigledno je krajnje nerealna. Drugim rečima, kad god građani moraju da glasaju o tri ili više alternativa, većinsko načelo nailazi na ozbiljne teškoće. Pre svega, to načelo nije uvek „odlučujuće“.⁸

Kad postoje samo dve alternative, potpuno je jasno da se traži sledeće: alternativa koju podržava veći broj glasača treba da bude usvojena. Pretpostavimo, međutim, da su pred glasačima tri alternative — A, B i C. Uzmimo, dalje, da svaki glasač raspoređuje alternative prema njihovoj celishodnosti. U tom slučaju većinsko načelo možemo tumačiti na nekoliko različitih načina u zavisnosti od toga kako glasači rangiraju alternative.

⁸ U ovom i sledećem odeljku držao sam se Kramera (1977, 264 i dalje). Kramer je uočio da čak i sa dve alternative može doći do manjih problema koje treba otkloniti. Jedan se odnosi na mogućnost podjednakog broja ili podele glasova, što može rešiti predsedavajući... Drugi se tiče onih koji su ravnodušni prema obe alternative i toga kako računati uzdržane glasove. Treba početi od pretpostavke... da svi koji glasaju imaju (sasvim jasne) stavove u pogledu svih alternativa (to jest, da ne može doći do podele glasova kod bilo kog rangiranja stavova glasača), kao i da se nikad niko ne uzdržava, pa prema tome do ovakvih problema i ne dolazi (295. napom. 1).

Najlakši slučaj imamo kad je *apsolutna većina* jednu alternativu stavila na prvo mesto. Tada prema većinskom načelu tu alternativu naravno treba usvojiti. Evo tog jasnog primera:

	Grupa		
	I	II	III
Rangiranje	A	C	B
alternativa	B	B	C
	C	A	A
Glasova:	55	25	20

Alternativu A je na prvo mesto stavilo 55 glasača, što je apsolutna većina. Alternativa A je zato usvojena i to je sasvim nedvosmisleno tumačenje većinskog načela odlučivanja.

Ali šta da kažemo ako apsolutna većina nije stavila na prvo mesto ni jednu alternativu? Zamislimo, na primer, da se grupa I sastoji od 40 glasača, grupa II od 35, a grupa III od 25:

	Grupa		
	I	II	III
Rangiranje	A	C	B
alternativa	B	B	C
	C	A	A
Glasova:	40	35	25

PRISTALICA: Jedno od mogućih rešenja bilo bi primeniti Kondorseov kriterijum definisanja pojma „većine“. Povednički ishod donela bi alternativa koja je porazila sve druge u glasanju o svakom paru alternativa. U primeru koji su uzeo, to bi značilo suprotstaviti alternativu A alternativu B, B alternativu C, i C alternativu A. Primenivši ovo pravilo odlučivanja na tvoj primer, B bi pobedilo C sa 65 : 30 (grupe II i III protiv grupe I). U trećem glasanju o parovima alternativa, C bi pobedilo A sa 60 : 40. Zatim bi B pobedilo A i C, a C bi pobedilo A. Prema Kondorseovom kriterijumu alternativa B je jasni pobednik.

Ciklične većine

KRITIČAR: Kondorse te je izvukao iz te rupe, ali ne mislim da će te izvući iz jedne mnogo dublje. U izvesnim okolnostima rangiranje koje vrše glasači ne mora dopustiti demosu da primeni Kondorseov kriterijum, a još manje da se insistira na apsolutnoj većini. Pokazaću ti to na sledećem primeru:

Grupa

	I	II	III
Rangiranje	A	C	B
alternativa	B	A	C
	C	B	A
Glasovi:	40	30	30

U ovom slučaju alternativa A pobeđiće B sa 70 : 30 (grupe I i II protiv grupe III); B će poraziti C sa 70 : 30 (grupe I i III protiv grupe II), dok će C poraziti alternativu A sa 60 : 40 (grupe II i III protiv grupe I). Sad smo se suočili sa primerom *cikličnih većina* o kojima je tvoj mentor Kondorse takođe raspravljao. Kao što znaš, ovaj večiti problem u demokratskoj teoriji i praksi izazivao je veliku pažnju još od Keneta Aroa (1951). Njegovom čuvenom „teoremom nemogućnosti“ dokazuje se da ukoliko se ne dopusti jednoj osobi da diktira svima ostalima, nema tog rešenja za ciklične većine kojim se ne bi povredila bar jedna od nekoliko opravdanih pretpostavki.⁹ Koliko znam, niko do sada nije uspeo da dokaže kako je bilo koja pretpostavka Keneta Aroa neopravdana niti da otkrije neko rešenje za ciklične većine koje bi bilo u skladu sa tim pretpostavkama. Prema tome, ako nisi spreman da većinsko pravilo zameniš diktaturom, nećeš moći da pronađeš izlaz iz „većinskog ciklusa“ koji ne bi bio proizvoljan.

PRISTALICA: Možda bi jedno rešenje bilo protumačiti da većinsko načelo zahteva usvajanje alternative za koju se izjasnio najveći broj glasača — ono što Amerikanci zovu „pluralitet“ (množina) a Britanci „relativna većina“. Ukoliko bi ova dva tipa većine bila prihvatljiva, onda bi u tvom poslednjem primeru alternativa A bila usvojena, jer ju je na prvo mesto stavio najveći broj glasača.

KRITIČAR: Ali, kao što moj primer pokazuje i kao što svi znamo iz svakodnevnog iskustva, pluralitet glasača može biti i manjina glasača. Insistirati u tom slučaju da se većinskim načelom pretpostavlja da će onda odlučiti manjina, čini mi se protivrečnim. Kako se racionalno može pravdati većinsko pravilo ako većine nema?

Kontrola pitanja o kojima se odlučuje

KRITIČAR: Ciklično glasanje stvara još jedan problem za demokratski proces. Kontrolom pitanja o kojima se odlučuje može se uticati na ishod. Kao što vidiš iz mog poslednjeg primera, sled po kome ljudi glasaju može

⁹ Filozof Alfred Makej (1980) intenzivno je proučavao celishodnost i opravdanost uslova. U zavisnosti od toga šta se podrazumeva izrazom „uslov“, može se govoriti o četiri ili pet. U prvom izdanju *Društvena odluka i individualne vrednosti* (1951) Erou govori o pet uslova, a u drugom (1963) o četiri. Makej se usredsređuje na četiri, dok drugi autori često pominju pet (npr., Frolik i Openhajmer 1978, 19–23; Boner 1986, 59–63).

na proizvoljan način obezbediti pobedničku alternativu. Uzmimo da neki sposoban protagonist jedne od alternativa ima kontrolu nad pitanjima na dnevnom redu, na primer kao moderator ili predsedavajući sednice. Recimo da predsedavajući želi usvajanje alternative A. On zato prvo traži da građani glasaju o alternativama B i C. Alternativa B zatim dobija rezultatom 70 : 30. Predsedavajući potom zahteva da se glasa o alternativu B i o preostaloj alternativu A. Ovog puta A dobija protiv B sa 70 : 30. Predsedavajući proglašava A pobedničkom alternativom. On bi, isto tako, ovakvim manipulisanjem dnevnim redom mogao osigurati uspeh i bilo koje od preostale dve alternative. Zar se time ne poništava kriterijum konačne kontrole nad pitanjima o kojima se odlučuje?

PRISTALICA: Ne, jer se tim kriterijumom zahteva da građani budu u mogućnosti da odrede *kako* će se odrediti dnevni red. Oni, na primer, mogu rešiti da će, ukoliko dođe do glasačkih ciklusa, pluralitet glasova biti dovoljan, ili da se do odluke dođe nekom vrstom lutrije ili, opet, nekim drugim metodom koji im se učini pošten i svrsishodan.

Problemi granica

KRITIČAR: Ako dopustiš, vratiću se sad na probleme granica koje sam pomenuo ranije. Kako se sećaš, jedan se odnosi na to da postoji razlika između pitanja o kojima se odlučuje kolektivno i onih kod kojih to nije slučaj; reč je o granicama za *kolektivne odluke*. Drugi problem tiče se granica same kolektivne *jedinice* ili entiteta. Uzev u obzir granicu za kolektivne odluke i tvoje prvo obrazloženje, zar ne bi ponekad bilo moguće da se samoodređenje dovede do maksimuma tako što će se dopustiti pojedincima ili grupama da o izvesnim pitanjima odlučuju samostalno, umesto da ih prepuste kolektivnoj odluci.

PRISTALICA: Naravno! Međutim, odlučivanje o tome kako treba rešiti neku specifičnu stvar — kolektivno ili autonomno, samo po sebi zahteva i utvrđivanje da li ona zadire i u javni interes. I ako ne budeš tvrdio kako nema pitanja koja zahtevaju kolektivno odlučivanje, pretpostavka o kojoj smo se složili ostaje savršeno validna. A ako ništa ne zahteva kolektivne odluke — sigurno nam ni demokratski proces nije potreban. Zar nije tako?

KRITIČAR: Prihvatam tvoj argument, ali ne smemo zaboraviti da demokratska asocijacija, da bi do maksimuma ostvarila samoodređenje svojih članova, zahteva daleko više od usvajanja zadovoljavajućeg načela za donošenje kolektivnih odluka.

PRISTALICA: U potpunosti se slažem. Pitam se sad neće li se pokazati da i pitanje granica jedinice (entiteta) postane problem, ne kod većinskog načela već pre u demokratskoj teoriji i praksi uopšte.

KRITIČAR: Da to utvrdimo, ispitajmo problem. Kao i kod samog demokratskog procesa, i po većinskom načelu se pretpostavlja da postoji kon-

kretna politička jedinica u okviru koje telo koje čine građani mora dolaziti do kolektivnih odluka. Međutim, ništa u ideji o većinskom pravilu ne objašnjava na racionalan način granice oko bilo koje specifične jedinice. Reći da neku odluku treba doneti po većinskom pravilu, jednostavno ne znači — i ne može da znači — i odgovor na pitanje: većina, ali koje demokratske jedinice?

PRISTALICA: Tačno. Ne vidim, ipak, kakve to veze ima sa obrazlaganjem većinskog pravila odlučivanja.

KRITIČAR: Pretpostavimo da postoji zemlja u kojoj se vlada putem demokratskog procesa, uz primenu većinskog načela donošenja kolektivnih odluka, ali u kojoj su formirane permanentna većina i permanentna manjina. Na taj način jedni isti ljudi uvek pobeđuju i isti ljudi gube. Uzmimo da ovakva stalna većina broji 60 procenata, tako da stalnoj manjini ostaje 40 procenata. Prema tome, 60 procenata ljudi živi po zakonima koje su sami odabrali, dok njih 40 procenata stalno živi po zakonima koji im se ne dopadaju, to jest po zakonima koje im je nametnula većina. Za ovo baš ne bi moglo da se kaže da je ostvarenje najvećeg mogućeg samoodređenja. Tu je, rekao bih, pre u pitanju samoodređenje za većinu, to jest dominacija većine. Zar ne bi umesto toga samoodređenje postalo maksimalno ako bi se zemlja razdvojila na dve nezavisne političke asocijacije? I pošto bi se ljudi u svakoj od njih sada među sobom slagali oko zakona koje treba doneti, *svako* bi živeo po zakonima koje je za sebe odabrao i niko ne bi bio obavezan da poštuje zakone koje su nametnuli drugi.

PRISTALICA: Tvoje rešenje je, očigledno, bar formalno u redu. Pretpostavimo zato da umesto jedne asocijacije imamo dve. Ali, molim te da uočiš jednu zanimljivu posledicu ove promene: građani u svakoj asocijaciji sad se suočavaju sa pitanjem sa kojim su se susretali i ranije! Koje pravilo odlučivanja misliš da bi trebalo da usvoje u svojoj novoj i homogenijoj jedinici? Razume se, ako hoćeš da podeš od premise iz bajke, u kojoj savršena harmonija vlada u svakom entitetu, onda ti odgovor neće biti ni potreban. Međutim, u tom slučaju u trenutku će nestati sve — i politika i država, a i potreba za političkim procesom. Pošao si, naime od toga da se pretpostavke o kojima sam govorio ne bi mogle primeniti u realnom svetu. E, pa, scenario sa „večnom harmonijom“ ne može da važi u realnom svetu. Hoću upravo samo da kažem da će u svakoj demokratskoj jedinici u kojoj nema savršene jednoglasnosti, dakle, u svakoj stvarno postojećoj demokratskoj jedinici, samoodređenje moći maksimalno da se ostvari primenom većinskog načela u donošenju kolektivnih odluka.

KRITIČAR: Ja opet tvrdim samo ovo: bez obzira na svoja politička ubeđenja, manjina može odbaciti većinsko načelo *u konkretnoj političkoj jedinici*. Umesto njega, može insistirati na *promeni same jedinice*, možda tako što će decentralizovati odlučivanje o nekim stvarima o kojima bi na taj način rešavale homogenije jedinice, čak i uz mogućnost sticanja potpune

nezavisnosti. Mogao bih, u stvari, da formiram i opštiji argument: polazeći od toga da je demokratski proces prihvatljiv za bilo koju grupaciju ljudi, vrednosti demokratskog procesa mogu se ponekad dostići promenom granica jedinice (asocijacije).

PRISTALICA: Tvoju tezu sam već prihvatio. Ako bi konkretne šire ili uže granice političke jedinice bolje poslužile ostvarenju demokratskih vrednosti, onda svakako — ako su svi ostali elementi podjednaki — treba odabrati one granice (to jest, veličinu) koje konkretnu jedinicu čine boljom. U realnom svetu, međutim, svi ostali elementi nisu podjednaki, a pitanja granica (veličine) ne rešavaju se lako. Ali, zar ne možemo razdvojiti pitanje većinskog načina odlučivanja od pitanja granica jedinice? Kako treba da izgleda najbolja politička celina u okviru koje se mogu ostvariti demokratske vrednosti, samo je po sebi teško i složeno pitanje, pa bi o njemu trebalo raspravljati daleko šire i izvan većinskog načela.¹⁰ Međutim, moram da insistiram na sledećem: po mom shvatanju, kad je konkretna jedinica data, pa čak i provizorno, onda će među članovima te jedinice većinsko načelo, bolje no i jedna alternativa, moći da obezbedi srazmerno bolje pravilo demokratskog odlučivanja.

Ublažavanje većinskog pravila odlučivanja u realnom svetu

KRITIČAR: Dozvoli još jednu pretpostavku. Ne verujem da se može celishodno obrazložiti većinsko pravilo a da se pri tom izričito ne uzme u obzir načelo predstavljanja. Potpuno razumem što smo na početku, da bismo pojednostavili diskusiju, zanemarili složenosti koje ono izaziva. Većinsko pravilo bi, međutim, bilo samo ograničeno relevantno u savremenom svetu ako nije pogodno i za predstavničke sisteme.

PRISTALICA: To teško mogu da poreknem. Da bi argument bio jasniji, zadržimo se na demokratskim asocijacijama u kojima se građani okupljaju i o zakonima glasaju neposredno. Ipak, odmah priznajem da je u današnjem svetu neposredna demokratija izuzetak. Sledstveno tome, ako većinsko načelo treba da bude relevantno za modernu demokratiju, ono se mora primeniti na predstavničku demokratiju. Ne vidim, međutim, zašto bi to izazvalo nepremostive teškoće.

KRITIČAR: Zar nije, ipak, Ruso itekako bio u pravu kad je govorio o predstavljanju? Zar ono ozbiljno ne ublažava većinsko pravilo?

PRISTALICA: Šta misliš kad kažeš „ublažava“?

KRITIČAR: Pa, uslovi u realnom svetu uglavnom obesnažuju ili ublažavaju prenošenje onoga što je želja većine u zakone i administraciju. Kad govoriš o većinskom pravilu u svetu realnosti, na kakvu to većinu misliš

¹⁰ O problemu jedinice (entiteta) reč je u 14. poglavlju.

— većinu građana, većinu glasača ili većinu članova zakonodavnog tela? Čak se i u sistemima neposredne demokratije ovo pravilo ublažava ukoliko se mnogi građani uzdržavaju od učestvovanja u političkom životu. Na primer, u gradovima Nove Engleske na sednicama gradskog veća (koje dobro poznajem) prisustvuje samo neznatna manjina građana, a i oni nisu baš pravi predstavnici ostalih. Što se atinske demokratije tiče, niko ne može da kaže koji je procenat građana dolazio na zasedanja skupštine ili u kojoj su meri oni predstavljali druge građane. Prema nekim pristalicama neposredne demokratije, u velikim sistemima bi referendumi mogli da zamene skupštine, ali su referendumi dobro poznati kao instrumenti manjina. Ako pogledamo savremene predstavničke sisteme, zapazićemo da je u nekima, kao što je onaj u Sjedinjenim Državama, odziv birača u međustepenim izborima za Kongres ispod 50 procenata. Čak i tamo gde je odziv relativno visok, većina glasača može se pretočiti u manjinu zakonodavaca. Štaviše, manjina glasača je ponekad u stanju da izdejstvuje većinu poslaničkih mesta.

PRISTALICA: Svestan sam toga. Ipak, izborni sistemi se mogu sačiniti tako da izborne većine završe kao zakonodavne većine. Srećom, u načelu, demokratska zemlja ne mora da usvoji krajnje nesavršen tip izbornog sistema kakav postoji u Velikoj Britaniji, Sjedinjenim Državama, Kanadi, Australiji i Novom Zelandu. U tim zemljama, naime, može se desiti da prema izbornim pravilima predstavnici manjine glasača dobiju veći broj skupštinskih sedišta. Međutim, baš zbog tih mana u izbornom sistemu zemalja engleskog govornog područja, gotovo sve ostale demokratske zemlje usvojile su sisteme proporcionalnog predstavnštva, kojima se uglavnom obezbeđuje prilično dobro slaganje između izborne i zakonodavne većine.

KRITIČAR: Ali čak i kod proporcionalnog predstavničkog sistema, u zemlji sa tri ili više značajnih stranaka u parlamentu — što je gotovo uvek slučaj — proces formiranja kabineta koji bi imao podršku većine nije ni izdaleka određen održanim izborima. Često se vladajuće koalicije raspadaju u periodu između dva izbora, pa se umesto njih i bez novih izbora, stvaraju nove koje se razlikuju od ranijih koalicija. Rekao bih da to predstavlja znatno ublažavanje većinskog pravila.

PRISTALICA: Slažem se. Ali zar većinsko načelo nije važan kriterijum na osnovu koga možemo prosuđivati legitimnost vlade koja tek treba da se formira?

KRITIČAR: To je nesumnjivo jedan kriterijum. Kad ga primenjujemo, ipak, vidimo koliko je često on u praksi demokratskih zemalja daleko od apstraktnog načela. Osim toga, većinsko načelo se, takođe u praksi, ublažava ne samo zbog predstavljanja; njegova relevantnost se smanjuje i zbog svih drugih činilaca koji ometaju političku jednakost i konsenzus u realnom svetu.

PRISTALICA: Čini mi se da govoriš ono što već savršeno dobro znamo. Dostići nivo koji je u bilo kojoj većoj meri blizak demokratskom procesu, u svetu realnosti je teško, a u izvesnim vremenima, mestima i uslovima i

bukvalno nemoguće. Ali u meri u kojoj smo to u stanju, većinsko načelo je, čak i kad je u praksi ublaženo, još uvek najbolje pravilo za donošenje odluka.

KRITIČAR: Samo do izvesne mere. Hoću da kažem da je, čak i ako verujemo da je to načelo najbolje moguće pravilo odlučivanja u idealno shvaćenju demokratiji, što se više to pravilo ublažava u praksi, to slabije postaje i njegovo opravdanje u *samoj praksi*. U izvesnim uslovima ono je toliko oslabljeno da je sasvim razložno potražiti alternativu.

PRISTALICA: Na šta misliš?

KRITIČAR: Ništa specifično. Mislim naime da možda, realno posmatrano, odluke vlada u demokratskim zemljama nisu uopšte rezultat odluka većine već — manjine.

PRISTALICA: Da li ti to sad tvrdiš da su savremene demokratije zaista sistemi pod dominacijom manjine — što su zastupali autori kao Gaetano, Moskva, Vilfredo, Pareto, Robert Mike, V. I. Lenjin i mnogi drugi kritičari „buržoaskih“ demokratije? Ako je tako, iznenađuješ me. Znam da se unekoliko razlikujemo u pogledu većinskog načela, ali do sada nisam pretpostavljao da je po tvom mišljenju u realnom svetu nemoguće postići razumnu meru demokratije!

KRITIČAR: Stani malo! Po mom mišljenju, teorijama o dominaciji manjine koje zastupaju pomenuti autori se duboko pogrešno tumači priroda vladavine u modernim demokratskim zemljama.¹¹ Hoću da kažem nešto sasvim drugo. Ako, naime, pažljivo ispitaš specifične odluke vlada, često ih je nemoguće osnovano kvalifikovati kao odluke većine. To su pre odluke manjine ili manjinske koalicije manjina. Po teorijama o dominaciji manjine, dominantna manjina je, okvirno rečeno, jedna te ista u svim ključnim odlukama. U sistemima „manjinskog pravila“, pak, manjina ili manjinska koalicija značajno varira po svom sastavu i interesima, od jedne odluke do druge, ili od jednog tipa odluka do drugog.

PRISTALICA: Možda je „manjinsko pravilo“ odlučivanja tačan empirički opis procesa donošenja odluka u nekim demokratskim zemljama. Ali, da opet kažem, zar ne treba zaključiti da je sistem „manjinskog odlučivanja“ inferioran u odnosu na sistem većinskog načina odlučivanja? Ono što ti nazivaš manjinskim pravilom, definitivno je samo sistem koji je drugi po valjanosti.

KRITIČAR: Ne mora da znači. Njime se većem broju ljudi može omogućiti da postignu više na osnovu onih političkih odluka za koje se zalažu, što inače ne bi bio slučaj u izraženije većinskom sistemu. U toj meri mogu se, više nego što bi bilo moguće po striktnom većinskom pravilu, do maksimuma povećati samoodređenje, prosečna korisnost i podjednake šanse.

PRISTALICA: A možda i ne bi. To ipak zavisi od okolnosti.

¹¹ O teorijama dominacije manjine govori se u 19. poglavlju.

KRITIČAR: Tačno. Ali ako je „manjinsko pravilo“ bolje nego većinsko u nekim okolnostima, onda ne možemo reći da je načelo većinskog odlučivanja uvek najbolje.

Da li se većinskim pravilom do maksimuma povećava prosečna korisnost?

KRITIČAR: Vraćam se na tvoje obrazloženje većinskog pravila kao načina za maksimalno povećavanje prosečnih čistih koristi od kolektivnih odluka, ili prosečnog zadovoljstva, sreće ili bilo čega što misliš da treba pomenuti.

PRISTALICA: Čiste koristi su dovoljne.

KRITIČAR: Da bi formulisao svoju tezu, morao si da specificiraš da će, ako se usvoji alternativa A, prosečna čista korist za osobe u sastavu većine biti najmanje jednaka prosečnoj čistoj koristi pripadnika manjine da je A bila odbačena (a alternativa B usvojena). Čini mi se, međutim, da je ta pretpostavka krajnje proizvoljna. Ako ona nije tačna, većinskim pravilom se ne garantuje da će većina uvek ocenjivati političke odluke vodeći računa o čistim dobicima svih zainteresovanih. Većina se, na kraju krajeva, ne može baš uporediti sa neutralnim, blagonaklonim i sveznajućim presuditeljem koji se opredeljuje za politiku kojom će se do maksimuma povećati prosečna korisnost (ili zadovoljstvo, sreća itd.). Umesto toga, većina će se verovatno opredeliti za politiku kojom se njenim pripadnicima pružaju samo skromne koristi, ali će ona ipak biti toliko štetna po manjinu da bi je, na osnovu striktno utilitarističkog proračuna — na primer, u sferi maksimalnog povećanja prosečne dobrobiti — trebalo odbaciti. Što je manja prosečna korist za pripadnike većine, to je veća prosečna šteta za pripadnike manjine; isto tako, što je manja razlika u brojevima između većine i manjine (do granice od 50 procenata plus jedan protiv 50 procenata minus jedan), to je po striktnim utilitarističkim standardima gori ishod. U ovakvim slučajevima, ako bi neutralni arbitar trebalo da odluči, on bi odbacio politiku većine i umesto nje izabrao politiku manjine.

PRISTALICA: Ali tvoj neutralni arbitar takođe odbacuje demokratski proces i zamenjuje ga nekom vrstom staralaštva (vladavinom „odabranih“). Je li to alternativa većinskom pravilu koju predlažeš?

KRITIČAR: Ne predlažem ja alternativu. Jednostavno koristim dosetku sa neutralnim arbitrom da pokažem zašto je tvoje utilitarističko obrazloženje ozbiljno manjkavo. Treba reći i da kad god većina ne uspe da na objektivan način uzme u obzir interese manjine, ona time krši načelo od koga zavisi legitimnost i demokratskog procesa i većinskog pravila.

PRISTALICA: Prilično sam siguran da mogu navesti izvesne uslove u kojima većina ne bi delovala onako kako ti kažeš.

KRITIČAR: Ne sumnjam u to, ali to nije odgovor. Ako su ti potrebni „izvesni uslovi“ da obrazložiš većinsko načelo, time priznaješ da se, ukoliko takvi uslovi ne postoje, proces primene većinskog pravila ne može više opravdati. Pa ipak, ništa u samom većinskom načelu ne garantuje da će se ti uslovi ostvariti i da će većina odabrati one ishode kojima će se zadovoljiti utilitaristički kriterijumi. Kad god u sistemu ne postoje tvoji hipotetički uslovi, gubiš mogućnost da opravdaš većinsko pravilo kao nužno ili dovoljno radi postizanja moralno ispravnih ishoda — bar po utilitarističkim kriterijumima. Nećeš valjda da kažeš kako su uslovi koje bi naveo uvek i neizbežno prisutni?

PRISTALICA: Naravno da neću.

Neutralnost u odnosu na pitanja o kojima se odlučuje

KRITIČAR: Najzad, hoću da osporim jednu pretpostavku koja je ključna za Mejov argument u prilog većinskog pravila: reč je o onoj koja se odnosi na neutralnost u pogledu pitanja na dnevnom redu za odlučivanje. Pitanje neutralnosti je od izuzetnog praktičnog uticaja, jer u većini demokratskih zemalja proces odlučivanja nije neutralan u odnosu na sva pitanja za raspravu i odlučivanje. Ustavni amandmani su dobar primer. Drugi primer odnosi se na to da u federalnom uređenju, federalne jedinice, oblasti ili kantoni koji čine sam sistem ne mogu biti ukinuti odlukom proste većine. Evo još jednog: u nekim demokratskim zemljama pitanja koja se odnose na značajne verske, jezičke ili regionalne supkulture ne mogu se rešavati po većinskom pravilu. Svaka supkultura je, u stvari, na osnovu ustava ili posebnog sporazuma, ovlašćena da upotrebi veto u stvarima koje su od vitalnog značaja za njene vrednosti ili interese. Ukratko, jedna uporedna analiza demokratskih zemalja pokazala bi da se većinsko pravilo odlučivanja relativno retko primenjuje u svim pitanjima.¹²

PRISTALICA: Što samo pokazuje kako je malo zemalja koje su u potpunosti privržene demokratskom procesu.

KRITIČAR: Suviše si olako odgovorio. Kao i mnogi zastupnici većinskog pravila, ti smatraš da ljudi ne mogu biti privrženi demokratskom procesu ako nisu privrženi i većinskom pravilu. Verujem ipak da priznaješ kako su ljudi u nekim demokratskim zemljama u kojima je primena većinskog pravila ograničena, u istoj meri odani političkoj jednakosti i demokratskoj ideji kao i ljudi u „većinskim“ demokratijama. Takođe, ako većinsko pravilo odlučivanja ne shvatiš kao svoj definicioni temelj, moraćeš da priznaš da se političkim institucijama zemalja u kojima ne vlada većinski sistem demokratski proces ostvaruje u meri koja je karakteristična za političke institucije zemalja u kojima je taj sistem izraženiji.

¹² Što će se videti u sledećem poglavlju.

Negativne strane većinskog pravila na koje je ukazao kritičar u znatnoj meri štete tezi njegovih pristalica, po kojoj je za demokratski proces to pravilo neophodan uslov donošenja svih kolektivnih odluka. Međutim, od neosporne postavke da je većinsko načelo nesavršeno — a možda i veoma nesavršeno — ne možemo neposredno preći na zaključak da ga treba zameniti nekim alternativnim pravilom za donošenje kolektivnih odluka. Pre no što dođemo do tog zaključka moramo saznati može li se naći neka generalno superiornija alternativa. No, kao što ćemo videti, i takve alternative pune su nedostataka.