

Йос Ферхулст & Ариен Нейебур

# Пряка демокрация

Факти и аргументи относно  
въвеждането на инициа-  
тива и референдум



**Йос Ферхулст & Ариен Нейебур**

**Пряка**

**демокрация**

**Факти и аргументи относно  
въвеждането на инициатива  
и референдум**

Democracy International

Brüssel 2007

---

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)

[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)

Йос Ферхулст & Ариен Нейебур

Пряка демокрация: Факти и аргументи относно въвеждането на инициатива и референдум

Със съдействието на Ивайло Георгиев

Брюксел: Democracy International, 2007

Превод: Ивайло Георгиев

Корекции: Даниела Божинова

Оформление: Stephan Arnold, Arnold Design

Издание на [Democracy International](#) в сътрудничество с [Democratie.nu](#) (Белгия), [Meer Democratie](#) (Нидерландия) и „Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива“ (България)

Авторските права на тази публикация са подчинени на Creative Commons license „Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.5“. Публикацията може да бъде препечатвана и разпространявана при следните условия:

- Позоваване: Трябва да посочите авторството по начин, определен от самия автор.
- Без търговска цел. Не можете да използвате тази публикация с търговска цел.
- Без производни произведения: Публикацията не може да бъде ползвана като основа, преработвана или променяна.

При всяко използване или разпространение договорните условия трябва да бъдат ясно посочени. Всяко от тези условия може да бъде отхвърлено, ако получите разрешение от притежателя на авторските права.

Повече информация на <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>



# Съдържание

1.Скритата сила на демокрацията.....	7
2. Какво е демокрацията? .....	13
3.Федерализъм, субсидиарност и социален капитал .....	24
4.Демократичният човек .....	39
5.Пряката демокрация в практиката.....	52
6. Възможни възражения срещу пряката демокрация.....	75
7. Пряката демокрация в България – история и практики .....	94
Някои използвани термини и понятия .....	102
Библиография.....	104
За авторите .....	109
За издателите на тази книга.....	110

# 1.Скритата сила на демокрацията.

20-ти век няма да остане в историята като векът на информационните технологии, космическите пътувания или ядрената енергия. Няма да бъде запомнен като век на фашизма, комунизма или капитализма. Нито пък като век на две световни войни.

Двадесети век ще бъде векът на демокрацията.

През 20-ти век за първи път в историята демокрацията се превърна в световен стандарт. Не се заблуждавайте, този стандарт реално не е достигнат напълно никъде и демокрацията продължава да се потъпква навсякъде по света. Обаче с някои изключения, като Саудитска Арабия и Бутан, всеки режим предявява претенция за демократична легитимност. И това е така, именно защото демокрацията се превърна в стандарт за хората по света. Това е факт с революционно значение.

През 19-ти век демокрацията е все още в своето юношество. Универсалната електорална система един човек = един глас се появява за първи път в Съединените американски щати, но до средата на века в повечето щати правото на гласуване е запазено за бели хора, които притежават собственост. Жените и цветнокожите не са смятани за компетентни да участват в избори. След Гражданската война през 1870 година цветнокожите получават конституционно право да гласуват, докато жените трябва да чакат до 1920 година. В Обединеното кралство работниците се борят и бунтуват десетилетия за правото да гласуват и успяват да се преборят към края на 19-ти век. Суфражетките (движението на жените за политически и изборителни права б.ред.) правят редица демонстрации между 1904 и 1918 година, докато жените над 30 и всички мъже над 21 годишен възраст получават правото да гласуват. През 1928 година това право вече имат всички жени над 21 годишна възраст, но то е осмивано като „пилешки вот“, в смисъл: неразгърнат, едва излюпен, още неразперил крила. В Южна Африка пък дори предричат бедствия, ако бъде въведено универсално електорално право.

Има скрита сила в демокрацията. В днешни дни демократичните системи неведнъж отказват да дадат власт на очевидно диктаторски режими. Отново и отново по-демократичните общества показват, че в крайна сметка изглежда имат по-голяма жизненост.

## Два източника на сила

Демокрацията дължи превъзходството си на два източника.

Първо, демократичната система е легитимна. При истинската демокрация формата на управление е (по дефиниция) търсена от хората. Логично е, че такава форма може да разчита на по-голяма подкрепа отколкото един диктатор.

Второ, демокрацията е по-продуктивна. При един авторитарен режим, идеите на мнозинството хора имат малка възможност да повлияят на вземането на решения. При демокрацията, идеите имат много по-широка основа.

Освен това, селективността на идеите е по-ефикасна при демокрацията. Демокрацията не е нищо повече от обществено обработване на индивидуални идеи. Новите идеи винаги принадлежат и произлизат от отделния човек, защото личностите са тези, които мислят. Но индивидуалните идеи трябва да бъдат разглеждани, да бъдат съпоставяни една на друга и съответно да бъдат адаптирани за нуждите и състоянието на обществото. Хората се нуждаят едни от други, за да коригират пропуските в своите идеи. Сърцето, същността на демокрацията е именно този процес на социално схващане, формиране и оформяне, при който идеята или предложението на един човек – често вече възприети от дадена група (активистка организация, застъпническа група или политическа партия), са оценени с техните плюсове и минуси от обществото като цяло. И този процес на схващане и разбиране води до избор. Но изборът винаги трябва да бъде проучен и разглеждан в перспектива – днешното малцинство може да бъде утрешното мнозинство. И решенията по отношение формирането на картината се отнасят подобно на ударите на тимпаните в рамките на цялата симфония.

В средносрочен до дългосрочен план демократично взетите решения ще превъзхождат авторитарните в социален смисъл. Едно авторитарно решение със съмнителни морални цели, които не обслужват обществен интерес, ще опита да пробие път чрез сенчести пътища, не пропускащи светлината на отвореното демократично решаване. Докато в демократична среда, най-добрите идеи ще бъдат филтрирани, защото ние (хората) сме по-добри в разпознаването на чуждите слабости, отколкото на собствените си такива. Процесът на селектиране и избор, съпътстващ демокрацията, може да подхрани обществото с онова, което е в негова полза. Което все още не означава, че наличието на демократични инструменти задължително гарантира качествени морални инициативи на отделните членове на обществото – можем само да вярваме и разчитаме, че такива инициативи ще бъдат предприети. Но пък означава, че морално стойностните стремежи и искания не могат да бъдат реализирани без демокрация. Политиците не могат да предписват морал – могат да създадат инструменти, които да позволят латентният морален потенциал на отделните хора да бъде освободен и да работи в полза на обществото.

## Развиваща се демокрация

Демокрацията никога не е „завършена“. Изграждането и нарастването на демокрацията трябва да бъде разглеждано като органичен процес. Демокрацията не може спре да се развива така както човек не може да спре да диша. Демократична система, която е статична и не се променя, би се изродила и превърнала в антидемократична. Това причинява и настоящата болна-вост на обществото. Ние трябва да посрещнем в лице факта, че демокрацията в нашите общества е в бедствено положение.

Днешната чисто представителна демокрация всъщност е резултат на стремежи отпреди повече от век. Тази система е била подходяща за времето си, защото мнозинството от хора са успели да оформят политически възгледи и идеи, резултат на по-малък брой общочовешки и социални убеждения, въплътени и представени например в християнската, социалистическата или либералната доктрина. Но това време е минало. Идеите и съжденията на хората вече са по-индивидуални.

В този контекст подходящата демократична формула е парламентарна система, допълнена с обвързващ/задължителен и инциран от гражданите референдум (пряка демокрация), защото тази система предлага директна връзка между хората/личностите, от една страна и законодателните и изпълнителните органи, от друга. Колкото по-голяма е възможността на гражданите да прилагат индивидуални решения и съответно да отнемат идейния монопол от политическите партии, толкова по-високо е изискването и търсенето на инструменти за вземане на решения чрез пряка демокрация.

И действително мнозинството от хората в западните страни искат въвеждането на референдум (вж 1-1). Сам по себе си този факт би трябвало да е решаващ и достатъчен за прилагането му. Демокрацията буквално означава – „управление на народа“ (вж Оксфордски речник). Първата стъпка към автентично управление на народа е нужно да включва хора, които са способни да определят за себе си как това управление да бъде проектирано и приложено на практика.

Независимо от това е очевидно, че по-голямата част от политиките са против референдума (вж 1-2). Прави впечатление и че колкото по-висока властова позиция заемат те, толкова по-енергично се противопоставят на идеята за референдум (вж 1-3). По този начин те всъщност използват същите аргументи, които по-рано са били използвани против правото на работниците и жените да гласуват. Тези аргументи обаче имат много малка тежест и в глава 6 ще разгледаме внимателно главните контра-аргументи.

В действителност обаче, дори един поглед към практическата пряка демокрация е достатъчен да се разбере, че възраженията са неоснователни. Швейцария в частност е пример (макар и не перфектен) за пряка демокрация от повече от век (вж глава 5). Швейцарците могат да стартират законодателни граждански инициативи на всички административни нива и в редица случаи става ясно, че гражданите са против предпочитанията на политическия и икономически елит. При референдуми относно промени в конституцията или при прехвърляне суверенитет към международни организации – референдуми, задължителни в Швейцария, гласоподавателите отхвърлят една четвърт от предложенията на парламента; когато граждански комитет или група граждани събира подписи, за да предизвика референдум по обикновени закони, половината законодателни предложения се отхвърлят (от парламента, който може да изготви контрапредложение). Но хората не използват своите права, за да превърнат Швейцария в антихуманна или авторитарна държава! В Швейцария няма смъртно наказание и човешките права не са заплашени. Освен това швейцарците нямат намерение да се откажат от своята изключителна демократична система. (Например неприязънта на швейцарците към ЕС е свързана с недемократичния характер на ЕС).

Но пряката демокрация не бива да бъде идеализирана. Сама по себе си тя не предлага решения. Обаче предлага механизъм за вземане на полезни и използвани решения на съвременни проблеми. Въвеждането на пряка демокрация не трябва да става заради внезапната еуфория, а в духа на „активна и съзнателна готовност“.

Освен това не бива да се подценява друго явление, което неминуемо би оказало въздействие вследствие радикалния избор за задълбочаването на демократичността. Решението за повече демокрация е също така решение за правото на други да имат глас. То е един вид декларация – вяра в латентните морални сили и капацитет на нашите съграждани. В нашите общества, отровени от взаимно недоверие, няма почти нищо друго, което би могло да има оздравяващ ефект. Ангажиментът към повече демокрация е по дефиниция анагжимент към друг човек, към неговата свобода на изразяване, към неговото човешко достойнство. Хората, които са заинтересувани само от постигането на техните собствени цели, няма какво да получат от демокрацията. За тях би било по-добре да насочат цялата си енергия към пропагандирането на своята собствена гледна точка. Истинските демократи обаче се интересуват от гледната точка на другите, защото разбират и знаят, че хората се нуждаят едни от други, за да подобрят идеите и интуицията си и да ги разработят и подобрят. Този социален процес на формиране на становища и виждания представява истинската сърцевина на демократичността. Колкото повече контактуват хората един с друг в един вид федерализъм (за връзката между федерализъм и пряка демокрация вж глава 3), толкова по-лесно и ефективно могат да споделят и изведат наяве вижданията си. Пряката демокрация и федерализмът се подсилват едни други. Заедно те формират „силна демокрация“ (Барбър, 1984) или „интегрирана демокрация“.

## **„Нашата демокрация няма смисъл“**

Засега все още сме далеч от такава интегрирана демокрация. Вземането на политически решения като цяло не се извършва под влиянието на гражданите и дори е неосъзнато от тях. Това е валидно за почти всички европейски страни.

Ханс Херберт фон Армин е професор по Публично право и Конституционна теория от Университета в Шпайер, Германия. Има издадени няколко книги, посветени на демокрацията и управлението, и има репутацията на изследовател, който оповестява задкулиската реалност, скрита зад „красивото лице на демокрацията“. В труда си „Системата“ (с подзаглавие „Машинациите на властта“) от 2001-ва година, той вдига завесата на германската политическа система: „Ако представителната демокрация означава правителство на хората за хората (по Ейбръхам Линкълн), то бързо става ясно, че всъщност не всичко е наред с основните принципи на това, което би трябвало да бъде най-либералната демократична социална система, съществувала някога в Германия. Държавата и управлението (политиката) като цяло са в такова състояние, че само професионални оптимисти или откровени лицемери могат да ги нарекат резултат от волята на народа. Всеки германец има свободата да се подчинява на закони, за които никога не се е съгласявал; може да одобрява величието



на конституция, която никога не е легитимирал; свободен е да се любовува на политици, които никога не е избирал, а и да ги възнаграждава богато – чрез данъци, за чието използване никога не е бил питан.“ Според фон Армин политическите партии, които вземат решенията в условията на настоящата система, се превръщат в монолитни институции. Политическата идентификация и удовлетворяването на нуждите, които в демокрацията би трябвало да протичат отдолу нагоре – или от хората към парламента, в момента са напълно в угода на партийните лидери. Фон Армин също така обвинява системата на финансиране на партиите, според която политиките могат лично да определят каква част от данъчните приходи могат да събират техните партии – точно като всяка друга частна организация. Според него не е изненада, че политиките продължават да игнорират все по-честите призови за промяна на политическата система, защото това би подкопало удобните им позиции на властници.

Във Великобритания Power Inquiry (Изследване на властта), комитет, създаден от обществени организации, провежда мащабно изследване на британската демокрация и най-вече на въпроса защо толкова много хората загърбват политическите въпроси и политиката като цяло. Комитетът иницира срещи из цялата страна, на които гражданите са поканени да изложат своите становища. В резултат е изготвен и публикуван доклад „Властта за народа“, в който се отбелязва: „Нашето проучване установи един фактор, който предизвиква незаинтересоваността у хората – усещането им, че техните виждания и интереси не са достатъчно вземани предвид в процеса на политическото решаване. Много (ако не и всички) от останалите обяснения за слабото гражданско влияние, представени тук, могат също да бъдат разбрани като последици от това заключение. То е силно изразено в изявленията, дадени по време на изследването.“ (Изследване на властта 2006, стр. 72).

През 1992 г. професор Де Вахтер внимателно очертава процеса на вземане на политически решения в Белгия и прави следния извод: „В Белгия развитието на формалните демократични институции е закъсняло. Повечето досегашни проекти, които биха позволили на гражданите да упражняват влияние върху вземането на решения са или отречени, или в най-добрия случай водят до провал.“ (стр.71) „Гражданите или гласоподавателите са слаби играчи и не разполагат с инструменти за достъп до най-високите нива на властовата йерархия и вземането на решения. Отнасящото се до тях се решава по елитарен начин. За хора, отворени към идеята за демократична легитимност, тази оценка е едновременно разочарование и повод за абдикация.“ (стр. 371).

През 2002 г. нидерландският журналист Жерар ван Вестерло интервюира професор Даут, уважаван политически учен. Даут е смятан за Нестор на нидерландската политическа наука – цяло следвоенно поколение политолози е обучено от него. Той буквално „хвърля в коша“ твърдението, че Нидерландия е демократична. Да, основните права се спазват, казва Даут, но „нека не използваме високопарни думи и да наричаме нещата такива, каквито не са – демокрация с представителство на хората. (...) Нашата демокрация няма смисъл“. Ван Вестерло продължава репортажа си, посещавайки десетки политически учени и специалисти в социалната администрация из цялата страна, за да разбере

какво мислят по въпроса. Всички споделят възгледите на Даут. Професор Фрисен от Тилбург например твърди: „В Нидерландия ние сме управлявани от арогантен елит, който няма намерение да предприеме нищо в смисъла на пряката демокрация.“ В Грьонинген проф. Анкерсмит казва: „Политиката в Нидерландия отива към ръба. Демокрацията като такава не може повече да бъде разпознавана в този процес“. Според проф. Тромп от Амстердам „Политиките в Нидерландия вървят към задънена улица. Очертава се криза, която не може да бъде избегната. Политическите партии не са нищо повече от кръгове хора, които се познават и подкрепят едни други.“ Политическият изследовател Баакман от Маастрихт обобщава: „Ние лъжем самите себе си, че това, което наричаме демокрация, в действителност работи като демокрация.“ (Ван Вестерло, 2002).

## Загубата на доверие

Населението в повечето европейски държави осъзнава, че вземането на решения не става по демократичен начин и затова до голяма степен е изгубило доверие в институциите.

В Германия проучване на TNS Emnid, поръчано от списание Рийдърс Дайджест, показва, че доверието на гражданите в политическите партии е намаляло от 41% до 17% за времето между 1995 и 2005 г. За същия период доверието в парламента, като институция е намаляло от 58% до 34%, а доверието в правителството – от 53% на 26%. „Под повърхността бушува буря“, коментира политическият изследовател Карл-Рудолф Корте, „Това е много повече от обичайната липса на интерес към политиката и политическите партии. Сега хората презират своите представители във властта.“ (Reader's Digest Online, 10.08.2005). Според проучване на общественото мнение на агенция Галъп, 76% от германците смятат политиките за некоректни. (Die Zeit, 4.08.2005).

Анкета на агенция SOFRES през 2003 г. показва, че 90% от французите са убедени, че не могат да имат никакво влияние върху вземането на политически решения на национално ниво, като 76% твърдят същото и за местното ниво. (Lire la politique, 12.03.2003).

Белгийският социолог Елхардус анкетира белгийците относно вижданията им за демокрацията през 1999 г. Той обобщава следното: „Голяма част от избирателите остават с впечатлението, че тяхното виждане и техният глас не успяват да преминат през политиката, за да се превърнат в политики. Също така 58% от запитаните смятат, че веднъж избрани, политиките „варват, че са прекалено добри за хора като нас“. Една четвърт от избирателите отговарят, че „няма нито един политик, на когото биха се доверили“. Едва 15% до 23% от респондентите се изказват положително за управлението и политическото представителство. Затова не би било пресилено да се твърди, че половината до ¾ от електората се чувства обезвластен.“ (Елхардус, 1999, стр.36).

Анкети, проведени в Нидерландия през 2004-та от Морис де Хонд, показват, че нидерландците нямат вяра в демократичността на тяхната държава. 70% от респондентите не се съгласяват с твърдението, че „Политиките в момента имат повече чуваемост отпреди пет години.“; 51% не са съгласни с твърдението, че „В

Нидерландия гласоподавателят играе важна роля във функционирането на националния парламент.“; 47% са съгласни. 55% не са съгласни с твърдението, че „Нидерландия е страна с истинска демокрация“, едва 39% са съгласни. Друга анкета на де Хонд от 2005 г. засяга корупцията. Нидерландците смятат, че средно 12% от членовете на парламента и правителството са корумпирани, както и средно 18% от общинските власти. Една четвърт от запитаните признават за личен опит в корупционно отношение. (www.peil.nl).

През 2002 г. Галъп правят проучване върху степента на доверие към 17 обществени институции – от армия и синдикати до парламент и различни международни организации. Анкетирани са 36 000 души от 47 държави. Резултатът е, че от всички институции хората се доверят най-малко на парламентите – средно 51% от

хората имат малко или никакво доверие, докато едва 38% имат умерено до високо доверие. (De Witte Werf, Spring 2003q p.11). През 2004-та международната антикорупционна организация Transparency International организира подобно запитване в 62 държави, в което общо не по-малко от 50 000 души са отговорили на въпроса кои обществени институции смятат за най-добри и кои за най-корумпирани. В резултат политическите партии са определени за най-корумпирани – в 36 държави партиите са поставени на първо място по корупция. Парламентите са на второ място. (Rotterdams Dagblad, 10.12.2004).

Не бива обаче да се смята, че този стряскащ процес на загуба на доверие може да продължава вечно – едно управление, загубило доверие към себе си, де факто е загубило и своята легитимност.

### **1-1: Искат ли хората пряка демокрация?**

Да. Трудно е да се открие западна страна, в която мнозинството от хората да не искат пряка демокрация.

През 1995 г. анкетата „Държава на нацията“ показва, че 77% от британците вярват, че трябва да бъде въведена система, „...в която чрез референдум на хората трябва да бъде предоставено вземането на определени решения.“ (Project Magazine, 10.1998). Според запитване, публикувано от в. Сън (март, 2003), 84% от британците искат да бъде проведен референдум за приемането на Европейска конституция. Същевременно според проучване на Daily Telegraph 83% от британците смятат, че въпросите за суверенитета трябва да се решават чрез национален референдум, като едва 13% вярват, че това е приоритет на правителството. През 2000 г. Guardian публикува анкета, в която 69% от британците искат референдум върху новата избирателна система, предложена от министър-председателя Тони Блеър. Това ясно показва, че те искат да имат решаващата дума относно организацията на политическата система в страната.

В Германия повече от 4/5 от хората искат граждански иницирианият референдум да бъде въведен на национално ниво. През 2004 г. след анкета на агенция Emnid става ясно, че 79% от германците биха искали провеждането на референдум за Европейската Конституция. Предишни допитвания сочат, че средно около 70% от привържениците на всяка от водещите партии предпочитат пряката демокрация. (Zeitschrift für Direkte Demokratie 51 (списание за пряка демокрация, бр. 51), 2001, стр.7).

Според анкета на SOFRES 82% от французите подкрепят граждански иницириания референдум, едва 15% са против. (Lire la politique, 12.03.2003).

В Нидерландия 81% от избирателите подкрепят въвеждането на референдум, като средно над 80% от поддръжниците на четирите големи партии са за

пряката демокрация (Kaufmann and Waters, 2004, p. 131). Според анкета на НИПО от април 1998 г. 73% от гласоподавателите са искали референдум върху въвеждането на еврото, а през септември 2003 г. 80% от анкетирани са били „за“ провеждане на референдум върху Европейската конституция (в крайна сметка проведен през 2005 г.) (Nijeboer, 2005). Нещо повече – нидерландците очакват много от демокрацията. Националното проучване от 2004 г. показва, че „насърчаването на демокрацията“ е бил отговорът на 68% от хората на въпроса „Какво според вас е от основна необходимост за световния мир?“.

В средата на 2003 г. Галъп прави общоевропейско проучване относно нуждата от референдум върху приемането на Европейска конституция и 83% от анкетирани смятат такъв референдум или за задължителен, или за нужен, но не задължителен. Само 12% го квалифицират като безполезен. Процентът „за“ е дори по-висок сред младите и по-високо образованите. (Witte Werf, 2003, стр.15).

Мнозинството американци също желаят пряка демокрация. В най-всеобхватното проучване за пряка демокрация в страната, проведено в периода 1999-2000 г. средният резултат във всички 50 щата е 67,8% за въвеждането на прякодемократични инструменти, против са 13,2%. Показателно е също така, че колкото повече референдуми са проведени в съответния щат в четирите години преди изследването, толкова по-висок е броят на поддръжниците на пряката демокрация. Във всеки щат те са средно с 30% повече от противниците й. „Това изследване убедително показва, че опитът в иницирирането и провеждането на референдуми, увеличава подкрепата за този процес.“ (Waters, 2003, стр. 477). Проведена е и анкета върху иницирирането на референдум на федерално (национално) ниво (парадоксално, САЩ са една от малкото страни в света, в която никога не е бил проведен национален референдум, въпреки че на щатско и местно ниво пряката демокрация е широко разпространена). В анкетата поддръжници на този инструмент са 57,7% от запитаните, против са 20,9%.

## 1-2: Иска ли политическият елит пряка демокрация?

Не. И това става напълно ясно от проучванията, проведени сред политици.

В Дания например, членовете на националния парламент са запитани какво мислят за предложението „Трябва да има повече референдуми в Дания.“ Противниците са огромно мнозинство, като в партиите на социалдемократите, левите либерали и центристите опозицията е дори 100%. 96% от десните либерали са също против, както и 58% от консерваторите. Единствените поддръжници с (голямо) мнозинство са Социалистическата партия и Датската народна партия (в. Jyllands Posten, 30.12.1998).

През 1993 г. политологът Топс прави проучване сред членовете на общински съвети в Нидерландия. По-малко от една четвърт се изказват в полза на въвеждането на референдум (NG Magazine, 31.12.1993). Подобни резултати показва и проучване на университета в Лайден – 36% от общинските съветници са „за“, а 52% против. Сред либералите и християндемократите средно 70% са против. Единствено Зелената левица и левите либерали излъчват мнозинство „за“. (Binnenlands Bestuur, 18.02.1994).

В Белгия Институтът за местна социалистическа активност прави вътрешно проучване сред социалдемократите относно общинския референдум – едва 16,7 % безусловно подкрепят такава форма на пряка демокрация. (в. De Morgen, 31.01.1998).

Проучване на Каина (2002) върху желанието на различните елити в Германия да въведат пряка демокрация осигурява интересен поглед върху динамиката на подкрепата им. Каина разделя елитите на политически, синдикален и предприемачески. В общ план 50% от елита дава „висока“ или „много висока“ подкрепа за пряката демокрация. Но поотделно числата са твърде разнородни. Сред синдикалните подкрепата е 86%, докато сред предприемачите е 36%. При политическия елит процентите варират значително – Зелените и посткомунистическата PDS подкрепят напълно – 100%. При социалдемократите и либералите резултатите са съответно 95% и 78%, а при християндемократите – 34%. (трябва да се отбележи, че по време на изследването мнозинството в германския парламент вече е одобрило конституционни изменения за въвеждане на някои добри практики на пряка демокрация; именно християндемократите (CDU) се оказват пречка за прилагането им на практика, след като се обявяват против и по този начин не е достигнато мнозинство от 2/3). Ако погледнем към избирателите обаче – поддръжниците на различните партии – то във всяка партия без изключение мнозинството от привържениците подкрепя пряката демокрация. Изводът – по този пункт Християндемократическият съюз не представлява желанията на хората, при това дори тези на собствения си електорат, и изглежда склонен да подкрепи желанията на бизнес елита.

## 1-3: Политическа власт и пряка демокрация

Дали даден политик подкрепя или не референдумите е въпрос, тясно свързан с неговата собствена ангажираност във властта. Изглежда, че колкото повече власт имат политиците в условията на представителна демокрация, толкова повече се противопоставят на пряката такава. Ето няколко показателни примера.

В Швеция за 20 век са проведени само пет референдума. Позициите спрямо пряката демокрация на двете най-значими и големи шведски партии – социалистическата и консервативната – варират в зависимост от това дали са на власт или не по време на допитванията. Така например, преди Втората световна война, консервативната партия е твърдо против референдума, докато след войната, когато става опозиционна за десетилетия наред, постепенно се превръща в застъпник на референдумите. При социалистите нещата са същите, но в обратен ред – те започват да отхвърлят референдумите от момента, в който печелят абсолютно мнозинство в шведския парламент (Rikstag). Руин (1996, стр. 173) обобщава: „Тенденцията е опозиционните партии или тези, които заемат периферна позиция в парламента, да подкрепят пряката демокрация. Партиите пък, които съставят правителство или са в изпълнителната власт, са по-скоро против.“

След Втората световна война християндемократите (CDU) остават в опозиция в германската провинция Баден-Вюртемберг. Когато през 1952-1952 г. се гласува конституцията на провинцията, партията се застъпва за въвеждането на референдуми. Управляващото мнозинство по това време, в което водеща роля имат социалистите (SPD), обаче е против. През 1972 г. положението е друго. Тогава на власт е коалицията между либерали и християндемократи, а социалистите са в опозиция. При обсъжданията за промени в местната конституция именно последните иницирират въвеждането на референдум. Съответно този път християндемократите са против, като любопитното е, че всяка страна си служи с аргументите на другата отпреди 20 години. В крайна сметка референдум е въведен, но с много висок праг за инициране и за много кратък срок – 1/6 от избирателите трябва да се регистрират чрез подписи в кметствата и общинските съвети, като това трябва да стане в рамките на две седмици. Логично в следващите десетилетия в Баден-Вюртемберг не е проведен нито един референдум. По този повод през 1994 г. от една гражданска организация декларираш учтиво: „За съжаление, с оглед на тази смяна на становищата, човек не може да не помисли, че отношението на една партия към референдумите зависи от това дали тя гледа на въпроса от позицията на управляваща или на опозиция.“ (Stuttgarter Memorandum, 1994, стр. 23).

Но не само позицията в управлението играе роля за вижданията на партиите. Проучване на по-горе споменатия Институт за местна социалистическа активност стига до заключението, че в Белгия политиците в местната изпълнителната власт (кметове и членове на градския съвет) са по-силно настроени против ре-

ферендумите, отколкото тези в местната законодателна власт (общински съветници), независимо към коя партия принадлежат (в. De Morgen, 31.01.1998).

Между другото, въвеждането на пряка демокрация не е единственият въпрос, по който политическите партии променят гледната си точка в зависимост от функциите си във властта. Същият феномен се забелязва и по отношение на ограничаването на броя на мандатите, през които политиците могат да заемат дадена позиция. Така например близо 75% от американските избиратели са застъпници на ограничената мандатност. Картината сред членовете на щатските парламенти е противоположна – 76% пък са против всякакви ограничения в това отношение. Подобно е положението и сред професионалните лобисти – 86% са против ограниченията. Това в крайна сметка

не е изненада, тъй като лимитирането на преизбирането би застрашило кръга на т.нар. „стари момчета“ (old boys), който е много важен както за лобистите, така и за самите „стари момчета“. Както заявява един лобист: „Една такава мярка би прекъснала установените връзки и би попречила на работата на групирани по интереси лобита.“ (O’Keefe, 1999).

Във Фландрия системата за ограничена мандатност първоначално е част от основната програма на Зелената партия (до 2003 с име Agalev -Anders Gaan Leven – да започнем да живеем различно). Според концепцията ѝ, политиците трябва да могат да заемат даден пост само два мандата. Когато обаче се стига до политическа криза и постове на някои представители се оказват под заплаха, партията внезапно променя позициите си.

## 2. Какво е демокрацията?

Демокрацията е различна в различните страни и различните епохи. Преди сто години универсалното избирателно право за мъжете е било дискуссионно, а това за жените е било направо немислимо. Сега ни изглежда необяснимо, че е имало времена, в които жените не са имали право да гласуват, а вотът на богатия мъж е бил с няколко пъти по-голяма тежест от този на бедния. Същото ще се получи и с референдума. Ще дойде време, когато никой няма да помни, че някога хората са нямали възможност пряко да решават съдбата си.

Демокрацията се развива. Кои са настоящите най-важни характеристики на демокрацията, като имаме предвид разнообразието от форми в различните страни? Какво позволява демокрацията да се отличава от недемокрацията? Защо диктатор, наричащ себе си демократ, си остава диктатор. Трябва да има обективни критерии, които да позволяват да се прави ясно разграничение. И в цялост тази съвкупност от критерии определяме нещо като „архетип“ или модел на демокрацията.

### В търсене на архетипа

Демокрация означава „управление на народа“. Има, разбира се, много други форми на „управление“ или държавна власт. При „олигархичното“ управление, например, властта е в ръцете на малък елит. При „тимокрацията“ управляват най-богатите, а при „теокрацията“ се предполага, че Бог упражнява властта.

Терминът „демокрация“ започва да придобива много по-позитивно значение от 20 в. нататък (през 18 в. нещата са различни – тогава под „демокрация“ често се има предвид злоупотреба). Почти всички държави се приобщават по един или друг начин към демократичния идеал, независимо дали съответният режим е тоталитарен или не. Така демокрацията надделява, поне на идеалистично ниво.

Тъй като държавната власт се изразява чрез законодателство, „демокрация“ означава, че хората изготвят законите. При демокрацията законите дължат силата си на това, че народът ги е приел и одобрил по един или друг начин. Докато законодателството при олигархията разчита на одобрението на едно елитарно малцинство. А при демокрацията няма по-голям авторитет от народа.

Законите предвиждат и налагат задължения, не на хората като цяло, а на отделните граждани. Очаква се членовете на обществото да признават върховенството на закона именно защото те също имат възможност да го оформят и подобряват. Ето как се стига до концепцията на Жан-Жак Русо за „обществения договор“ – законодателството е резултат от обществен договор между равноправни и отговорни граждани. От демократична гледна точка законът е легитимен тогава, когато онези, които се очаква да се съобразяват с него, същевременно допринасят и за оформянето му.

Концепцията за „обществения договор“ е най-добрият метод за търсене чрез елиминиране, т.нар. негативен подход. Ако законодателството не произтича и не за-

виси от върховенството на Бог, от благородничеството/аристокрацията, от собствениците на земя, от пари или познание, то общественият договор е единствената останала възможност. И законите дължат върховенството си на факта, че са резултат от доброволни споразумения между членовете на правната общност.

Политиците често определят „обществения договор“ като съглашение между хората и политиците. И тогава, така да се каже, договарят се подновява при избори. Но философът Томас Пейн опровергава това разбиране още през 1791 г. в есето „Правата на човека“: „Смятало се е за значителен напредък в установяването на принципите на свободата твърдението, че управлението е споразумение между тези, които управляват и тези, които са управлявани. Но това не може да бъде истина, защото така следствието е поставено преди причината – тъй като човекът е съществувал преди управлението да съществува, е имало времена, когато управляващ орган не е съществувал. Следователно първоначално не е имало управляващи, с които да се прави споразумение. Поради този факт отделните хора би трябвало сами, всеки със своето лично и суверенно право, да се споразумеят едни с други, за да произведат управленски орган. И това е единственият начин, по който управленията биха могли да възникват по право, а и също така и единственият принцип, по който те имат правото да съществуват“ (Пейн, 1791, стр.309). Следователно „общественият договор“ е договор между гражданите, а политическа система – резултат от този договор.

Как могат гражданите да „влязат“ в обществен договор едни с други? Очевидно те трябва да се съберат, да обсъдят и да постигнат съгласие. Така се стига до първата специфична инстанция на демократичността – публичното (общественото) събрание и обсъждане.

Публичните събрания имат исторически корени. В някои малки общини, например в САЩ и Швейцария, те все още играят значителна роля (вж 2-1). Ясно е, че публичното събрание като такова не може да сработи в модерната конституционна държава с милиони население, но същевременно то все още предлага практически пример за демократичен идеал. Затова нека първо разгледаме основните му характеристики.

### Принципи на публичното събрание

Определени принципи съществуват във всяко демократично публично събрание.

#### Принцип на равенството

Принципът на равенството е основата на публичното събрание – всички зрели (в смисъл отговорни) членове на общността могат да участват в събранието и имат еднаква тежест във вземането на решенията.

Не е лесно да се обоснове този принцип на равнооставеност на позитивистична основа, обаче е лесно това да стане в негативна реторика. В края на краищата демократичният идеал се базира на фундаменталния

принцип, че няма по-голям авторитет от хората. И по дефиниция това означава равенство. Ако някои имат по-голяма тежест от други във вземането на решения, то се озоваваме в олигархичен модел.

И така – гласът на всеки отговорен член на обществото има еднаква тежест. Историята на демокрацията през 20 в. е била преди всичко битка за този принцип, битка, водена на три фронта – универсално индивидуално право на глас (при което всяко лице, независимо от пол, имот, компетентност, има равен глас); правото на жените да гласуват; правото да се гласува, независимо от биологични характеристики (напр. избирателните права за цветнокожите в ЮАР).

### **Право на инициатива**

Правото на инициатива означава, че всеки член на публичното събрание има равно право да представя предложения. Следователно дневният ред на събранията не е подчинен на определен елит.

Правото на инициатива е не друго, а прилагане на споменатия принцип на равнопоставеност. Това разбира се не означава, че предложенията не са обвързани с правила. Пример за такива правила са, че дадено предложение трябва да бъде подадено 14 дни преди датата на събранията или пък да бъде подписано от поне сто членове на събранията. Тук от съществено значение е това, че правилата са еднакви за всички.

### **Правило за мнозинството**

В идеалната ситуация има единодушие – всеки е съгласен с дадено предложение. Обаче единодушието невинаги (и най-често не е) е постижимо. Затова се използва правилото за мнозинството. То е следствие от принципа на равенството и произтича от желанието да се намали до минимум безредието – чрез прилагане правилото на мнозинството се предполага, че недоволните са възможно най-малък брой. Човек би могъл да твърди също така, че всяко решение, взето по различен начин от правилото на простото мнозинство, отрича принципа на равенството. В крайна сметка, ако се работи с квалифицирано мнозинство (напр. 2/3) мнозинство, то малцинството може да откаже желанията на мнозинството – с други думи 60% (вместо 66% бел. ред.) да искат вариант А, а 40% вариант Б.

Правилото за мнозинството има основно, екзистенциално измерение. Приемайки това правило, признаваме човешките недостатъци. Съществуването на малцинство показва, че дискусиата и възприятийно-формирацията процес е незавършен. Същевременно принципът на мнозинството напомня, че демокрацията винаги трябва да бъде възприемана като исторически процес. Днешното малцинство често се оказва бъдещото мнозинство. Много нови идеи първоначално са посрещани с недоверие и са били отхвърляни, но по-късно стават общоприета реалност. Правилото за мнозинството всъщност може да работи правилно само когато е достатъчно разбрано от обществото или общността в исторически аспект. Когато решение, взето от мнозинство, се възприема като абсолютен „триумф“ извън историческа перспектива, качеството на демокрацията страда.

Правилото за мнозинството е в противоречие с всички елитарни тенденции и практики. Авторитарните движения и режими никога не биха признали това правило. Те винаги приемат един или друг авангарден и елитарен образ, който да наложи волята си на обществото. Ленинистите биха говорили за водещата роля на комунистическата партия и за диктатурата на пролетариата. Националсоциалистите биха излъчили елит на базата на расови характеристики. Религиозните фундаменталисти биха отказали равнопоставеност на жените или веротъстъпниците дори последните да са мнозинство.

Макар и в смекчен вариант, такъв елитарен принцип съществува и при т.нар. представителна демокрация. Dewachter (1992, стр.70) казва по този повод: „Според главната концепция на „парламентарната демокрация“, решенията биват вземани вследствие избора на „философи-аристократи“. Разпределени на цялата територия, те са представителна извадка от хората и са избрани. Но тези избраници вече не са представители – те вече са на друго ниво, те са най-добрите. Така парламентът е събиране на най-доброто от дадена нация.“ Бившият правосъден министър на Федерална република Германия Томас Делер пък се изразява така: „По мое мнение е заблуда за същността на демокрацията да се вярва, че парламентът е изпълнител на желанието на хората. Смятам, че в естеството си представителната демокрация е нещо по-различно – това всъщност е парламентарна аристокрация. Членовете на парламента вече имат задължението, достъпа и възможността да действат от по-широкообхватна гледна точка и от по-висше познание отколкото отделния гражданин.“

За това си ясно виждане и изразяване на елитарната идея зад чистата представителна демокрация, Делер е аплодиран не само от християндемократите, но и от либералите и социалистите. В този контекст разликата с тоталитарните системи е, че при чистата представителна система елитът трябва да получи официално одобрение от мнозинство. Това пък, което е общо между тоталитарната и представителната системи е, че те позволяват приемането и прилагането на закони, които не са одобрени от мнозинството хора.

### **Принцип на мандатността**

Непрекъснатото единодушие е непостижимо при демокрацията. Ето защо правилото за мнозинството е част от демократичния „архетип“. Но има и друг проблем. Всеобщото участие в демократичния процес на вземане на решения също е непостижимо. Винаги ще има членове на общността, които няма да желаят да участват поради някакви причини – нямат време, смятат, че им липсват познания, или поради друго. Така в допълнение към правилото за мнозинството, е валидно и правилото за мандатността – тези, които не участват в публичното събрание, са и тези, които дават мандат на участниците.

Правилото за мандатността не може да бъде избегнато чрез налагане на принудително гласуване или задължително присъствие (освен това, подобно задължително присъствие е нежелателно, вж б-2). Дори и да е постановено със закон, че всички членове на общността трябва да участват в публичното събрание, договореността винаги трябва да бъде и за онези, които

не зачитат това задължение. Решенията на публичното събрание винаги са задължителни и за отсъстващите.

Следователно правилото за мандата няма отношение към разликата между представителното и прякото вземане на решения. То е пряка последица от факта, че по дефиниция законите важат за всички в общността. С други думи човек не може да откаже прилагане на даден закон спрямо него с аргумент, че не е участвал в изготвянето на въпросния закон. С отказа от участието в решението относно закона, следва, че човек автоматично е дал мандат за това на участвалите. Без този принцип всеки би могъл да отхвърли всеки закон по свое усмотрение.

Във вземането на решения чрез публично събрание – следователно от формална перспектива, винаги има две решения, които трябва да бъдат взети:

- Първото е решението за мандатност – всеки гражданин избира дали лично ще участва в „парламента“, който ще решава, или ще даде мандат на своите съграждани, които ще участват;
- Второ, публичното събрание взема решение върху дадения казус след обсъждане.

## От публично събрание към референдум

До момента посочихме следните неизбежни компоненти на коректното функциониране на публичното събрание, които можем да отнесем като елементи на „архетипа на демокрацията“:

- Принципът на равенството/равнопоставеността
- Принципът на народния суверенитет (няма по-голям авторитет от хората)
- Правилото на мнозинството
- Принципът на мандатността

Освен на местно ниво, публичното събрание не е приложимо в модерната демократична държава. Това обаче не е проблем. Публичното събрание като тип демокрация лесно може да бъде възстановено. Важното е, че се запазват основните елементи на архетипа на демокрацията. Публичното събрание е само една от възможните прояви на базисния архетип.

Моделът на публичното събрание има своите ограничения. Отвъд определен брой хора градският площад просто вече е прекалено малък. В резултат, публичният дебат трябва да се проведе другаде и по друг начин – чрез областни събрания, посредством медиите и т.н. Дебатът вече би продължил по-дълго и не би бил така непосредствен в същността си. И това е по-скоро предимство, отколкото недостатък – повече време за консултации, съответно повече време за отсяване на аргументите. Освен това гласуването вече не е с вдигане на ръка, а се осъществява в лично пространство – кабината за гласуване. От такова тайно гласуване несъмнено има голяма полза – всеки може да изрази мнението си без публичен натиск.

С тези две промени публичното събрание вече се трансформира в референдум. В същността си референдумът е публично събрание, при което участниците вече не са заедно физически. Но същевременно граждански иницирираният референдум запазва всички характеристики на публичното събрание – принципът на

равнопоставеността, правото на инициатива, правилото за мнозинството и принципът на мандатността.

Интересното в исторически аспект – най-вече в Швейцария – е, че преминаването от публично събрание към референдум също е резултат на обществена инициатива: „В много кантони референдумът и инициативата са разглеждани като приемлив заместител на преките местни общински събрания и „Landsgemeinden“ (кантонални събрания). Прирастът на населението прави този тип събрания непрактични. През 1848 г. в някои кантони като Цуг и Швиц заместването им с референдум е директно и незабавно, а разновидността Landsgemeinde е отхвърлена“ (Kobach, 1994, стр. 100-101).

## Представителна демокрация

Референдумът също има своите ограничения. Няма как всеки проблем или казус да бъде решен чрез референдум – обществените разходи биха били твърде големи. Но не е само финансовият аспект. По-важното е, че всеки референдум изисква време и усилия от страна на хората – те трябва да се информират по най-добрия начин, за да си съставят мнение по въпроса, който ще бъде гласуван.

Разбира се прекалено заетите могат да се въздържат от участие, като по този начин дадат мандат на онези, които ще гласуват. Ако обаче има прекалено малко заинтересовани по даден проблем, процедурата става неизползваема – нелепо е да се организира референдум по въпрос, на който ще гласуват шепа хора. И така не само публичното събрание става неприложимо, но и системното провеждане на референдуми става непрактично.

Затова трябва да бъде намерено друго решение. Основният въпрос в този контекст е: Когато референдумът е неподходящ метод, кой всъщност ще взема решенията? Казусът с мандатността обичайно се решава сам – онези, които гласуват, са получили мандат от обществото. И тъй като всеки сам решава дали да приеме този мандат или не, принципът на равнопоставеността не е нарушен. Но на кого е даден мандат, ако не се провежда референдум?

Представителната демокрация е именно техника за решаването на проблема с мандатността. Тя трябва да бъде въведена веднага, когато се окаже, че хората имат твърде малко време или интерес да вземат отношение по решение, което се налага да бъде взето. Общественият разход за референдуми по всеки отделен въпрос в един момент стават прекалено високи (и то според самите хора) спрямо демократичната полза от тях (прякото участие на всеки човек във вземането на решения). Ето защо хората посочват определен състав на парламента за няколко години – той получава мандат да взема решения по онези въпроси, по които хората не държат да вземат пряко решение. Следователно избирането на парламент е особен тип пряка демокрация – хората решават на кого и при какви условия да делегират мандат за решаване на проблеми.

И така – мандатът, получен от парламента, е специфично проявление на мандата, даден на избирателите, решен чрез пряко-демократичен вот от цялото обще-

ство. Т.е. чрез пряко-демократичен процес на вземане на решение (референдум) избирателите формират извънредно представителство (парламент), което да взема решение по даден въпрос. Единствената разлика с представителното вземане на решения (гласуването в парламент) е, че парламентът получава мандата си извънредно време преди гласуването, и мандатът е даден за определен период от време. Ясно е, че това разделение на делегиране на мандат и вземане на решения не е фундаментално. Обаче е фундаментално разбирането, че парламентът и общността от гласоподаватели при референдум имат една и съща логична и формална основа.

## Отношение между референдума и парламентарното гласуване

Въвеждането на представителния парламент повдига нов проблем – как може да се определи какви въпроси хората държат да продължават да решават пряко?

Поддръжниците на чистата представителна система имат готов отговор – те твърдят, че парламентът е всемогъщ и отричат референдума. Това може сериозно да навреди на принципа за народен суверенитет, заложен в архетипа на демокрацията. В чистата представителна система отново е възможно да бъде приет закон, който е желан от елита, но нежелан от мнозинството. И веднага след като влезе в изпълнение на правомощията си, един парламент може свободно и легално да работи против интересите на мнозинството. Така правото на инициатива, което следва директно от принципа на равнопоставеността, де факто се анулира.

Защитниците на чистото представителство защитават виждането си с два основни аргумента.

### Натрапеният мандат всъщност не е мандат

На първо място те извеждат аргумента, че хората са дали мандат и в резултат избраните (представители) вече притежават правото да решават.

По този начин обаче те пренебрегват факта, че този „наложен“ мандат създава вътрешно противоречие. Легитимният мандат, подобно на подарък, може да бъде даден само доброволно. Оттук следва също, че хората трябва да могат и да не делегират мандат, а да изберат да вземат дадено решение чрез референдум. Наложеният мандат е измамен мандат. Представете си, че сте нападат от петима крадци, които искат портфейла ви. Те обаче косвено ви предоставят избор на кого от тях да го дадете. И да речем, вие го давате на най-малко неприятния вам. По-късно същият е задържан в полицията, а по време на разпита или делото заявява най-сериозно: „Аз не съм откраднал портфейла ви, напротив. Вие ми го дадохте съвсем доброволно, а можеше да не ми го давате.“ Извратеността на този аргумент е ясна. Вие наистина сте били свободни да решите дали да дадете или не пари на този определен злодей. Но всъщност вие сте били принудени по принцип да се разделите с портфейла си независимо от желанието си. На вас ви е била отказана свободата да го запазите. Заместете бандитите в тази история с политически партии, портфейла с правото ви да участвате директно в процеса на вземане на решения, и по-

лучавате истината за чистата представителност. Точно както „свободата“ да се разделите с портфейла ви е фалшива свобода, така и мандатът в чистата представителна система е измамен мандат, именно защото е натрапен. В този смисъл Фридрих Ницше пише: „Парламентаризмът, т.е. официалното разрешение да се позволи да се избира между пет политически гледни точки, е популярен сред тези, които биха искали да изглеждат независими в борбата за налагане на своите възгледи. В крайна сметка обаче, няма разлика дали „стадото“ има мнение, което му е наложено, или трябва да се избира общо между пет възгледа. (Ницше, 1882, 1999, стр.500).

Понятието „чисто представителна демокрация“ е оксиморон подобно на „квадратен кръг“, особено ако мнозинството хора искат пряко вземане на решения. Ако мнозинството иска това, то чистата представителна система става недемократична по дефиниция, тъй като в своята същност такава система е противоположна на желанието на мнозинството (защото квадратността предполага наличие на ъгли, а кръгът в своята природа няма такива).

### Създаване на собствена партия

Поддръжниците на чистото представителство имат и друг аргумент – че всеки е свободен да създаде своя партия и да се кандидатира за място в парламента.

Този отговор обаче игнорира принципа на народния суверенитет. Основното в него е възможността човек да може да определи как да бъде взето дадено решение. Много е вероятно голямо мнозинство от хора да иска да изрази мнението си върху даден проблем пряко, докато много малко хора се стремят към място в парламента. При демокрацията това желание трябва да се уважава. Всеки, който постановява против желанието на мнозинството, че прякото вземане на решения не е разрешено и че човек трябва да прави промени чрез заемане на място в парламента, поставя себе си над хората и нарушава техния суверенитет. Ако хората искат сами да решат даден проблем, но това е направено да бъде невъзможно, тогава хората очевидно не са управляващи. Когато произволен елит отказва на мнозинството възможността да взема решения пряко, и вместо това предлага създаването на собствена партия като алтернатива, тогава мнозинството бива „покровителствано“ и не може да става и дума за демокрация.

Изследванията върху мотивацията и поведението на гласоподавателя показват недвусмислено, че мнозинството избиратели не гласуват само защото искат да делегират някому мандат (вж 2-2). Мнозинството гласува стратегически – като се има предвид съществуващата система кой от лидерите би бил най-безвреден? Ако гласоподавателите бяха само жури за предоставянето на мандат на някого, настоящото им недоверие към парламентите (доказвано постоянно от различните анкети в Европа) би било напълно необяснимо. Не съществуват парламентарни пълномощници в истинския смисъл на думата, има лидери, които са избрани пред други кандидати от хората, просто защото електоратът е принуден да избере някого и просто гласува за личност (или партия) с ни най-малкото намерение да вреди.



По този начин е налице фундаментална разлика между политическите партии, които подкрепят въвеждането на задължителен граждански иницииран референдум и онези, които го отхвърлят. Последните действително трябва да бъдат смятани за лобисти на нечий мощен интерес. Само онези партии, които безусловно стоят зад референдума, могат да бъдат определяни като демократични, тъй като буквално се стремят към автентична форма на „власт на хората“.

## Парламент и референдуми

Следователно чисто представителната система не би могла да бъде смятана за наистина демократична. Тази система предполага а priori назначаването на елит, който взема решенията и отваря възможност за въвеждането на закони, които са в противоречие с желанието на хората.

Независимо от това, представителната система може да работи добре в една специфична ситуация. Когато мнозинството от избирателите одобрява представителството и ако, освен това, мнозинството от хора се идентифицират с някоя от съществуващите политически партии, тази система е легитимна (защото е желана от хората). Такава ситуация съществува в по-голяма или по-малка степен в много западни страни до около 1960 г.

Но времената се променят. Мнозинството иска референдуми и повечето хора не се идентифицират с една или друга политическа партия (вж 1-1). Системата на политическото вземане на решения остава непроменена, но недостигът на демокрация се засилва драстично, защото възможността на хората да изразяват своите убеждения е подкопана.

Този проблем може да бъде решен чрез въвеждането на иницииран от хората референдум със задължителен характер. Във връзка с представителството, такъв референдум осигурява друг тип система, която съдържа съществените характеристики на публичното събрание (равнопоставеност, право на инициатива, правило за мнозинството, принцип на мандатността) и е използвана в съвременните общества. Въпреки че се налага да бъдат изнамерени и въведени някои допълнителни принципи, които да рамкират и определят как двете системи ще взаимодействат помежду си. Например, ако се иска запазването на основното предимство на представителната демокрация (без всеобщо гласуване по всеки въпрос), от хората трябва да се изисква активност по пряко-демократичния процес. Така ще се счита, че парламентарното или представителното тяло ще имат мандат да решават онези въпроси, по които хората не показват, че искат пряк избор.

Ако пък група хора желае да предизвика референдум по определен въпрос, то трябва да бъде доказано, че сред хората съществува ясно желание този въпрос да бъде решен чрез пряко гласуване. Такова доказателство на практика е събирането на определен брой подписи с искане за референдум. В Швейцария например прагът за провеждането на референдум на федерално ниво е 2% от електората да са дали своя подпис.

## Йерархия на законите

Закон, който е приет с референдум, следва да бъде с по-висок ранг в законодателната йерархия от онези, приети от парламента. Дори съществува допълнителна разпоредба, че закон, приет пряко от хората, впоследствие не може да бъде отменен от парламента. В крайна сметка провеждането на референдум по даден казус означава, че хората искат лично да изразят мнението си по него, както и че мандатът за решението е в ръцете на хората, не в тези на парламентаристите.

В Швейцария това превъзходство на гражданското нормотворчество се изразява във факта, че одобрените граждански инициативи стават част от федералната конституция. И тъй като швейцарската конституция може да бъде променена само чрез референдум, то пряко решение, взето от хората, може да бъде премахнато отново чрез решение на хората. Тук недостигът е, че швейцарската конституция се е развила до особена смесица между общи разпоредби и редица специфични допълнения и условия (които обичайно са регулирани от обикновените закони).

Проблемите, които могат да възникнат в тази област се илюстрират от примера на щата Орегон. Там съществува иницииран от хората референдум с обвързващ резултат, но чрез просто мнозинство щатският парламент може да отмени приетите от допитването закони. Това се е случвало през 1988 г., когато с референдум е приет закон (гражданска инициатива) за по-тежки наказания за особено жестоки престъпления, който после е отменен от законодателните камари.

В опит да се избегнат подобни явления, по-късно отново чрез гражданска инициатива („Мярка 33“) са предложени следните мерки:

- Закони, приети на базата на гражданска инициатива, могат да бъдат променени през първите пет години след влизането в сила само чрез гражданска инициатива;
- След изтичане на петгодишната давност промяна може да бъде направена само с гласовете на 60% от членовете на двете законодателни камари (сенат и камара на представителите).

(За съжаление горната гражданска инициатива не спечелва с малко на референдум през ноември 1998 г. и не е приета.)

## Праг на участие

С оглед принципа на мандатността е нелепо да се въведат прагове/кворуми за участие при пряко вземане на решения – смята се, че хората, които не гласуват, автоматично дават мандат на тези, които гласуват. Опасността от въвеждане на кворум е, че така се допуска риск от бойкот от страна на малцинството. Да предположим, че има въведен кворум от 40% от електората и че 60% от електората искат да гласуват. От всички тези 60% 55% подкрепят предложението, 45% – не. Така, ако участват в гласуването, противниците на предложението със сигурност ще загубят. Но ако те не отидат да гласуват, реално ще победят, защото 40%-ият кворум няма да бъде достигнат и предложението няма

да бъде прието, при това против желанието на мнозинството (вж 2-2).

Вече видяхме, че мандатът на парламента е само произведен на мандата, който избирателите получават в прякото вземане на решения. Един парламент се състои средно едва от 0,003% от населението и пак може да взема решения. Затова няма смисъл да се въвежда праг на участие от 20 или 40% за специален (един вид общонароден) парламент, формиран (всъщност пак) чрез референдум. Грешката с кворума е, че хората, които решат да си останат въкъщи, в крайна сметка се оказват поддръжници или отхвърлящи. А всъщност те са решили да не участват и това трябва да бъде уважено.

Трябва да се отбележи, че избирателната активност при референдум не бива да се сравнява с активността при избори. При едни избори в дневния ред или в партийните програми са поставени всички обществено важни проблеми и въпроси – настоящи и бъдещи за следващите 4–5 години. Докато референдумът съдържа само един конкретен проблем в дневния ред, заради което е логично активността да е по-ниска, отколкото тази при избори.

Понякога се привеждат аргументи в полза на нисък праг на участие. Това, обаче, също е нелогично. Може кворумът да е прекалено нисък, за да е сигурно, че бойкотирането е изключено – тогава обаче кворумът става безсмислен. Или пък е прекалено висок и е малко вероятно да бъде достигнат – тогава пък рискът от бойкот нараства. Трета възможност няма.

Нужно е да се напомни, че праговете за участие са невъзможни при парламентарни или общински избори, защото ако този праг не бъде достигнат, то законодателната и административната система ще тъпчат на едно място. И въпреки това се настоява за кворум за референдума. Но ако съществува изискване иницирането на референдум от група хора да бъде „достатъчно представително“, тогава същото изискване би трябвало да важи дори повече за парламентарни избори. Да предположим, че имаме кворум за участие на референдум от 25%, а същевременно няма кворум за парламентарни избори. Така референдум с 20% участие на избирателите би бил невалиден. Но пък парламент, избран от едва 5% от електората, би могъл да взема легитимни решения. Това не е логично. При това мандатът, даден на парламента, е много по-отговорен и мащабен. И в крайна сметка не би могло да се каже със сигурност какви решения ще бъдат взети от парламента, тъй като по време на мандата на даден парламент постоянно изникват нови и нови теми и нормативни актове в дневния ред.

Някои поддръжници на кворума за участие се опасават от, така да се каже, фрагментация на референдума. Има се предвид, че хората биха гласували предимно за проблеми, които засягат лично тях или социалната прослойка, към която принадлежат. Например при референдум, засягащ план за действие относно третирането на оборския тор, биха участвали преди всичко животновъдите.

Това виждане обаче се основава на грешната предпоставка, че хората гласуват само за да защитят своя или на своята прослойка интерес. Реалността е различна

(вж 6-6). В държави или щати без кворум за участие, като Швейцария и Калифорния, няма доказателства за подобно „разделение“. Практическият напредък на пряко-демократичното гласуване прави всяка фрагментация невъзможна. В Швейцария във всеки ден, определен за референдуми, се гласува върху няколко проблема. Тези референдуми са на различни теми и засягат въпроси освен на федерално и кантонално ниво, също и на общинско такова. Докато при парламентарната система е обратно – именно тя е тази, която рискува да изкуши вземането на решение в полза на отделна прослойка или личност. Има много примери, когато група с общ икономически интерес лобира и упражнява натиск върху членове на парламента да вземат определено решение – например забраната за рекламиране на тютюневи изделия в Белгия или неколкократната смяна на мнението относно забраната за пушене в заведенията в България (бел ред). При пряко-демократичен вот подобно нещо би било много трудно.

## Парламентарен кворум

Понякога прагът за участие в референдумите се обосновава чрез сравнение с кворума, който се прилага в голяма част от парламентарите. Гласуването в парламента често се признава за валидно, ако поне 50% от депутатите са дали своя глас. По аналогия референдум би трябвало да е валиден, ако поне 50% от хората са дали своя вот.

Такава аналогия е погрешна. Вече стигнахме до извода (принципа на мандатността), че парламента е еквивалентен на онези, които гласуват на референдум, а не на общия брой избиратели. Членът на парламента има договор с хората – той или тя имат договореност за определен период от време, по време на който да вземат общественозначими решения, които хората не искат да вземат лично. Затова, теоретично, един депутат трябва винаги да присъства на гласуванията в парламента. Ако тя или той отсъства, то автоматично нарушава договора си с избирателя. 50% парламентарен кворум е слабо осигуряване на това задължение. Такава непълна ангажираност спомага за увеличаване поляризацията между мнозинството и малцинството в даден парламент. На свой ред самата поляризация е несъвместима с договора на членовете на малцинството в парламента с техните избиратели. Депутатите от малцинството основателно могат да заявят, че тяхното присъствие в парламента е безсмислено, тъй като те не могат да повлияят на решенията. Следователно тези депутати не могат да изпълняват договора с избирателите си, което не е по тяхна вина, а резултат на блокиране предложенията им от страна на мнозинството. Т.е. би било по-добре този кворум от 50% да бъде заменен с правило, при което отсъствие на депутат да бъде санкционирано с отзоваване и смяна с неизбран кандидат от друга партия.

## Област на пълномощия/власт на референдума

Трябва да бъде възможно да се провежда референдум по всички теми и проблеми, по които е възможно вземане на решения от представителната власт. Също така прякото вземане на решения трябва да бъде предмет на ограниченията, които се прилагат и по отношение

на представителното вземане на решения. Три точки са особено важни в този контекст:

- Вземането на решения трябва да се състои на подходящото ниво. Не може например да се решава за социална реформа или да се решава за ядрената енергетика на общинско и по-ниско местно ниво.
- Предложенията за гласуване трябва да бъдат координирани с основните права и свободи, както са определени в конституцията и международните договори, засягащи човешките права.
- Хората трябва да имат правото да променят конституцията чрез референдум, както и да имат пряко участие във вземане на решения относно сключването на (международни) договори. Договорите винаги трябва да бъдат с ограничен период на действие и да бъдат прекратяеми. Във всички други случаи суверенитетът на хората би бил ограничен.

Политическият елит поддържа силно изразена тенденция да изключва прякото вземане на решения с различни доводи. Тази нагласа може да бъде открита не само сред политиците, но и сред хората от научните среди. Пример за това е „Препоръка на научния комитет за политическо обновление“ от 2000 г., издадена от членове на белгийския парламент. В нея четем следното: „Данъчните въпроси са изключени от прякото вземане на решения в повечето страни; причината е основателният страх, че при референдум хората почти винаги биха избрали намаляване на разходите си, като същевременно изискват от правителството да предоставя по-добри услуги.“ Въз основа на това изговителите препоръчват изключването на въпроси, засягащи данъци или бюджетни въпроси. Този аргумент е не само антидемократичен, но и неверен, тъй като не споменава примера с Швейцария, който го оборва. Там няма ограничения за данъчни въпроси, което от своя страна не оказва неблагоприятно влияние върху националния бюджет (вж глави 5 и 6).

## Право на петиция

Малки групи от хора (напр. 0,1% от избирателите = около 45 000 подписа във Великобритания) трябва да могат да вкарват даден проблем в дневния ред на парламента (право на петиция), дори подписите да не са достатъчни за провеждане на референдум. Това би било пряк резултат от самото естество на парламента – той е институция, в която се вземат решения по въпроси, които хората не искат да решат лично. А фактът, че няколко хиляди граждани подават петиция, вече означава, че съответният проблем има обществено значение.

Правото на петиция и граждански инициираният референдум са свързани в многоетапна пряко-демократична процедура. Например дадена гражданска инициатива започва подписа за петиция. Ако се съберат да речем 43 800 подписа, то предложението влиза в парламента във вид на петиция. Ако парламентът приеме предложението, инициативата приключва. В другия случай гражданската инициатива може да предизвика референдум, ако достигне съответен брой подписи (например 2% от избирателите или около 900 000 души във Великобритания). Тогава избирателите трябва също така да бъдат информирани с препоръки и съображения от парламента, които със сигурност биха формирали значителна част от обществения дебат. Същевременно на парламента може да бъде предоставено правото да предложи алтернативно предложение в допълнение на гражданското. Така на референдума избирателите ще могат да избират между три алтернативи – статуквото, гражданското предложение или това на парламента (този тип система съществува в Бавария и Швейцария). Такава мярка би осигурила по-тясна връзка между парламента и хората (вж б-е).

### 2-1: Публичното събрание.

Публичното събрание е най-старата и най-опростената форма на демокрация.

В Атина на Перикъл (450-430 пр.н.е.) публичното събрание (еклесия) е най-авторитетната институция, одобряваща законите и вземаща решения за война и мир. Атинското публично събрание не позволява прехвърлянето на свои функции и власт върху представителство. Принципът на равнопоставеността все още не е познат – само „граждани“ (в смисъла на думата от тогавашните времена) могат да участват в публично събрание. Робите не могат. По времето на Перикъл гражданите са около 30 000, докато робите са между 100 000–250 000. Освен това не всички граждани имат равен глас – имуществото играе главната роля.

В късното Средновековие такива публични събрания стават практика на много места в Европа. Lecomte (1995, 2003) описва подобно събрание в малкия белгийски град Фос ла Вил, който тогава принадлежи към епархията в Лиеж. До нас е стигнала даже точна информация относно провеждането му от запазена

харта с дата 11 декември 1447 г. Ежедневното управление на града се извършва от общински съвет, избран всяка година. За тази цел главите на домакинствата се събират на една от портите на града и посочват членовете на съвета чрез просто мнозинство. След 15 век тези публични събрания се провеждат във всеки район, като системата на избиране остава непроменена. При това гласуват не само гражданите, но и жители от околностите, които имат граждански права, т.нар. „bourgeois forains“.

Събранието на гражданите се нарича „генералитет“. То не само посочва общинския съветник, но и може да решава всички важни въпроси. Общинският съвет не може да взема решения сам по себе си, но е длъжен да организира публично събрание. Lecomte обобщава следните правомощия, които по същността си спадат към прерогативите на генералитета:

- Издаване на нови регулации и наредби
- Продажба и ипотекане на общински стоки и имоти
- Важни обществени дела
- Одобряване на фискалния отчет в края на годината
- Данъчно право

Работата на кмета е да свиква генералитет, когато се налага да се взема решение по някоя от посочените теми. Работата на общинския съвет пък се свежда до изпълнителни функции – отговорността за текущите дела, а нововъведенията и важните решения се одобряват директно от гражданите. Lecomte коректно подчертава качествените разлики между пряко-демократичната система във Фос и настоящата такава, при която най-вече общинските съветници вземат важните решения – „...има съществена разлика между средновековната община във Фос и идентичната институция днес. Сега съветът е този, който постановява местните закони и определя общинските данъци. Това не е съществувало през 15 в. Правото да се коват местни закони е принадлежало основно на генералитета, т.е. на общото събрание на онези граждани, призовани да изразят мнението си по всички въпроси, засягащи градската общност и надхвърлящи ежедневното администриране.“ (Lecomte 2003, стр.154).

В днешни дни най-малко 85% от швейцарските общини се управляват чрез публични събрания (Kriesi 1992, стр. 113). На кантонално ниво публичното събрание (Landsgemeinde) в момента съществува в Апенцел и Гларус. Тези събрания датират от късното Средновековие (най-старият документ, съдържащ решения, взети от Landsgemeinde, са от 1294 г.) и вероятно са исторически свързани със старогерманската или скандинавската традиция на „Thing“ – племенното публично събрание.

Landsgemeinde в кантона Апенцел Иннерроден заседава веднъж годишно в последната неделя на април на централния пазарен площад. Могат да присъстват всички граждани над 18 години (до 1992 над 20 г.). Като цяло 25–30% от гражданите се явяват или около 3000 души. При по-спорни въпроси в дневния ред това число обикновено се увеличава. Гласуването става чрез вдигане на ръка и преброяването за установяване на мнозинството (abmehren) не е лесна работа.

Освен избора на управляващ съвет (Standeskommission), на Landammann (председател на Съвета) и на Kantosgericht (Магистрати), задължителни въпроси в дневния ред на Landsgemeinde са:

- Възможни промени на кантоналната конституция
- Всички законови и нормативни изменения, подготвени от „Големия съвет“ (Grosser Rat)
- Всички предложения за нови публични разходи над 500 000 шв. франка или повтаряеми разходи от над 100 000 шв. франка годишно за период от поне пет години (финасовия референдум от 1976 г.)
- Закони или изменения на кантоналната конституция, предложени от гражданите, за които е достатъчен един подпис
- Ако поне един гражданин поиска – гласуване върху всяко решение да се похарчат еднократно от 250 000 шв. франка нагоре или неколкратно по 50 000 шв. франка годишно за период от поне пет години.

Така няма възможност закон да влезе в сила в Апенцел, без първо да бъде одобрен от публично събрание. Всеки гражданин има право да се изкаже на събранието. Няма ограничения за броя на говорителите или времето за изказване. На практика това не

е проблем, тъй като изказванията са кратки и по конкретен казус. (Hutter, 2001; Carlen, 1996).

В някои северизточни американски щати съществува традиция, базирана на т.нар. „Отворени градски срещи“ (ОГС), които водят началото си от пилигримите (Zimmerman, 1999). Най-значимото административно тяло е именно публичното събрание, а не някакъв избираем общински съвет. Събранието заседава веднъж годишно. Всички регистрирани избиратели могат да се изкажат и да гласуват. ОГС се свиква от „Борд на избраните“ – комитет, чийто членове са назначени на предходна сесия на ОГС, и който функционира като изпълнителна власт на ОГС.

Гражданите могат да предлагат теми в дневния ред на ОГС. Изискванията за това са следните – или сто подписа от регистрирани избиратели, или (в по-малките общини) подписите на една десета от регистрираните избиратели. „Бордът на избраните“ може също да предлага теми за дневния ред, както и да включва такива, предложени от градската администрация или други общински институции.

На участниците в ОГС се предлагат редица улеснения. В някои общини, ОГС са предшествани от информационни срещи, на които хората могат да потърсят допълнителна информация относно основанията за срещата. Дадено основание пък може да съдържа препоръки от различни комитети по темите за гласуване. Същевременно правно-консултативна помощ оказват юристи, специализирали в общинското законодателство.

Гласуването става с вдигане на ръка или с изправяне, но за някои по-деликатни въпроси може да се гласува тайно с бюлетини. Един от проблемите с това гласуване е времето, което отнема – към 45 минути за гласуване и преброяване. Въпреки това тайното гласуване е важно, тъй като се избягва рискът от социално напрежение при спорни въпроси.

Решенията на ОГС могат да бъдат отменени чрез референдум. В Масачузетс решение на ОГС може да бъде отменено, ако 20% от регистрираните гласоподаватели поискат преразглеждане чрез референдум. В някои случаи е възможно да се свика и допълнителна ОГС.

Колко хора присъстват на градските срещи? В щатите Мейн, Върмонт, Ню Хемпшир и Масачузетс с постоянни ОГС процентите са съответно 28.17%, 26.03%, 22.6% и 11.89%. Според анкетата на Zimmerman (1999), присъствието изглежда зависи от големината на общината. Например в общини с по-малко от 500 жители обикновено участват повече от една трета. В Кънектикът, в градовете с над 20 000 жители – около 1%. Крайно ниска посещаемост е регистрирана в общини, в които ОГС има по-ограничени правомощия.

Zimmerman (1996, стр. 173-174) анкетира и общински служители за полезността на дебатите при ОГС. В Масачузетс 86% оценяват положително дебатите, а също толкова смятат взетите решения на ОГС за качествени и правилни. Подобни са резултатите и в други щати.

От 1989 г. (Abers, 2000) в южния бразилски щат Порто Алегре функционира пряко-демократична система на публични събрания за градския бюджет. Въведена е от лявата Partido dos Trabalhadores (Работническа партия), която предната година постига значителна изборна победа. На тези публични събрания жителите на различните квартали решават по какъв начин да се инвестира бюджетът, а решенията се прилагат на практика от представителната/изпълнителна власт – квартална и градска. Във връзка с местните събрания се провеждат тематични обсъждания, например за образованието и данъците.

Публичните събрания са много жизнена форма на пряка демокрация и са добре приложими на местно ниво. Въпреки това и те имат своите недостатъци в сравнение с референдумите. Базисен такъв е липсата на бюлетина, т.е. тайно гласуване. Отделно, публичното събрание изисква и времето на гласувания, което често той не може да отдели.

## 2-2: Бойкотиране при кворум за участие

Общинските референдуми в Германия илюстрират много добре недостатъците и противоположанията на кворума за участие.

В Баден-Вюртемберг общинският референдум е въведен най-рано – през 1956 г. (в останалите германски провинции това става не по-рано от 1990 г.). Въпреки това, законодателството налага силни ограничения. Едно от най-сериозните е правилото за кворум – поне 30% от електората трябва да гласува по дадена гражданска инициатива, за да бъде допитването валидно. Това правило допринася за наличието на много невалидни инициативи, а и добавя тежест към вота на гласувалите с „не“ (които могат да разчитат не само на своя глас, но и на по-ниска активност).

Референдумът в Рютлинген през 1986 г. относно изграждането на бункер за цивилни против въздушни нападения доказва негативния ефект на кворума. На 20 март 1986 управляващият в общината Християндемократичен съюз взема решение за построяването на въпросния бункер. Жителите обаче, подкрепени от Зелените и Социалдемократическата партия, организират подписка против, събират нужните подписи до 18 април с.г. и я внасят с искане за референдум. ХДС и общинският съвет умишлено бламират инициативата като системно отказват всякакво участие в информационните дискусии и публичните дебати. В последната седмица преди насроченото гласуване ХДС изненадващо разпространява брошура (като притурка към вестник), подписана и от кмета, в която се насърчава бойкот на вота: „...сега трябва да се действа разумно – не емоционално, а хладнокръвно. Може просто да си останете къщи идната неделя – в края на краищата от вас искат единствено да гласувате против изграждането на един бункер. Дори да не гласувате вие всъщност бихте изразили одобрение за решението на общинския съвет. От много години

гласувате доверие на ХДС, може да ни повярвате и в този случай.“

В резултат само 16 784 от регистрирани 69 932 избиратели участват в допитването, а от тях едва 2,126 подкрепят изграждането на бункера. Така гражданската инициатива се оказва несполучлива заради кворума, въпреки че само 3-4% от гласувалите са „за“ строежа. Правилото за кворум в крайна сметка спомага малцинството да надделе. Различни общини в Баден-Вюртемберг провеждат референдуми за подобни съоръжения и над 70% от хората отчитат бункерите като ненужни. В Нюртинген, община близо до Ройтлинген, гражданите също предприемат инициатива против. Там обаче местната ХДС не прави бойкот и резултатите са 57% участвали в референдума, от които 90% против бункера, т.е. успешна инициатива. В друга община – Шрамберг, инициативата отново успява, въпреки че ХДС призовават за бойкот. В конкретния случай пресата има време да реагира и да разкритикува този призив. Така кворумът от 30% е достигнат, а 88,5% от гласувалите са против изграждането на съоръжението.

Бойкотирането може да бъде приложено и по организационна линия. Добър пример е град Нойс, където на 3.09.1995 г. се провежда първият местен референдум в Северна Вестфалия. Темата е строеж на хотел в зеления пояс на града близо до кметството, който би унищожил част от зеленината. Отново ХДС успява да повлияе негативно на вота, като участват само 25% от хората с право на глас. Общозвестно е, че когато се провеждат референдуми в големи градове, но засягащи специфичен казус в определен район, биха гласували по-малко хора, тъй като не всеки се чувства лично засегнат от проблема или пък смята, че не е достатъчно близко до проблема и не би могъл да даде еднозначно мнение. Общинският съвет в Нойс използва серия похвати, за да отклони хората от гласуването. Забранено е например гласуването по пощата (въпреки, че при избора на самия общински съвет 15% от гласовете са дадени именно така). Вместо обичайните при местни избори 100 избирателни секции, в този случай са открити само 30. В резултат гласуват 18,5% от избирателите и въпреки, че над 80% са против изграждането на хотела, поради изискването за кворум резултатите са обявени за нищожни.

На 10 април 1995 г. в Белгия влиза в сила закон, който предвижда необвързващи и незадължителни референдуми на общинско ниво. Определен е и валидиращ кворум за участие – 40%. Ако участват под 40% от избирателите, то бюлетините дори не се броят, а директно се унищожават.

И въпреки че референдумите са с необвързващ характер (не са задължителни за прилагане) и с висок праг на минимален брой подписи (10%), този закон довежда до редица граждански инициативи в различни белгийски градове. През 1996 г. в общините Генк и Ас в провинция Лимбург хората изискват референдум върху строителството на търговски комплекс 21 на мястото на изоставена мина. В община Ас местния

общински съвет решава да не предизвиква референдум, но такъв се провежда в Генк на 16.10.1996. Крайната левица и някои синдикати обаче призовават хората да не гласуват и да бойкотират вота. В резултат само 37,47% от избирателите вземат участие, заради което (според закона за референдумите) бюлетините не се преброяват и са унищожени. Така първото допитване, проведено по новия закон, е невалидно заради бламиране.

В следващите години са проведени още няколко референдума – в Гент и Св. Никола (Синт-Никлаас) например прагът от 40% участващи е достигнат и преминал, но отново водещи политически партии от целия спектър призовават за бойкот. За казуса в Св. Никола социалистическият лидер Фреди Уилокс казва: „Проблемът е, че поради призива за бойкотиране от страна на християндемократите, ние не разполагаме с обективната картина на това какво точно искат гражданите.“

Въпреки че по-късно кворумът от 40% е намален (но прагът за минималния брой подписи за инициране е вдигнат), вследствие на подобни съмнителни и обезкуражаващи явления, гражданските инициативи стават все по-малко.

В Италия се стига и до по-нелепи случаи. На 18.04.1999 се провежда референдум за промяна на избирателната система. Искането за такава реформа е подкрепено и от повечето политически партии в страната. На гласуването отиват 49,6% от гласоподавателите, от които 91% гласуват „за“ реформата. Тъй като обаче кворумът за участие е 50%, допитването е невалидно и реформата така и не се състои. Оказва се, че в италианския юг (на юг от Неапол), политически доминиран от мафиотски структури, е имало кампания за бойкотиране на референдума, защото след евентуални реформи влиянието на тези структури би намалело. Именно там активността е под 40%, което довежда и до несполучливия общ краен резултат.

Най-пресният пример за подобни призови за саботаж в Италия е от 12-13.06.2005 г., когато се провежда гласуване върху четири предложения за промяна на съществуващ рестриктивен закон за асистирание за зачеване. С подкрепата и на папа Бенедикт XVI главата на италианските епископи кардинал Руини активно призовава за бойкот: „Кардинал Руини намира негласуването за най-добрия начин да се отхвърлят предложенията. В крайна сметка референдумът би бил валиден, ако поне половината избиратели гласуват. Предвид факта, че е вече ясно, че тези, които биха гласували с „да“ за промените, са мнозинство, то чрез гласуване с „не“ католиците само биха спомогнали да бъде достигнат прагът за участие и неволно биха подкрепили опонентите си.“ (така е предадено на сайта [KatholiekNederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws\\_568842.html](http://KatholiekNederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws_568842.html)). В крайна сметка тактиката на кардинала сработва, кворумът не е достигнат и референдумът е невалиден.

Тези примери водят до просто заключение – кворумите за участие са фундаментално погрешни. Те дават нееднаква тежест на гласовете „за“ и „против“, про-

вокират призови за бойкот и обезсилват ролята на мандата в прякото вземане на решения.

### 2-3: Франциск ван ден Енден

Дълго време нидерландският философ Бенедикт Спиноза е смятан за човекът, положил философските основи на демокрацията – народен суверенитет и радикална свобода на словото. Това го прави типичен представител на онова, което историкът Джонатан Израел (2002) нарича „радикално просвещение“. Някои от най-известните мислители, определяни за класически представители на епохата на Просвещението, като Нютън, Джон Лок и Монтескьо, са всъщност представители на умереното просвещение. Например Лок аргументира повече свободи и толерантност за религиозните убеждения на всички християнски течения, но не и за атеистите – тъй като това би означавало отхвърляне на основите на морала; не и за католиците – тъй като те припознават друг авторитет – Папата. Привържениците на „умереното просвещение“ се борят против „радикалното просвещение“ и често се налага последните да действат нелегално.

През 1990 г. изследователите Вим Клефер и Марк Бедяй независимо един от друг откриват, че Спиноза в действителност развива идеите на своя учител Франциск ван ден Енден (1602–1674). Последният се оказва авторът на два революционни, анонимно публикувани политически памфлета – „Кратък разказ за Нова Нидерландия“ (1662 г.) и „Свободни политически предложения“ (1665 г., преиздадена от Клефер през 1992 г.).

Ван ден Енден е от Антверпен, след време се мести в Амстердам, където основава малко частно училище (в което ученик е и Спиноза). Той е първият, който говори за политическа равнопоставеност „между повече или по-малко интелигентни хора, повече или по-малко заможни хора, мъжки и женски пол, управляващи и управлявани, и т.н.“ Посочва изрично, че политическата равнопоставеност не означава „вкарване в калъп“ или унификация, а твърди, че всяко човешко същество е уникален индивид със специфични таланти и характеристики, както и че политическата равнопоставеност няма отношение към това. Равнопоставеността предлага и осигурява свобода. Законите трябва по еднакъв начин да предоставят на всеки пространство за развитие, за свобода на словото и за мислене – Ван ден Енден използва термина „еднаква свобода“. Той формулира принципа на народния суверенитет с възможно най-силните думи и предупреждава (правилно, както можем да видим в момента) за оформянето на политическа класа, която ще обслужва собствени интереси. Според него хората най-добре могат да вземат политическите решения, отнасящи се до самите тях, и смята, че публичните събрания са най-добрият начин за това. Отбелязва, че в резултат на общото обсъждане и вземане на решения на такива събрания, познанието на хората и политическата им култура и умения биха се подобрили значително. Според Ван ден Енден „хората“, които имат право да гласуват, трябва да са хора, които се самоиздържат. Мъже и жени, които не могат, не би трябвало

да участват в публичните събрания (по този показател теорията на Ван ден Енден за равнопоставеността е несъвместима). На първото публично събрание, твърди той, хората трябва да „изгорят“ всички съществуващи разпоредби и закони, които предоставят специални правомощия и привилегии на аристокрацията и духовенството. Той вярва, че такива пряко-демократични общности (тогава става дума за градове) могат да бъдат свързани във федеративна връзка една с друга. Опора на тези общности пък трябва да е гражданска армия, за да не се позволява нарушаването на демократичните права. Тези съждения го превръщат вероятно в първия теоретик на пряката демокрация.

Ван ден Енден смята още, че демокрацията е неразривно свързана със свободния културен живот – „Най-вредното нещо в държавата е да не се оставя свобода на хората да обявят онова, което те смятат, че е в интерес на обществото.“ Не бива да бъдат поставяни пречки пред никого, дори пред чужденците, когато се засягат лични или религиозни въпроси и мнения. Той настоява за принцип на взаимна солидарност по отношение физическите нужди на хората. Централно място в убежденията му заема правото на работа. Щом се дават граждански права на всички онези, които са родени в границите на града, то тогава би било най-справедливо градът да предвижда еднакви ползи на всичките си граждани. Също така

Ван ден Енден изисква създаването и въвеждането на обществени и здравни институти, и категорично отхвърля „унизителното даване на милостиня“ от богатите и църквите.

Близо 125 години преди Френската революция Ван ден Енден вече е разпознал и изразил нейната света триоца от идеали: свобода, равенство, братство. Но докато френските революционери издигат този лозунг в напълно неопределена форма, Ван ден Енден прави много ясна формулировка – свързва свободата с културния живот (свобода на словото и религията), равнопоставеност в политическата и правна система, солидарност с материалните нужди на хората (вж също глава 3).

По-късно Ван ден Енден се мести в Париж, където е арестуван за участие в заговор против Луи XIV. На 27.11.1674 г. е екзекутиран чрез обесване на Площада на Бастилията. Ако се сравни съдържанието на неговата „Свободни политически предложения“ с днешната ситуация, ясно ще се види, че повечето му идеи още чакат да бъдат реализирани – три века и половина по-късно от формулирането им.

## 3. Федерализъм, субсидиарност и социален капитал

### Църквата и демокрацията: принципът субсидиарност

Католическата църква никога не е била привърженик на демокрацията. До 20 век католическите лидери поддържат гледната точка, че божественият статут на Църквата ѝ дава правото и задължението да участва в насоките на политическата дейност. От християндемократично ориентираните политици в частност се очаква да се придържат именно към директивите на Рим. Така например папа Пий Х пише във „*Fin dalla prima nostra enciclica*“ през 1903 г.: „При изпълнението на своите отговорности, християнската демокрация има задължението да е зависима от религиозната власт и е субект и подчинен на епископите и техните представители. Тя не бива да предприема нищо, което не е одобрено от упълномощен представител на Църквата.“

Същевременно Църквата изисква подчинение и от обществото като цяло. В енцикликата „*Immortale Dei*“ от 1885 г., папа Льв XIII заявява, че е грешно да се поставят различните форми на богослужение на една основа със същинската религия. Църквата винаги остава непоколебима по този въпрос и като самоназначен пазител на абсолютната истина, тя не би могла да направи друго. Опитът показва, че в Полша, Ирландия и Италия Църквата също опитва да наложи своите възгледи за обществото чрез правителствата – ако е в достатъчно силна позиция да го направи. Едва през 1944 г., чрез енцикликата „*Gia per la Sesta Volta*“ на Пий XII, Църквата приема принципна позиция в полза на демокрацията (Уолдринг, 1996). Именно неодобрението на Църквата към демократичните идеали разкрива защо католическите политици се съпротивляват толкова настойчиво на въвеждането на универсалните индивидуални избирателни права (против които те използват повече или по-малко същите аргументи, които днес се отправят срещу пряката демокрация).

Следователно трябва да се отнасяме предпазливо към твърдението, че Католическата църква също е формулирала теория на управление, базирана на концепцията за субсидиарност. Енцикликата „*Quadragesimo anno*“ от 1931 г. я определя по следния начин: „... вярно е, че, имайки предвид променените условия, много неща, направени от малки сдружения преди време, не могат да бъдат устойчиво направени сега от големи такива. Все още най-важният принцип, който не може да бъде променен, остава непоклитим и фиксиран в социалната философия. Както е грешно да вземеш от личностите това, което могат да постигнат по собствена инициатива и да го дадеш на обществото, така също е несправедливо и същевременно нарушение на реда, да задължиш някоя голяма група или сдружение да върши това, което може да бъде направено от по-малка такава. (...) Следователно би трябвало върховната власт в държавата да възложи на подчинени групи да се справят с проблеми и въпроси с по-малко значение. По този начин държавата ще може по-свободно, енергично и ефективно да прави онези неща, които се отнасят до нея самата – регулиране, наблюдаване, подпомагане, според каквото изисква конкретния случай. Затова тези които са във властта, трябва

да бъдат уверени, че колкото по-добре работят различните сдружения, съобразно принципа на „субсидиарната (спомагателна) функция“, толкова по силни ще бъдат общественият авторитет и ефективност, и толкова по-просперираща ще бъде държавата.“

Субсидиарността е ключова концепция в Християндемократичната идеология. Основната идея е, че „високите“ (управленски) кръгове делегират колкото се може повече задачи на по-„ниските“ нива, за да се облекчат от по-маловажната работа, която от своя страна, може да бъде изпълнявана по-ефективно от тези „ниски“ нива. Допълнителна предпоставка е, че „ниските“ нива, чак до отделните лица, са третираны несправедливо, ако не са им делегирани задачи и отговорности. Т.е. делегираната инициатива се дава отгоре надолу. От „високите“ зависи и се определя какво пространство получават „ниските“ и кога и как тяхната „свобода“ може да бъде ограничена. Това се съдържа в самия термин. „Субсидиарност“ означава „резерва“ или „спомагателен“ (дъщерен бел. ред.) – по-„ниските“ нива са помощно средство, „войници“ на „високите“.

### Субсидиарност и федерализъм

Федерализмът е противоположен на субсидиарността. При федерализма делегирането идва от отделните хора. Федералистите твърдят, че е несправедливо, ако задачите и функциите не се делегират, тъй като хората са социални същества, зависят един от друг и могат да живеят само заедно. Субсидиарността се различава фундаментално от принципа на федерализма. Последният произтича от личността, защото не само съвестта и морала, но и жизненият опит – радост и тъга, са черти на индивидуалността. Групите (хора) нито изпитват такива чувства и емоции, нито имат съвест. Властта при субсидиарността от своя страна пък произлиза от надличностен авторитет и „доброжелателно“ създава пространства за по-ниските нива и отделни хора.

Федералистката идея може лесно да бъде свързана с демократичния идеал. Но връзката е дори много близка – пряката демокрация и федерализмът са двете неразделими страни на една и съща монета. Докато концепцията на субсидиарността е в противоречие с пълната демокрация, защото е базирана на дадена априори власт. В теорията на субсидиарността църковният йерархически модел се предава на светската държава. При федерализма отделните хора оформят най-високото ниво, и отново те са тези, които определят какво, къде и на кого да се делегира. За привържениците на субсидиарността това е право на държавата (която от църковна гледна точка е все още подчинена на „божествената“ сила), а хората всъщност заемат на най-ниското ниво.

Може би не Католическата църква е въвела термина „субсидиарност“, но тя го взема и пропагандира с голям успех. Например субсидиарната концепция е пуснала дълбоки корени в някои кръгове в Европейския съюз. В тези кръгове често се говори твърде неясно относно посоката (от индивида към обществото



или обратното), в която се случва делегирането, така че е налице сериозно неразбиране на двата термина – федерализъм и субсидиарност. Днес много хора използват термина „субсидиарност“, когато всъщност поддържат федералистски идеали. Дори твърди федералисти бъркат терминологията, при това често със значителни последици. Те често забравят, че федералистката структура започва с личността и индивида и позволяват федералисткия аргумент да се привежда само за много високи нива – за общност или дори цяла нация, а за по-ниските нива несъзнателно приемат старата субсидиарна идея на църквата. Това лишава федералисткия принцип от голяма част от неговата привлекателност и същностна последователност, като по този начин се губи логическата връзка между федерализма и пряката демокрация.

## Федерализъм и пряка демокрация

За последователния федералист личността/индивидът представлява „най-високото“ ниво. Представяме два аргумента за това виждане.

Първо – целта на политиката/управлението е да сведе до минимум стреса и безредията, доколкото те се отнасят до социални условия. Тъй като стресът е индивидуално преживяване и никога групово, общностно или обществено, е логично, че именно личността се явява най-висок управленски авторитет.

Второ – управленските решения са по същество винаги морални избори или ценностни съждения. Само отделните личности имат съвест и капацитет за морални съждения. Групите или населението нямат съвест в буквалния смисъл. От тази гледна точка отново отделната личност логично се явява най-голям авторитет.

Независимо от това, федералистите не са егоцентрици. Те разбират, че личностите могат да бъдат само реални човешки същества в тъканта на обществото. Хората контактуват едни с други именно защото са социални същества.

Личностите формират малки правни общности, в които възникнали проблеми от различно естество могат да бъдат демократично регулирани. Определени въпроси няма как да бъдат разрешени на ниво село, градче или регион, заради което по-малките общности могат да се федерализират – те се събират, за да изградят една нова, по-голяма общност, която е оторизирана да разрешава тези проблеми. Този процес може да бъде повтарян докато всички проблеми не бъдат съотнесени към съответното (федерално) ниво.

Федерализъм е терминът, който се дава на структурата, която се изгражда тогава, когато малки общности взаимно се споразумяват да формират по-голяма общност и да й делегират определени правомощия. Тъй като делегирането се осъществява от по-малко към по-голямо ниво и тъй като то е свободен избор, това делегиране по принцип трябва да може да бъде отменяемо по всяко време. Личността е най-малкото и същевременно най-високото ниво. В този смисъл „по-високо“ и „по-ниско“ не трябва да се тълкуват като административно йерархични нива. Когато община прехвърля правомощия на регион или провинция (в българския

случай област), то последните отиват „по-високо“ в технически административен смисъл. Но независимо от това, именно общините (или дори по-голяма гражданска единица) са тези, които делегират правомощията и които могат същевременно да ги прекратят.

Ако разглеждаме федералистката идея в нейната логична взаимовръзка, то индивидът е най-малката и същевременно най-основната единица. Личността е следователно универсалната/абсолютната делегираща единица. Това е така, защото добрата мярка винаги се отличава от слабата с по-ефективното избягване на стрес – а както бе казано, стресът е изпитван само от физически лица и никога от общности. Фактът, че личността е най-високият авторитет, логично трябва да бъде отразен в пряко-демократичното вземане на решения на всички нива.

## „Необвързан“ федерализъм

Демокрацията означава хората могат да формират общности чрез взаимни дискусии и консултации. Да имат възможност да избират сами най-добрия начин, по който да живеят и да си сътрудничат. Само последователният федерализъм им осигурява това пространство и тази свобода. Следователно пряката демокрация и федерализмът са неотделими понятия. Те са двата аспекта на един идеал – силната или интегрираната демокрация. (Barber, 1984).

Значението на свободното формиране на общности е илюстрирано в практиката от швейцарците. Швейцария е не само държавата с най-развитата пряка демокрация в света, но също така е държава със силно развит федерализъм. По-ниските административни единици като кантоните и общините често имат големи правомощия (при данъчното право например, вж глава 5).

През 1847 г. Швейцария преживява отцепническа война, в която съюзът на католическите кантони (които искат отделяне от федерацията) е победен. В днешни дни комбинацията от пряка демокрация и федерализирани структури позволява подобни конфликти да бъдат разрешавани мирно. Така например регионът Юра решава да формира отделен кантон през 1978 г. Това става с референдум на национално ниво, чрез който се одобрява нова федерална структура с новия допълнителен кантон. През 1993 г. няколко общини от област Лофентал пожелават да се прехвърлят от кантон Берн към кантон Базел-Ланд, като и тази административна промяна е осъществена чрез национален референдум.

Икономистите Бруно Фрей и Райнер Айхенбергер (1996 и 1999) защитават тезата за радикален федерализъм, при който по-ниските управленски единици да могат да се обединяват както сами пожелаят. Според тях гражданите трябва да имат правото да решават чрез референдум какви федеративни връзки да бъдат въведени. Една община, например, да може да решава чрез референдум към коя друга провинция да се прехвърли, ако хората преценят, че втората е управлявана по-добре.

Федеративните съюзи не са вечни. Ограничени съюзи или съюзи, които могат да бъдат отменени само ако и другият партньор е съгласен, са

неприемливи. Един федеративен съюз може да бъде сравнен с брака – той може да продължи да съществува и да се поддържа дотогава, докогато и двамата партньори са съгласни. Ако дори само единият партньор пожелае развод, то бракът се отменя. Ако от знанието за анулирането се вземаше желанието и на двамата, то единият партньор щеше да държи другия като заложник в брака против волята му.

В допълнение към това, всяко поколение трябва да има възможността да преразгледа и изменя и големите, и малките съюзи и взаимоотношения, в чиито условия живее. През последните десетилетия започнахме да разбираме, че имаме екологични задължения спрямо идните поколения, а в допълнение и, че не бива да ги натоварваме с непосилни публични дългове. Но все още сме в процес на осъзнаване на това чувство за отговорност. Всеки, който задължава и ограничава следващите поколения с определени условия, ипотекира бъдещето. Той решава настоящи проблеми за сметка на свободата на бъдещите поколения. Затова федеративните съюзи най-добре се описват като форма на възобновяем договор с определена продължителност.

„Необвързаният“ федерализъм има и друг аспект. Важно е да се осъзнае, че не всички области на обществения живот могат да бъдат управлявани непременно демократично. Ако бъде направен опит за това, той би довел до нарушаване на правосъдието, до непродуктивност и в крайна сметка до край на демокрацията.

Демокрацията е изключително подходяща за решаване на въпроси относно човешките права, задължения и правни проблеми. В институционалната демократична държава има две социални сфери, които трябва да бъдат независими от държавата. От една страна това е културният живот в неговия широк смисъл – формиране на собствено мнение, образование, медии, наука и изкуство, религия. В тези области всеки човек трябва да може да има свобода, да действа независимо без намеса на държавата. Доколкото хората работят заедно в тези сфери, те би трябвало свободно да могат да определят за себе си какво, как и кога. Тази идея започва да се развива през 19-ти век с въвеждането на т.нар. класически права – свобода на словото, свобода на образованието, свобода на събиране и демонстрации и т.н. Причините за това са двойки. Ако 99% от хората вярват в нещо, то това е правото да могат да изразяват различно мнение. Защитата на малцинствата е до голяма степен гарантирана чрез този принцип на свободен културен живот. В крайна сметка малцинствата често са дефинирани чрез културни характеристики – различен език, различна религия, различни обичаи, различни концепции и т.н. Същевременно свободата в културния живот гарантира ефективност и производителност. В културната сфера постиженията са придобиване на нови познания, реализиране на нововъведения, образованост на населението – без такива обществото не би могло да функционира. Практически е невъзможно чрез демократичност да се направи ново изобретение или да се определи демократично дали дадено математическо съждение е вярно. В този смисъл само специфичните таланти и идеи на отделния човек имат значение, а не коя страна има мнозинство. Затова отделните хора трябва да имат свобода и пространството да развиват и изразяват вижданията и съзидателността си. Демокрацията подкопава собствените си основи, когато налага

и натрапва правила в културния живот чрез законодателство, защото законодателството също е следствие на нови виждания, дискусии и обмен, протичащи в културно-духовния живот. Държавата трябва да бъде насочвана от следствията на свободния духовен живот. Ако тя се опитва да го регулира, ще прекъсне собствените си извори на иновации и креативност. Важно е да се осъзнае, че по принцип няма разлика дали правителството, което се опитва да натрапи своето виждане чрез държавата, е на мнозинството или на малцинството. В първия случай, това е голяма група, която нарушава правата на личността, а във втория – малка група. Но във всеки случай това би било в разрез с индивидуалните човешки права и би подкопало продуктивността.

От друга страна, сферите на услугите и производството на блага също не са подходящи за демократично вземане на решения. След фиаското на комунизма през 20 век, вникването в това разбиране също получава сериозна осонва. Отделните личности и групите хора трябва да имат свободата да влизат в необходимите съгласия и споразумения по отношение на производството и консумацията. Тези споразумения са базирани на увереността и доверието, което хората имат във възможностите, надеждността и т.н. на отсрещната страна. Няма значение какво мислят другите хора или обществото като цяло относно споразумение между двама или повече души с цел производство или консумация на нещо. Икономиката се самоорганизира по естествен път в рамките на мрежа от свободно сключени споразумения и договори. Без такова право на свободно сдружение, подобно на липсата на право за свобода на словото, демокрацията не би могла да съществува. Демократичното законодателство може обаче да наложи ограничения, които да предотвратят последствията от дадена договорка спрямо трети страни. Напълно е логично например законодателят да забрани дейност, която уврежда околната среда. Но законодателят, независимо от каква обективна позиция, не може да забрани, санкционира, наложи или окуражи споразумения между дадени партньори без по този начин да наруши основни граждански права. Така както свободното избирателно право е основополагащо в сферата на демократичността, а свободата на словото е ключова в полето на културата и духовния живот, така и правото на свободно споразумение трябва да бъде смятано за базисна свобода в полето на икономическия живот. Свободният вот, свободното слово и свободното споразумение са трите ключови свободи, около които се изгражда свободното демократично общество.

Тук трябва да посочим и елиминираме с аргументи две недоразумения. Първото се отнася до въпроса как демокрацията да бъде ограничена дотам, докъдето е истински ефективна. Това може да бъде само доброволно ограничение, наложено от колективната воля на гражданите, и което може да бъде отменено отново от тях по всяко време. Събралите се граждани – реалната правна общност – следователно може доброволно да решат да не се намесват нито в културния живот, нито икономически инициативи (в смисъла на пряка демокрация), защото осъзнават ползата от тази ненамеса. Те могат да включат това като водещ принцип в конституцията. Но те трябва да бъдат винаги в състояние да променят вижданията си, защото вижданията, развити в бъдеще, биха могли да доведат до още по-добри принципи на

управление. Демократичната правна общност трябва да остане суверен. Ето защо не един или друг орган налага произволни ограничения на пряко-демократичното решаване отгоре надолу, а гражданите трябва да са тези, които го правят. Също така обаче гражданите не бива да вземат „вечни“ решения, ограничавайки бъдещите поколения, защото последните също са суверен и трябва да могат сами да организират обществото си на базата на своите виждания.

Второто недоразумение се отнася до естеството на трите сфери на културата, управлението и икономиката. Не всичко, което компаниите и училищата правят, е респективно икономическо или културно-духовно по своята същност. Работата на дадена компания или училище включва и значителен елемент, свързан със законите и човешките права и затова проблемите и въпросите, които изникват вследствие, трябва да се регулират по „демократичен“ път (т.е. всички засегнати да имат равен глас). Това на практика винаги засяга основните положения на икономическата активност – икономическите инициативи сами по себе си са в сферата на свободното предприемачество и съзидателност, но не бива да резултират в замърсяване и отравяне на жилищната среда и т.н. Вземането на решения по правни въпроси в частни организации невинаги преминават през държавна регулация, но пък могат да стават чрез „демократични“ органи в рамките на организацията, училището и т.н., в които всички засегнати имат еднакъв глас. В действителност това често е за предпочитане.

Модерните държави имат пропуски в много отношения – не правят неща, които всъщност трябва да правят. Но пък същевременно се случва да поемат прекалено много задачи, добивайки прекалено много власт. От една страна демокрацията трябва да бъде радикално задълбочена и разширена „горизонтално“ чрез въвеждането на пряко-демократични решения. От друга – демокрацията трябва да бъде ограничена „вертикално“, в смисъл да не се прилага в области, на които не принадлежи.

От тази гледна точка много от аргументите против пряката демокрация са обезоръжени. Когато критиците на пряката демокрация посочват, че хората не са достатъчно компетентни да вземат решения по проблеми, които в момента се решават от политиците, те бъркат генерално (вж глава б), но в някои случаи имат право. Изходът от такива ситуации не се крие в игнорирането на хората от страна на парламента, а в извеждането на съответния проблем от обхвата на демокрацията. Защото, ако хората не са компетентни да решат нещо, то същото важи и за политиците, тъй като последните не са нищо повече от представители на гражданите. И е логично да мислят, действат и да се интересуват от същите неща като гражданите. Гледана по този начин, пряката демокрация може да играе ролята на допълнителен критерий за това дали даден въпрос принадлежи на институционалната демокрация.

Разделението на сферите на живота носи друга полза. В момента икономическите и образователни граници обикновено се припокриват с политическите такива, защото до голяма степен дадена държава определя със законови регулации как да управлява икономиката и образованието. Но ако тези области се „приватизират“, те могат да влязат в сътрудничества отвъд политиче-

ските граници. Училищата в нидерландско-говорящия белгийски регион Фландрия могат да си сътрудничат много тясно с тези в Южна Нидерландия. Нидерландският град Маастрихт и германският Аахен, които се намират много близо един до друг, обективно принадлежат към един и същ икономически регион и могат взаимно да стандартизират икономическите си регулации, въпреки че продължават политически да принадлежат към различни държави.

В това отношение Швейцария отново играе специфична, макар и понякога съмнителна роля. От една страна, този вид разделение между различно функционални области съществува на места. В кантон Цюрих (1,2 млн жители) например, в допълнение към местните власти, има също образователни и църковни общности, които се самоорганизируют, налагат данъците си сами, имат различни географски кадастъри от общинския. Освен това съществуват т.нар. „Zivilgemeinden“ (букв. граждански общини), които по пряко-демократичен начин управляват публичните комунални услуги (вода, електричество, радио и тв), и които осигуряват доходите си от потребителските такси.

От друга страна, решенията най-често се вземат демократично, въпреки че (както бе посочено по-горе) това не е най-подходящият начин за всичко. Всеки гражданин в Швейцария плаща църковна такса (обикновено чрез държавата), освен при деклариране, че не е член на църковната общност. Но разделението между политическата и културно-духовния живот предполага, че държавата не бива да налага данъци за никой частен орган, независимо дали е клуб за бiliarд или за църквата.

Възможността за необвързаност е тази, която отличава федерализма от субсидиарността. Последната е базирана на вече установена върховна власт, която делегира права „надолу“. Резултатът неминуемо е монолитно централизирано управленско тяло. Когато гражданите пък са свободни да се обединяват (федерализират), е възможно да бъдат създадени различни взаимоотношения и обединения в различните житейски области. По този начин той става „необвързан“.

Основният принцип на федерализма гласи, че това разделяне на федерални структури не може да бъде налагано отгоре. То трябва да бъде направено от самите граждани. И пряката демокрация е базисният инструмент за това. Такъв тип демокрация във всички случаи ще функционира толкова по-добре, колкото повече бъде използван в областите, на които естествено принадлежи, отколкото да се прилага там, където демократичното вземане на решения не е нужно и желателно. Федерализмът и пряката демокрация следователно могат да се подсилват взаимно. Една интегрирана демокрация е общество, в което този процес на реципрочно подобряване на демократични и федеративни форми на асоцииране е бил успешно задвижен.

## Социален капитал, демокрация и федерализъм

През първата половина на 19 век френският автор Алексис де Токвил предприема пътуване из САЩ и в резултат публикува текст в две части, излезли съответно през 1835 и 1840 г. Дори и сега американските ли-

дери цитират именно Токвил, когато искат да опишат същността на „Американската мечта“.

Де Токвил отбелязва два аспекта на американското общество, които на пръв поглед изглеждат противоречиви. На първо място той е изненадан от автономността на американските граждани: „Те не дължат нищо на никого, не очакват нищо от никого. Придобили са навика винаги да разбират себе си като самостоятелни и смятат, че цялата им съдба е в техните собствени ръце.“ Същевременно отчита, че общественият живот в младите тогава САЩ е необикновено интензивен: „В градовете е невъзможно да се предотвратят събиранията на хората, които се вълнуват заедно и проявяват внезапна и страстна решителност. Градовете са като големи средища за събиране, като всички жители са участници. В тях хората имат голямо влияние върху магистратите и често прилагат желанията си в изпълнение без посредници (...) Американците от всякакви възрасти, професии винаги образуват асоциации/органizations. И то не само търговски и промишлени асоциации, в каквито всички вземат участие, но и религиозни, морални, сериозни, безсмислени, много общи или ограничени, изключително големи или пък много малки.“

В тези редове де Токвил не описва нищо друго освен житейска комбинация от пряка демокрация и спонтанен федерализъм. Тази ситуация, в която независими хора свободно се събират и вземат съвместни решения, осигурява обществен актив, от който произлиза понятието „социален капитал“.

Създаването на „социален капитал“ – „майката на всички изкуства“ – получава необичайно внимание в последно време. Крайъгълен камък е монографията „Да направиш работеща демокрация“ (1993 г.) на Робърт Пътнам, която е резултат от 20-годишна социологическа работа в Италия. Първоначалното намерение на Пътнам е да се проучат резултатите от регионализацията на Италия – децентрализационен процес, започнал през 70-те год. на 20 в., при който регионите получават значителни правомощия. По време на изследването авторът и екипът му събират впечатляващ обем информация на базата на анкети, интервюта и огромен статистически материал.

Пътнам открива ясно очертана разлика между регионите в Северна и Южна Италия. Северните райони са по-богати икономически и много по-ефективно администрирани. Авторът и екипът дори си правят експеримент – пращат три искания за информация до администрациите на два северни и два южни региона – и докато северните (Емилия-Романа и Вале д'Оста) пращат отговори в рамките на две седмици, южните (Сардиния и Калабрия) така и не изпращат своите.

Пътнам проверява и хипотезата, че разликата в „гражданствеността“ е в основата на отликите между Севера и Юга. „Гражданствеността“ може да бъде дефинирана чрез Токвил като „оценка на интересите в широк социален контекст“. Или разбирането, че нечии собствени интереси не са игнорирани или потиснати, а се отчитат като съпадащи за цялата общност в дългосрочен план. Обратното на „гражданствеността“ е „неморалният фемилиализъм“ (от family бел.прев.) – идеологичен модел, при който семейството е разглеждано

като институция и се засягат краткосрочни интереси на тесен семеен кръг. Общество, в което преобладават такива тясно-семеини кръгове, се фрагментира прекалено. В него общественият интерес като функция е оставен на този, който е на власт, поради което се формират клиентелистични отношения.

За да измери степента на „гражданственост“ Пътнам въвежда индекс на базата на следните показатели:

- Процент на гласовете, които не са подадени за водещите кандидати в изборите – в общество, в което доминира фемилиализмът, обикновено процентът на такива гласове е по-висок
- Избирателна активност при референдуми – тъй като прекия клиентелизъм не може да играе роля при референдуми, нивото на участие в пряко-демократичното вземане на решения е добър индикатор за „гражданственост“
- Брой на читателите на вестници – четенето на вестници показва заинтересованост в обществото като цяло
- Нивото на участие в публичния живот (клубове, организации и т.н.) – участието в публичния живот разширява хоризонта над семейния кръгзор

Пътнам характеризира разликата между двата типа общество, на което се натъква в Италия, по следния начин: „Когато двама граждани се срещнат на улицата в по-урбанизиран регион, и двамата изглеждат са чели днешната преса; когато се срещнат двама души в не толкова граждански регион, по-скоро никой от двамата не е. Повече от половината граждани в по-урбанизираните области никога не са гласували преференциално в живота си, докато повече от половината избиратели в по-неурбанизираните области твърдят, че винаги го правят. Членството в спортни клубове, културни групи и групи за отдих, обществени организации, образователни и младежки центрове и т.н., е приблизително два пъти по-разпространено в градските райони.“

Оказва се, че съществува пряка връзка между гражданствеността, икономическите показатели и ефективността на публичната администрация. В райони с повече „гражданственост“ икономиката просперира и администрацията работи коректно. Анализирайки различни обяснения, Пътнам стига до извода, че именно „гражданствеността“ е причината за такава действителност.

Той също така твърди, че произходът на различията между гражданската култура в Северна и Южна Италия, е много стар и може да бъде търсен още в 11-ти век. Тогава в Южна Италия се утвърждава феодална монархия с нормански корени. И докато през 15-ти в. в Северна Италия вече съществуват градове-републики, осигуряващи възможности за лична инициатива и политическо участие на голям брой граждани, на юг феодализмът продължава да съществува със съответната йерархична структура, в чиято обвивка в по-късни времена и без усилия се вмъква и прословутата организирана престъпност.

Не може да се твърди разбира се, че нивото на „гражданственост“ остава непроменено. Гражданствеността също може да ерозира, под влиянието на икономически фактори да речем. Отличителен пример да това е описан в „Планинските хора“ (1972 г) на английския ет-

нолог Колин Търнбул. Той изследва угандийското племе Ик, което е принудено да напусне родните земи и традиционните си ловни райони, предвидени да станат природен резерват. Следват години на лишения и глад, и стройната социална организация на племето е напълно променена. Ловуването вече не е групово и общо, като дори Търнбул свидетелства за случай, при който невръстно бебе бива оставено като примамка за хищниците. Ик вече живеят в отделни укрепени селища, а вътре в селищата семейните жилища също са оградени със стени. Вследствие тази социална атомизация, социалният капитал е загубен.

В по-късна студия Хеливел и Пътнам анализират причинно-следствената връзка гражданственост (социален капитал) – ефективна администрация – социално удовлетворение. През 1980-та на италианските региони са предоставени значителни правомощия в икономическата област – управлението на икономиката не се решава от централна власт, а предимно от местните власти. През 60-те и 70-те години разликата между Севера и Юга е намалена – от една страна поради паричното стимулиране от Севера към Юга, и от друга – че северните региони не са в състояние да работят по-ефективно (тъй като решенията се вземат от централната власт). Изглежда, че веднага след като местните власти получават повече свобода да се самоуправяват, „излишъкът“ социален капитал на Север реализира просперитет. Публичните и частните капитали се изразходват по-ефективно именно там, заради което икономическата разлика между Севера и Юга отново се увеличава от 1983-та г. насам, въпреки непрекъсващите парични трансфери от север на юг.

Причинно-следствената връзка на Хеливел и Пътнам може да бъде и разширена още. Сравнителни изследвания в голям брой държави показват, че не гражданската култура определя същността и качеството на демокрация, а движението е в обратна посока: „Ясно е, че междуличностното доверие е ефект вследствие на демокрацията, а не причина за демокрацията.“ (Мюлер и Селигсон, 1994). Демокрацията създава доверието между хората, както и доверието между хората и институциите.

В друго изследване Пътнам (1996) проучва спада на „социалния капитал“ в САЩ. Ходенето на църква, работата за политическите партии, членството във всякакви видове клубове и асоциации, намаляват драстично в последните десетилетия в САЩ. Маркиран е също едновременен спад в „общественото доверие“ (доверието в другите хора и властите). След като елиминира няколко възможни обяснения, Пътнам заключава, че е открил главния виновник за това – телевизията. През 50-те години телевизията навлиза мощно в американското общество – докато в началото на десетилетието около 10% от американските домакинства имат телевизор, то през 1960 г. този процент вече е 90%. Именно около този период започва рухването на „социалния капитал“ в САЩ. Според данните среднестатистическият американец гледа към 4 ч. телевизия дневно. Тенденцията показва, че гледащите много телевизия, участват по-малко в социалния живот във всичките му аспекти и дори развиват негативно отношение към другия (истинските телеманиаци, например, надценяват влиянието на престъпността върху обществото). В този смисъл телевизията е необикнове-

на медия – читателите на вестници например участват в обществения живот далеч повече от средния показател за страната.

През същия период се увеличава и взаимното недоверие между хората. През 1960-та г. 58% от американците все още смятат, че могат да се доверят на повечето други хора. През 1997-ма г. това число е едва 37%. Милър и Ратнър (1998) посочват, че е налице силна идеологическа основа за това взаимно недоверие: „Биологичната еволюция, неокласическата икономика, бихейвиоризмът и психоаналитичната теория заедно предполагат, че хората активно и целенасочено преследват своя личен интерес (...). Емпиричните доказателства показват друго. Много от най-интересните научни социални изследвания за последните 20 години доказват неадекватността на теорията за моделите на поведение, основани на личния интерес. Например ние знаем, че хората често са по-загрижени за справедливостта на процедурите, на които са обект, отколкото за материалните последствия, които тези процедури носят; че те често са по-загрижени за колективните резултати на своята група, отколкото за своите собствени; и че позициите им относно публичните политики често се формират по-скоро на базата на ценности и идеологии, отколкото от влиянието, което същите политики имат върху материалното им благосъстояние.“

Следователно хората са много по-малко обсебени от личния си интерес, отколкото горепосочените теории твърдят. Но същевременно именно тези теории са се превърнали в движеща сила в обществото. Резултатът от това е, че повечето хора смятат себе си за далеч по-алтруистични от останалите. Един от експериментите, проведен от Милър и Ратнър, се отнася до готовността на хората да даряват кръв от две позиции – с или без финансова изгода [вж 3-2]. 63% от анкетираните заявяват, че са готови да дарят кръв безплатно. Когато е предложено евентуално възнаграждение от 15 долара, числото скача до 73%. Ефектът от предложена сума съответно не води до особено значителни разлики в резултата. Експериментът обаче продължава с молба анкетираните да предположат какви ще са процентите според тях с и без заплащане. Според отговорите, 62% хората биха дали кръв ако бъде платено, а ако не бъде – едва 33%. По този начин ясно се надценява ролята на заплащането в избора на другите (не в личния).

Друго изследване разглежда въвеждането на мерки против тютюнопушенето. Непушачите по принцип са склонни на по-радикални такива, отколкото пушачите. Анкетата показва, че 100% от непушачите и 85% от пушачите поддържат ограниченията за пушене в самотелите. Но същите респонденти смятат, че 93% от непушачите и само 35% от пушачите биха подкрепили такива мерки. С други думи хората сериозно надценяват ролята, която играе личният интерес при пушачите. Също така Милър и Ратнер намират, че над 80% от пушачите одобряват ограничения за пушене на закрити места заради риска от „пасивно пушене“, докато общият брой анкетираните смятат, че не повече от 35% от пушачите биха ги подкрепили.

Тази липса на доверие между хората, която кулминира в недоверие в управленските институции, е пряко свързана с проблема на разпадащия се „социален ка-

питал". Доверието между хората е социален капитал. Обществената атомизация е пречка за обмяната на морални ценности. Хората започват да се възприемат все повече като фокусирани всеки в своя личен интерес, което не е така. Колкото повече се разпространява идеологическото виждане за човека като хомо икономикус (човекът като природен егоист), толкова повече хората обясняват дори собственото си поведение със своя личен интерес. Хора, които работят социални дейности без да изпитват искрена съпричастност, са склонни да обосновават действията си с егоистичен рационализъм („Дава ми да правя нещо“; „Намирам другите доброволци за по-добри“; „Това ме изкарва от вкъщи и преди, и сега“. Вж. Wuthnow, 1991). Твърдението, че хората „гласуват за портфейла си“, не се потвърждава при анализа на действителния модел на гласуване, а когато се изследват обясненията им за техния вот (Feldman, 1984; Stein, 1990).

Де Токвил е впечатлен както от самостоятелността на американците, така и от интензивния им социален живот в началото на 19 век. Пътнам пък е поразен от поляриността между „гражданствеността“ и „неморалния фемилиализъм“. Това идва да покаже, че съществуват два типа „индивидуализъм“. Необходимо е да се прави ясно разграничаване между индивидуализма на самостоятелните граждани (който не е пречка в солидарността им с останалите хора), които именно поради своята независимост могат да произвеждат „социален капитал“ и които също така участват в референдуми; и псевдоиндивидуализмът на „зависимите“ граждани, загрижени за краткосрочния интерес на своето нуклеарно семейство, и за които управлението на обществото е приоритет само на властите. Такова разграничение е фундаментално, тъй като представителите на властта биха приветствали подобен „клиентелизъм“ (зависимост бел. прев.) като израз на „социална интеграция“, докато представят себе си (когато е възможно) за „център“ – посредник между безвластния поведенник и онзи, който държи властта.

Такъв тип „център“ няма нищо общо с асоциативния живот, създаден от хората и описан от де Токвил. Автентичен социален капитал се създава тогава, когато хората, на базата на връзките помежду си, се определят като съоснователи и съзидатели на своите сдружения – независимо дали нивото е квартален клуб или трансанционална организация. Следствието от това доброволно сдружаване е автентична, „необвързана“ структура – съставена от сдружения на независими хора – в която те влагат своята енергия и по този начин подобряват талантите и уменията си. Социополитическата форма и доктрина на „центъра“ е точно противоположната. При нея всички различни области на живота са вплетени в един вид вертикална структура, в рамките на която само елитите имат достъп до инструментите на властта, докато „обикновените“ хора са сведени предимно до статут на зависими клиенти. В тази пирамида с елитен връх липсва всякаква федеративна структура и в действителност тя се подчинява на принципа на субсидиарността.

Такъв център може да се развие и във федеративно, напълно демократично общество. Но в тази среда той е качествено различен. Тогава той не държи хората в състояние на постоянна политическа незрялост, в чийто условия на тях е позволено единствено да гласуват

на всеки няколко години, давайки всъщност безсмислен мандат на своите „представители“. Федеративният център, който постепенно ще се развие през 21 век, ще бъде израз на желанието обществата и общественият живот да бъдат насочвани от хората, които ги съставят. В такъв федеративен център училищата няма да зависят от координиращо и контролиращо тяло, държащо конците на „образователната мрежа“. Бъдещото училище ще бъде оформено от общност на деца, учители и родители, които го обитават във всеки момент. Училищата ще бъдат финансирани с образователен ваучер, какъвто всеки ученик ще получава по право и който ще се предава от родителите на избраното от тях училище. Във федеративното общество единственото нещо, което ще бъде предварително определено, ще бъдат образователните права на децата; няма да има и изготвена от правителството „образователна политика“. Тези училища няма да бъдат вплетени във вертикална структура с търговски обединения, национални или частни здравноосигурителни системи, банки и земеделски сдружения. Те ще бъдат резултат от непрекъснатите усилия на учители и родители да дадат най-доброто за децата си в конкретната ситуация – не в централизирана и йерархична зависимост, а в хоризонтална мрежа, характеризираща се с чести консултации, обратна връзка и сътрудничество.

Училищата ще бъдат само една от областите, в които ще се оформя „силната“ демокрация. Първо трябва да бъде създадена пряко-демократичната рамка, в която да бъде възможно федеративното структуриране на местния обществен живот. Но такива демократични рамки не бива да остават ограничени само на местно ниво – те трябва да се разширяват и до европейските институции, защото решенията с основни последствия за местните нива често се вземат на много по-високи такива.

## **Между чука и наковалнята: как се разрушава социалния капитал**

Защо се разрушава социалният капитал? В последната си и най-дискутирана книга „Джихадът срещу McWorld: как глобализмът и трибализмът преустройват света“ Бенджамин Барбър описва битката между две противоположни сили, всяка от които заплашва конституционалната държава и демокрацията по свой собствен начин. Барбър нарича тези сили Джихад и McWorld. Те са наковалнята и чука, между които се унищожават социалния капитал.

### **Джихад**

Едната сила е тази на местния партикуларизъм, доколкото той се стреми да постигне собствена монолитна държавна власт. Етнически, религиозни групи или племенни общества се борят за хегемония в рамките на собствените им държави. Барбър разширява оригиналното значение на термина „джихад“ (букв. борба, „свещена война“ за мюсюлманите), за да опише феномен, който на практика се появява във всички части на света. В Западния свят джихад може да означава борба за регионална идентичност (Ирландия, Страната на баските, Корсика). Това не е борба за културна, философска или религиозна идентичност, каквато е характеристиката на мюсюлманския Джихад. До степента, в

която такава борба е против монолитната централизирана държава, това е позитивен феномен. Но Джихад всъщност иска да въведе именно монолитна централизирана държава. Той цели културно-философска хегемония над държавата и атакува съществуващите буржоазни национални държави, които не проявяват хегемония. Цели да раздробят тези държави на културно-философски хомогенни блокове, организирани на принципа на субсидиарността. Джихадът живее от борбата срещу Джихада.

Казусът Квебек ясно показва безграничността на фрагментацията, причинена от Джихад: „Не е необходимо логичната нишка на Джихад да прекъсне след първичната фрагментация. Ако Квебек напусне Канада, франкофоните извън Квебек могат да загубят равнопоставения си статут в Ню Бронсуик. И ако Квебек напусне Канада, защо Крий да не напусне Квебек? И защо тогава англофонните селища да не напуснат Квебек или да не се формира самостоятелна Крий-националност, ако населяващите региона се самоопределят като такива? И ако франкофоните населяват предимно английски селища в предимно Крий-област в предимно френски Квебек, какъв би бил техният статут?“ (Барбър, 1995, стр.179).

В Босна, Шри Ланка, Осетия и Руанда, Джихадът достига до логичния си завършек. Тъй като фрагментацията не може да продължава неопределено време, тези места стават арена на „етническо прочистване“ и геноцид. Джихад не третира хората като свободни личности, а само като членове на етническа или религиозна група. Той свежда хората до членове на племе – Джихад е трибализъм. За него „народ“, нация, общност, група хора, обединени на принципи като общ произход, реч, култура, политически съюз или общо лидерство (Речник „Чамбърс“) – не са житейска форма, която свободните личности дават на своето общество. За Джихад „народът“ е митично образувание, към което личностите трябва да се насочат. Той не се интересува от демокрация, защото Джихад поставя племето, хората или религията над отделния човек. Джихад не цели свобода на народа, а „мумифициране“ на народа. Джихад няма интерес по отношение правата на човека.

## McWorld

Другата сила е тази на глобалния пазар. Той работи чрез стандартизиране. Свежда личността до консуматорска единица. Барбър нарича тази сила McWorld. Тя се противопоставя на партикуларизма на Джихад, но се противопоставя и на националната държава. Глобализацията, към която се стреми McWorld, не използва гражданското общество като своя движеща сила, а печалбата. Това е икономическа сила, макар и не традиционна такава. Барбър очертава начина, по който стоките и благата стават все по-глобално универсални. Кое отличава американския от японския автомобил, при положение, че Тойота Камри е разработена от американски дизайнер и се произвежда в завода на Тойота в Джордотаун (Кентъки) от предимно американски части? В действителност не е възможно да се дефинира McWorld просто по отношение на капитала (в смисъл на пари), а само по отношение на оптимизираната връзка между капитала, труда и суровините. „McWorld е вид виртуална реалност, създадена от невидими, но всемогъщи високотехнологични мрежи и транснационални икономически пазари, така че вир-

туалната корпорация е не просто фразеологична провокация (Барбър, цит.сч. стр.26).

Едно от основните предположения на Барбър е това, че гравитационният център на действие на McWorld постепенно се движи към по-малки материални сектори – от блага към услуги, от хардуер към софтуер, с абсолютното съществуване в електронния свят. McWorld става все по-виртуален и САЩ са неизменно на предна линия в тази еволюция. Когато САЩ са изпреварени от Япония и Европа по отношение производството на традиционните блага, те придобиват огромно превъзходство в нови сектори като производството на транзистори. Когато други страни придобиват възможности за продукция в хардуера, американската индустрия се насочва към софтуера. В края на тази линия е светът на рекламата и образите – пълният виртуален свят, който всъщност няма нужда да бъде обсебен от САЩ, защото вече е неразривно американски (и базиран на английския език). Повишената сила на търговията с виртуални продукти се илюстрира от растежа на разходите за реклама, който е нараснал три пъти по-бързо от глобалното производство за периода 1950–1990 г. Американската доминация в инфотейнмънта (неологизъм, използван в рекламния бизнес, съчетание от информация и забавление, обозначавщ продукт, който едновременно информира и забавлява) се разкрива от търговския баланс на САЩ: през 1992 той показва общ дефицит от 40 млрд долара, с търговския излишък е 56 млрд. долара в сектора на услугите, при производствен дефицит от 96 млрд. долара. Америка притежава 80% от европейския филмов пазар – за сравнение на Европа се падат само 2% от американския пазар. Аудио-визуалните продукти (3,7 млрд. долара в износ само за Европа) са на второ място в износа на САЩ за 1992 г., съвсем близо до експорта, свързан с въздушни и космически пътувания.

Друг симптом на нарастващата тежест на търговията с виртуални продукти, който е толкова характерен за McWorld, е фактът, че търговските марки стават все по-важни от комерсиална гледна точка от самите реални продукти. Барбър описва възхода на Кока-Кола в някои детайли. Това, което се продава, не е напитка, в смисъл на материален продукт, а един образ – виртуален, всеобхватен Кока-Кола тематичен парк, към който винаги се прибавят нови елементи. Кока-Кола се свързва не само с Олимпийските игри и с падането на Берлинската стена, но също и с обновения университет Рютгерс (където работи и Барбър). Кока-Кола не само има монопол върху продажбите в университетския кампус, където продуктите на конкурента Пепси са забранени, но също така има правото да се асоциира с университета Рютгерс в рекламите. В новите пазари Кока-Кола прави агресивни кампании, за да потисне местната култура. Барбър цитира годишния доклад на Кока-Кола за 1992 г., в който се декларира, че Индонезия е „културно узряла“ за мащабно въвеждане на продуктите на Кока-Кола. Извън другото, да бъдеш „културно узрял“ означава, че традиционната консумация на чай е намаляла в достатъчна степен.

Така McWorld е не само икономическа сила, която се развива успоредно на съществуващата култура. McWorld поема съществуващата култура и норми и ги насочва към собствените си икономически интереси. „Дори когато мултинационалните компании твърдят,

че са заинтересовани изключително в производствени и потребителски числови стойности, те могат да достигнат максимума на тези числа само чрез активна намеса в същинските социални, културни и политически сфери, за които се предполага, че по принцип не ги засягат. Политическите им амбиции може да не са политически мотивирани и културните им амбиции може да не са продукт на културна враждебност, но това само прави тези амбиции по-безотговорни и културно подривни.“ (Барбър, 1995, стр.71).

### **Джихад и McWorld срещу демокрацията**

Въпреки своите противоречиви и противоположни характеристики, Джихад и McWorld споделят важни общи елементи. Нито едната, нито другата притежават „...съзнателен и колективен човешки контрол под ръководството на закона, който наричаме демокрация. (...) И двете водят война в суверенната национална държава и така подкопават съответните държавни демократични институции. Всяка избягва гражданското общество и омаловажава демократичното; нито пък търси алтернативни демократични институции. Общото между тях е безразличието към гражданската свобода.“; „И двете могат да бъдат заплаха за демокрацията“. (Барбър, 1995, стр. 5–6; стр. 52–53). Освен това „Автентични във всеки детайл, Джихад и МакСвят подкопават трудно постигнатите (пък дори и наполовина) граждански свободи и възможностите за космополитно (глобално) демократично бъдеще. (пак там, стр.19).

Според Барбър е мит, че демокрацията и свободният пазар са неотделими като сиамски близнаци. Това е често повтаряна мантра, особено след падането на комунизма. В реалността свободният пазар демонстрира забележителна адаптивност и системата процъфтява дори в деспотични държави като Чили, Южна Корея, Панама и Сингапур. В момента Китай е една от най-малко демократичните страни, но същевременно е страната с най-бързо нарастващ пазар. В действителност това, от което МакСвят се нуждае, за да се развива, е стабилност, не демокрация. Не се интересува от колективни тревоги като заетост или околна среда. Напротив – МакСвят е движен от мотива за печалба („МакСвят е нищо, ако няма пазар“, стр.29) и всъщност пренася своите проблеми в обществото. През 2005 г., под аплодисментите на пазарните анализатори Джералд Мотърс, уволнява 20 000 служители. Частните печалби са обезпечени и бизнесът става „по-икономичен и зъл“, каквито са и намеренията. Разходите за уволнените пък трябва да бъдат поети от съответната общност и държава. Това, което МакСвят иска, са потребители, които имат достъп до пазара, а за това е нужна политическа стабилност. В света на МакСвят консумацията, относителността и корупцията са алтернативата на традиционализма на Джихад.

Барбър спори с последователите на Милтън Фридмън, които поддържат тезата, че пазарите са вид демокрация, защото позволяват на хората да „гласуват“ чрез парите си (с други думи купуваме това, което смятаме за привлекателно): „Икономическите избори на индивидуалните нужди и желания са частни – докато политическите избори са публични, за естеството на стоките и благата. В качеството си на потребител, без да влиза в противоречие със себе си, човек може да купи мощен автомобил, развиващ 200 км/ч, и същевременно

но да гласува за ограничения на скоростта в името на обществената безопасност и околната среда.“ (Барбър, стр. 296–297).

В този контекст Барбър също така се спира на проблема за лошия вкус. Това е добре познат феномен – спиянията, телевизията и т.н., които искат да привлекат възможно най-голяма аудитория, винаги се фокусират в посока лош вкус и баналност. Причината е проста – добрият вкус е индивидуален, лошият вкус е колективен. Лошият вкус се характеризира с липсата на индивидуалност и индивидуална съзидателност. Добрият вкус се основава на наличието на креативност, която се отнася до уникалността на личността и това е свидетелството за добър вкус. Затова добрият вкус е почти винаги търговски безинтересен.

Невъзможно е да се бориш срещу лошия вкус – докато има търсене за него, икономиката ще се стреми да го задоволи. Ако, обаче, икономиката започне да доминира над цялото общество, няма да остане пространство за добрия вкус, който изразява индивидуалност. „Проблемът с Дисни и Макдоналдс не е естетически, и критици на масовия вкус като Хоркхаймер и Адорно (и аз самият) са ангажирани не с намеса в личния вкус, а да предотвратят този монополен контрол върху информацията и да възпрат тази тиха и удобна принуда, чрез която телевизията, рекламата и забавленията свиват реалната свобода на избор.“ (Барбър, 1995, стр.297). В такива условия демокрацията – и дори науката например – са подложени на натиск, защото не изразяват това, което всички ние имаме като общо, бидейки един биологичен вид, а изразяват онова, което произвеждаме като личности – идеи, произведения на изкуството и т.н.

Демокрацията винаги тръгва с генерирането на индивидуални концепции и идеи, които после се сблъскват помежду си на идейно ниво. Този процес е безинтересен за комерсиализма, но за демократичния живот свободната идейна конфронтация е от съществено значение. Затова е нужно независимо поле, в което тази конфронтация да се осъществява. Ако трябва да се противопостави на антидемократичните тенденции на МакСвят, е крайно необходимо да се създаде свободно пространство, в което идеите да се сблъскват и да се разработват концепции, неповлияни от икономически фактори и сили. В такова свободно пространство, наред с други неща, телевизията и радиото (но искрени и истински) могат да играят основна роля. Съществуването на независими медии става от все по-съществено значение за оцеляването, а дори и по-важно – за по-нататъшния растеж на демокрацията (вж глава 5, Калифорния).

Според Барбър, МакСвят изгражда нов тип капитализъм. Този капитализъм изповядва същите принципи и по същия начин е против държавната намеса както и стария капитализъм. Новият елемент обаче е, че МакСвят оперира глобално, а не национално – на това глобално ниво той не може да се сблъска със законовата защита на дадена държава срещу пазара така, както все още е възможно при националните икономики. Това позволява на МакСвят да има господство над националните държави. Идеологията на свободния пазар е инструментът, който МакСвят използва за да разрушава преградите на правовите на-



ционални държави. „Несправедливостта (...) се превръща в основна черта на МакСвят.“ (Барбър, 1995, стр.42). Международната търговия със суровини например, води до брутни неравенства, чрез които светът става площадка на игра за едни, но гробище за други.

Тъй като от една страна МакСвят насърчава глобализацията, но от друга тази глобализация се случва без (социална) справедливост (в световен мащаб има големи нарушения на принципа за равнопоставеност и равенство), МакСвят всъщност отваря вратите за Джихад. Нефтената промишленост е отличен пример. Трите най-богати държави в света САЩ, Япония и Германия консумират половината от общия световен добив. Заедно обаче те внасят повече от половината от цялата енергия, от която се нуждаят. Повечето от този петрол идва от страните от Близкия Изток, които са изключително чувствителни към Джихад. Това са страни, в които много лесно могат да избухнат конфликти на религиозна и етническа основа. „Повече от 3/5 от текущото световно производство на петрол (и почти 93% от резервите), се намира в група държави, които са най-слабо податливи да бъдат добра среда за МакСвят, но които има най-голям шанс да бъдат засегнати от политическа, социална и следователно икономическа нестабилност.“ (Барбър, 1995, стр.48).

### **Автономията на демократичния център**

МакСвят заплашва да наложи едностранна и много недемократична власт над света, свят, доминиран от „холивудска“ идеология, свят без справедливост. Алтернативата, която предлага Барбър, е не общество, доминирано от монолитна държава, а по-скоро „разделен“ свят, характеризиращ се с широко разнообразие на автономни сфери на живот: „Ние се управляваме най-добре, когато живеем в различна среда, всяка със свои правила и ползи, никоя от тях превъзхожда напълно от друга. Управленското поле непременно е „суверенно“, но това означава само, че то регулира много области на свободното плуралистично общество по начин, който запазва тяхната автономия. Узурпиращата доминация на МакСвят обаче измества суверенитета към областта на глобалните корпорации и световните пазари, които те (корпорациите) контролират, заплашвайки автономията на гражданското общество в неговата културна, духовна и респективно политическа сфера. Алтернативата (...) не е държавно-подчинено общество на мястото на пазарно-подчинено такова, а мултисекторно гражданско общество, в което автономията на всяка сфера – включително пазара – е гарантирана чрез суверенността на демократичната държава. Само демократичното държавно устройство има интерес и способност да запази самостоятелността на различните сфери. Когато някои сфери (независимо дали религиозни или икономически) започнат да доминират в държавата, възниква тоталитарен тип ситуация – в средните векове тя е теократична, в ерата на МакСвят – икономическа.“ (Барбър, пак там, стр.296).

Според Барбър, хората трябва да се стремят към по-подредено общество и първата стъпка към това е създаването на автономно политико-демократично поле, защото то е единственото, което в същността си се отнася до структурирането на обществото като цяло.

Въпросът тогава е следният: какви стъпки може да се предприемат за създаването на такова независимо политико-демократично поле?

Това е голямо предизвикателство – няма световни държави от какъвто и да е тип, които да се изправят срещу глобалния характер на МакСвят, а какво остава за световна демократична държава. Основният принцип на Барбър е следният: демокрацията не е институция, а начин на живот, основан на индивидуалната отговорност и на чувството за общност – „Народ, засегнат от трибализма и вцепенен от МакСвят, не е по-подготвен да получи изфабрикувана демократична уредба отколкото народ, излязъл на светло след дълги години деспотия и тирания. Нито пък демокрацията може да бъде подарък от някого за безвластните. Тя трябва да бъде спечелена, заради отказа да се живее без свобода и всеобща справедливост. За да се подготви почвата за демокрация днес – дали в обществата в преход или в глобален мащаб, първо трябва да се създаде общество, което иска демокрация – това означава полагане на основа за изграждане на гражданско общество и култура. Демокрацията не е универсална рецепта за някаква необикновена форма на управление, а съвет и насока хората да живеят и да се държат по определен начин – отговорно, автономно на общ фундамент, в самоопределящи се общности, отворени към другите, в толерантност и взаимно уважение, с чувство за общи ценности. Когато Джон Дюи нарича демокрацията начин на живот – това е по-скоро идеята за живота в рамките на общността, настоява той, не за начинът на управление – той набляга на нейното върховенство като съвместен модел на живеене в гражданското общество. Глобална демокрация, способна да противодейства на антидемократичните тенденции на МакСвят и Джихад, не може да бъде взета назаем от нечий склад или копирана от абстрактен конституционен шаблон. Гражданствеността, независимо дали местна или глобална, е на първо място.“ (Барбър, пак там, стр. 279“).

Големият проблем, разбира се, е как да се възпроизведе това активно гражданство. Как така по време на посещенията на Де Токвил в САЩ има такава плътна социална тъкан и толкова много социален капитал? Причините са две.

Първо – тогавашната национална държава, над която гражданите имат слаб контрол, е с ограничено значение и правомощия. Политическият живот е структуриран федеративно: „Правителството, особено на федерално ниво, е със скромни възможности (може би прекалено скромни за някои от задачите, които трябва да изпълни), защото конституцията делегира всички управленски правомощия, неотнасящи се специално до нея, на отделните щати и самите хора.“ (Барбър, пак там, стр. 282). Федералната форма на държавата е от съществено значение за създаването и запазването на социалния капитал, защото личността се смята за основна единица (всяко делегиране към по-високи обществени нива произтича от личността), и защото моралната интуиция и социалната ангажираност могат по дефиниция да бъдат генерирани само от отделния човек.

Втората причина е, че влиянието на пазара върху общността е малко: „Пазарите също са били скромни, регионални по характер, доминирани съответно от такъв тип сдружения и обвързаности.“ (Барбър, 1995, стр.282).

В резултат, в Америка на Де Токвил гражданите играят реална роля при оформянето на своето общество. Те решават как да изглежда то, какви да бъдат взаимоотношенията вътре в него. Следователно е налице силна мотивация да се образуват ефективни и ефикасни сдружения. Т.е. мрежата на взаимното доверие и чувството на отговорност за „res publica“ е това, което създава „социалния капитал“.

Срещу социалния капитал – тази фундаментално демократична, главно локално структурирана социална фабрика, идват атаки от две страни.

Първо се намесва пазарът. Гражданите започват да виждат себе си като потребители и консуматори: доброволният социален принос е заместен от търговски интереси. Класически пример е доброволното даряване на кръв в САЩ, което се заменя с платено такова (вж 3–2). От друга страна правителството също започва да се намесва все повече в социалния живот. Нарастващата роля на пазара превръща тази намеса във фактор от съществено значение. Местната общност вече няма контрол над пазара и държавата трябва да се намеси в името на обществения интерес. Но в този процес държавата същевременно поема контрола от гражданите на значителни области на социалната отговорност.

„Когато личностите, които гледаха на себе си като на граждани, започнаха да се смятат за потребители, а групите, които бяха считани за доброволни граждански сдружения, бяха изместени от корпорации, легитимирани като юридически лица, пазарните сили започнаха да навлизат и да смазват гражданското общество. След като пазарите започнаха да се разширяват радикално, правителството предприе агресивна кампания от името на общото благо срещу новите монополи, и по невнимание допринесе за допълнителното потъпкване на гражданското общество. Притиснато между мощта на двете враждуващи сили – държавата и предприятията, гражданското общество загуби своето първостепенно място в американския живот. По време на двамата Рузвелтовци то почти изчезна и неговите граждански елементи бяха принудени да намерят убежище под феодалната опека или на правителството (техните пазители и социални служители), или на частния сектор, където училищата, черквите, съюзите, фондациите и другите сдружения можеха да приемат корпоративна идентичност и да се стремят да бъдат не друго, а специални групи по интереси, формирани за целите на своите членове. Дали тези цели бяха пазарно ориентирани или свързани с опазването на околната среда беше без значение, тъй като по дефиниция всички частни организации задължително имаха частна цел. Училищата станаха групи за интерес на хората с децата (т.е. родителите), а не ковачници за свободното общество; черквите станаха обект на групи с религиозни интереси, а не източник на морал за цялото общество (каквито Токвил си мислеше, че трябва да бъдат); доброволните сдружения станаха частни лобистки центрове, а не свободни пространства, където жените и мъжете да практикуват школата на свободата.“ (Барбър, 1995, стр.282-283).

Вторият извод следва от гореказаното – гражданите трябва да са в състояние да вземат съдбата си отново в своите ръце. Барбър описва (в по-ранния си труд

„Силна демокрация“) серия от мерки, включително въвеждането на национални референдуми, които в момента са напълно непознати в САЩ. Някой може да каже, че радикално-демократичният федерализъм е естествен биотоп, в който може да се развие социален капитал. Наблюденията на Де Токвил, подкрепени от редица други антропологични и психологически изследвания, показват, че хората наистина имат потенциала да генерират социален капитал. Обаче трябва да бъдат изпълнени две условия. Първо, федерализмът трябва да бъде последователен в приемането на личността като отправна точка: да се създадат условия, които ще позволят на хората да вземат съдбата си в ръцете си. Натуралната представителна демокрация (наречена „слаба“ от Барбър), която, чрез делегиране на отговорности, кара хората да отстъпят контрола над собствената си съдба, е напълно неподходяща.

И второ – в рамките на демократична федеративна структура трябва да бъде развито желание за възпиране на МакСвят и Джихад. Това не е проста задача. Старият тип социален капитал, така възхитил Де Токвил, се появява спонтанно и несъзнателно при благоприятни обстоятелства. Но тъкмо защото е несъзнателен, той се оказва неспособен да се съпротивлява по-късно при други условия и в крайна сметка се разпада. Предпоставките за генериране на нов социален капитал в бъдеще трябва да бъдат съзнателно създадени и поддържани.

### **Територията на Джихад и МакСвят**

Барбър обаче не развива напълно този финален елемент на аргументацията си. Това е слабостта на иначе чудесната му книга. От описаната по-горе картина той заключава, че двойственото/двуполюсно мислене – „държавата срещу частния сектор“, трябва да бъде изоставено и да се приеме тристранен модел, в който гражданското общество отново да заеме мястото си между посочените два полюса.

Разсъжденията на Барбър не успяват да „отведат“ анализа на антидемократичните последици от Джихад и МакСвят до логичните му изводи. В крайна сметка защо социалният капитал е смазан между пазара и държавата в САЩ? Защо МакСвят разпростира хватката си отвъд пазара, отвъд сферата на икономиката – към конституционалната държава, което същевременно има опустошителен ефект върху културата. Но също и защото (и това е може би още по-тънка особеност) Джихад се стреми да подчини държавата до една определена култура или определена религия. В основата на Джихад винаги стои целта за идеологическа доминация, едно покровителствено отношение, което да отнеме независимостта и зрелостта на гражданите и да ги сведе до субекти на държава, която да осигурява вътрешното им благополучие. Джихад е отричане на разделението между държава и идеология. Смесването на религия и държава, каквото например е реализирано в Иран и Саудитска Арабия, е най-забележителната форма на този феномен. „Диктатурата на пролетариата“ – цел на комунистическите режими, е друг пример за такава крайност.

По-незабележимо, но пък по-мощно в своето въздействие, е това, което се случва в западните страни – сливане на държавата с идеологията на свободния па-

зар, придружено от инфантилизиране на населението под знака на „представителната демокрация“. МакСвят не е заинтересован от националната държава, но Джихад е. Джихад и МакСвят са обединени по един пункт – потискането на демокрацията. Джихад контролира държавата, защитавайки идеологически господството на комбинация между МакСвят и най-разнообразни форми на трибализъм. Национализъм, съчетан с МакСвят – най-ефикасният начин за Джихад да поддържа контрол над населението с помощта на държавата. Това може да доведе до най-странни ситуации – като тази в Саудитска Арабия, където тясното сътрудничество със Запада върви ръка за ръка с домашното насилие над жените и безправията на немюсюлманите: МакСвят ръка за ръка с Джихад.

Барбър е прав в твърдението си, че гражданското общество трябва да си върне централната позиция. Дори е неточно тази позиция между държавата и частния сектор да бъде наричана централна. В едно демократично общество управлението не бива да формира автономен силов център, насочен сре-

щу гражданите, а да бъде единствено демократичен израз на желанието на хората. Всъщност създаването на истинско гражданско общество би изкарало Джихад от управлението и би го върнало в областта на неговата автентична роля – сферата на културата във всичките ѝ аспекти: демократичното изграждане на възприятия и свободния сблъсък на концепции, между които трябва да се води „свещена война“. И МакСвят трябва да бъде върнат в естествената му среда – тази на икономиката. Както отбелязва Барбър в епилога на книгата си, Джихад и МакСвят не са лоши в абсолютни понятия. Не на Джихад и МакСвят (като същност) трябва да се противопостави, а на тенденцията да упражняват контрол над гражданското общество. Необходимо е да се прави съществена разлика между Джихад (светът на културата и културна индивидуалност), МакСвят (икономическия свят) и демократичната конституционална държава (вж също Рудолф Щайнер „Обновяване на социалния организъм“, 1919, 1999). И това може да бъде постигнато само със средствата на един радикален демократичен федерализъм.

### **3-1: НМД – или гражданственост и демокрация**

Проблемите тип „Не в моя двор“ са злосторни. Мнозинството хора са съгласни относно нуждата от летища, екарисажи, настаняване на бездомни и осигуряване на убежище за бежанци, хранилища за радиоактивни отпадъци. Работата е там, че хората не искат подобни съоръжения в собствения си двор. Съоръжения, които на теория всеки иска, но никой не би желал в квартала си, са предмет на проблематиката „Не в моя двор“ (НМД).

Обикновено теренът за подобни съоръжения се избира от правителството и се свежда до местните власти – често с финансова или друга компенсация. Интересно е положението по въпроса в Швейцария, където местните общности имат правото на вето върху разполагането на такива инсталации (чрез публично събрание или местноорганизиран референдум). През 1993-та е направено допитване до гражданите на четири селища дали биха били съгласни в тяхната община да бъде изградено съоръжение за ядрени отпадъци. Четирите общини са избрани на базата на геоложки проучвания като най-подходящи за целта. Целта е резултатите от анкетата да бъдат взети предвид преди да бъде публикувано решението за строежа. 50.8% от анкетиранияте отговарят положително срещу 44.9% против. Кое обаче е забележителното? Веднага след като е направено и предложение за финансова годишна компенсация, одобрението пада драстично – размерът на въпросната компенсация е между 2500 и 7500 шв. франка (около 1500–4500 евро), но одобрението се срива до 24.6%. Този процент остава непроменен дори и след вдигането на плащането.

Изследването показва, че честността на процедурата на вземане на решения е изиграла решаваща роля в

евентуалното приемане на съоръжението. Изглежда хората са в състояние да приемат дадена последица по-лесно, ако също така приемат и начина, по който е взето решението за нея. А предлагането на финансова компенсация променя изначално начина на решаване. Където има процес на вземане на решения с пряко-демократично местно право на вето, е налице силен призив към съзнателността и обективността на хората. Но ако проблемът е обвързан с финансова компенсация, хората започват да подозират опит за подкупване. Призивът вече не е към гражданското им чувство, а косвеното послание е, че те са приемани като субекти, които се налага да бъдат убеждавани чрез финансови стимули. Такъв вид изместване на присъщата (вътрешната) към външна мотивация води до сериозна загуба на социален капитал (Оберхолцер-Гее и др., 1995).

### **3-2: Даването на кръв – платено и неплатено**

Социалният капитал е налице, да речем, когато хората отстояват кауза. Ако хората правят нещо с неохота или само заради странична, външна причина (например заради някакво заплащане), това се отразява на личната им мотивация. Тя е отслабена и социалният капитал е загубен. В този смисъл комерсиалното изместване социалния капитал (вж също 1.3).

Нидерландският икономист Арио Кламер (1995) описва този ефект така: „Преди години се наложи да се грижа за две деца – на 5 и 7 години. Реших да приложа принципите на икономиката и обявих определена парична стойност за вършенето на добри и лоши дела – съответно поощрение и санкция. 50 цента награда за помощ в почистването, 25 цента награда за разхождане на кучето без мрънкане, един гулден глоба за започване на кавга, 30 цента глоба за разхвърляна стая и така нататък. Всичко това обсъдихме с децата пред-

варително. В противовес на възгледите и преценките на жена ми, аз бях убеден в качеството на моя подход. В тази икономическа схема аз нямаше вече да бъде страшилището – отговорността беше прехвърлена на децата. Точно както трябваше да бъде.”

Подходът изглежда успешен на първо четене. Броят на кавгите намалява, децата показват готовност да помагат и да са полезни. Обаче скоро Кламер открива неочаквана „загуба на лидерство”. Децата стават по-безчувствени към моралните съображения. „Когато подхванах с по-малкия темата за оплакването на учителя от постоянното му викане в час, той отговори напълно в духа на моя икономически подход. Предложи сделка – два гулдена за правото да вика в клас. В пълно отрицание на принципите, които бях предложил, се чух да казвам: „Няма начин. Аз просто искам да спреш да го правиш. Ако продължаваш, ще се наложи аз да те накарам. Икономическият подход се беше провалил.”

През 1970 г. Ричард Титмус издава книгата „Отношенията при даряването”, в която описва ефектите от комерсиализирането на даряването на кръв. През 60-те търговската система при даряването на кръв постепенно става широко разпространена в САЩ (между 1965 и 1967 80% от кръвта е дадена от платени донори), докато в Обединеното кралство донорството остава на доброволни начала. Титмус намира, че доброволното даряване е много по-евтино и е по-малко вероятно да се дари заразна кръв. Той анкетира доброволни донори за мотивите им при кръводаряване и стига до заключението, че мнозинството от донорите наблягат при мотивацията си на морални принципи. Всъщност изглежда, че доброволното донорство е трудно да се обясни по друг начин, освен с вътрешно чувство за граждански дълг или общностно чувство с нуждаещите се. Този феномен показва, че противно на някои мнения, „гражданското чувство” съществува.

Изследването на Титмус извежда и други забележителни изводи. Изглежда, че въвеждането на заплачено донорство има много негативен първичен ефект върху доброволното даряване. Мотивацията на доброволците явно е повлияна от факта, че някъде на друго място в обществото на някого се плаща за това, което те правят доброволно. Този феномен е известен още като „ефект на разпростиране”. Ако някой разбере, че някъде се плаща за неговата услуга, то той би бил по-малко склонен да го извършва доброволно.

В платената система качеството на събраната кръв е застрашено най-вече защото хора от различни рискови групи продават кръвта си. Затова и системата на платеното кръводаряване е спряна в САЩ. Между 1971 и 1980 обемът на „платената” кръв намалява със 76%. През същия период пък обемът на дарената кръв нараства с 39%. Следователно капацитетът на доброволчество може да бъде възстановен, макар до първоначалните нива би отнело повече време.

И така вярваме, че знаем защо педагогико-икономическият подход на Арио Кламер се проваля. Също така ние може би разбираме защо най-добре би било даряването на кръв да бъде на доброволни на-

чала. Въпреки това не е ли възможно в много отношения да се намираме в ситуация, подобна на тази в която децата на Кламер биха попаднали, ако той беше продължил своя разрушителен образователен проект? Тъй като не е ясно защо онова, отнасящо се до даряването на кръв, да не се отнася също така до готовността да се трудиш доброволно или да се обвържеш социално за общото благо.

### 3-3: Относно Йорверд

Безброй книги са написани върху трансформацията на селския живот. Но историята за това как „пазарните сили на частния сектор започват да накърняват гражданското общество” (цитат от Барбър) е може би най-завладяващо разказана в превърналата се в класическа книга на Хеерт Мак „Hoe God verdween uit Jorwerd: Een Nederlands dorp in de twintigste eeuw” (Как Господ изчезна от Йорверд: едно нидерландско село в двадесети век, 1996).

Йорверд е малко фермерско селище в северна Нидерландия, в провинция Фрисланд. Допреди 40 или 50 години местните фермери контролират земеделието, независимо, че продукцията не е особено голяма. Същината му се основава на фамилен принцип: „Типичните селски многодетни семейства не се справят лесно през повечето време, но винаги имат едно предимство пред семействата в градовете – те имат собствено произведени зеленчуци, месо, мляко, масло, сирене, яйца и картофи и затова са малко или много самозадоволяващи се” (стр.22). Това, което се налага да купуват (кафе, чай, захар, сапун и т.н.), не представлява основен разход. Важното тук е, че те решават от какво се нуждаят и дали и кога да го закупят. Тази действителност обаче се променя: „До 60-те фермерите рядко отиват до магазина – вместо това търговците ги посещават по домовете.” Възрастна жителка на селото разказва на автора: „Пишехме от какво се нуждаем в книга за поръчки, нищо повече. Кафето вече кафе, чаят беше чай, сапунът беше сапун. Седмичният пазар за цялото семейство никога не ми е струвал повече от двайсетина гулдена.” (стр.22). Тази система изчезва безвъзвратно през 70-те. Заради автомобилите и ниските цени в градовете, пътуващите търговци стават ненужни и потребителското поведение на хората се променя напълно.

Това се случва по отношение на потреблението. Но и контролът над производството се измества извън селището, тъй като промишлените технологии навлизат бързо в селското стопанство. Тракторът заменя коня, млякото вече се дои с машини, но все още тези инвестиции не са проблем за повечето фермери. Това обаче също се променя през 70-те. Хладилната цистерна за мляко се превръща в норма: „Наложи се фермерите да закупят големи хладилни цистерни. Отидоха си дните на старомодните млечни гюмове, оставяни покрай пътя пред портата на фермата всяка сутрин и вечер, очакващи да бъдат взети от тракащите млекарници; отидоха си и малките мандри.” (стр.87).

Контролът над икономическите процеси се измества от контрола на местните – външни фактори, най-вече

технологичните нововъведения, започват да играят все по-значителна роля. Фермерът става зависим и от банката. „Някъде през 60-те настъпи пълна промяна в отношението“ на фермерите от Йорверд към вземането на кредит. „Някои от тях поемат по пътя към банката със закупуването на първия трактор в края на 50-те. И макар че повечето от фермерите все още могат да закупят такъв от собствения си джоб, се появява нужда от все повече и повече пари – за машини, за селскостопански и животновъдни постройки, за всякакви нови придобивки. И така, около 1975, когато парите от мандрата вече не се плащат в кеш на масата (...), банката се превръща в необходимост в живота на фермерите“. (стр.88).

Жителите на Йорверд стават все по-малко зависими един от друг и по-зависими от непознати извън селото. Мак прилага като пример местния ковач: „Ковачът на Йорверд, както повечето селски ковачи, беше специалист по всичко. Подковаваше коне, ремонтираше покриви, улуци, печки и дори правеше основен ремонт на трактори. На някои ледени пързалки във Фрисланд дълго време леда изглаждаха пригодени от него за целта стари автомобили Рено. Модифициран от него със същата функция стар Харли-Дейвидсън също имаше голям успех. Накратко – той обичаше техниката – но накрая техниката и технологията се развиха прекалено бързо за него.“ (стр.148). „През 70-те всеки селски ковач можеше да ремонтира основните машини в една ферма без усилия – трактори, косачки, млекодожни машини, разпръсквачки на тор и какво ли още не. Но след 70-те на пазара се появиха нови трактори и доячни машини, оборудвани с технология и електроника на такова ниво, че само добре обучени млади механици можеха да ги овладеят. В резултат, обикновеният, старомоден ковач излезе от своя занаят. Същевременно и фермерите започнаха да стават все по-зависими от неясните икономически сили на външния свят“ (стр. 150). „По този начин нещо, което е било съществена и важна част от живота на фермерите в Йорверд от векове, изчезна – тяхната малка местна икономика в рамките на голямата икономика. Границите между двете станаха неопределени, все повече празнини и дупки се появиха в дигата на доверието и традициите, и внезапно селската икономика беше пометена сякаш никога не е съществувала. (стр.151).

Когато контролът върху икономиката – над потреблението и производството, започне да се изплъзва, държавата се намесва с все повече регулации, точно както Барбър описва. За фермерите в Йорверд (и не само там) въвеждането на млечни квоти има огромни последици. През 1984 г. европейските земеделски министри решават да ограничат свръхпроизводството на мляко. Всеки фермер може да произведе определено количество, като всеки литър над това количество води до глоба. Скоро тази мярка довежда до бурна търговия с квоти. Фермер, чиято квота е определена на 250 000 л., разполага с млечни „права“ за продажба на стойност 1 млн. гулдена (около 450 000 евро). Подобни квоти са въведени и за торта – на един животновъд не е позволено да произвежда повече от определено количество и това създава оживена търговия – свинарите например са били готови

да платят на някого, за да вземе излишъците им от тор. (стр. 97). От гледна точка на социалната структура забележителното е, че тези регулации са още един елемент, който драстично засяга живота на фермера, но и върху който той/тя няма никакъв контрол. Фермерският живот приема съвсем друга същина или по думите на един фермер: „Вече не си фермер, земеделец и животновъд, а просто производител.“

Загубата на контрол не е обезщетена с повече демократичност. Желанието на хората да оформят сами общността си не е взето под внимание. Правителствата избират да увъртат покровителствено, дори и това да коства много средства: „Докато медиите и политическият свят се пълнят с истории и разкази за „самопомощ“ и „самодостатъчност“, е учудващо колко малко администрацията се възползва от възможностите, които предлага на практика една местна общност. Почти всички по-сериозни промени – нови сгради, разширяване на пристанища – са предлагани от самите жители. Администрацията вече не оценява и не подпомага такива инициативи. Така например един от жителите – Вилем Осинга, предлага с няколко свои приятели да използват излишни след някакъв ремонт павета и да ги наредят по пътя до футболното игрище. За общината остава единствено да осигури пясък за основа и фугиране, но тя така и не го прави. След време общината се заема сама с ремонта, който в крайна сметка излиза 30 000 гулдена. „Можехме да използваме тези пари за куп други неща в селото“, горчиво заключава Осинга.“ (стр.207).

### 3-4: Европейският съюз

Европейският съюз се разширява във всички посоки в последните десетилетия. Той набира все повече правомощия с всяко договорно изменение и допълнение, и почти всяко правителство в Европа решава да се присъедини към него, независимо дали гражданите на съответната страна са съгласни или не. В повечето случаи решението за присъединяване е взето без организирането на референдум.

Същевременно около 50% от законодателствата в отделните държави произхождат от Брюксел, а пък брюкселското законодателство наброява около 100 000 страници. Бюджетът на ЕС е повече от 100 млрд евро годишно, което е повече от отделните бюджети на много от страните в ЕС. „Европейските институции в момента упражняват повече всекидневна власт, отколкото всяка държава-членка сама за себе си.“, по мнението на германския конституционен съдия Удо ди Фабрио. Същевременно ЕС е толкова недемократичен, че бившият вече европейски комисар по разширяването Гюнтер Ферхойген отбелязва: „Ако самият ЕС подаде молба за членство, ние ще трябва да го оценим като „демократично дефицитен“. (Oldag and Tillack, 2003, p. 17-19, вж също Booker and North, 2005).

За случайния наблюдател, ЕС изглежда е решил много от съвременните проблеми. Според неговите поддръжници, след двете световни войни, именно ЕС предотвратява трета такава в Европа. Но по този начин напълно се пренебрегва въпроса за избухването

на Първата и Втората световни войни. Те са причинени от елити, управляващи по недемократичен начин, разработили тайни планове и иницирали война против волята на мнозинството (както показват проучванията от периода). Това, което ЕС е направил до момента, е поставянето на дори по-мощни властови елити над старите, и сега трябва се опита да ги държи под контрол.

Примерът с Швейцария демонстрира нещо напълно различно – от самото образуване на федерацията в средата на 19 век (и още оттогава включваща елементи на пряка демокрация), Швейцария на практика е единствената държава в Европа, която не воюва (само в Швеция има по-дълъг мирен период). Причината е проста – обикновените хора рядко искат да воюват. Демокрациите имат по-добри методи за решаване на проблеми от насилието. Казано по друг начин – ако държавите се демократизират отвътре, то те ще бъдат много по-миролюбиви. От дълго време има консенсус в академичните среди, че демокрациите (имат се предвид държави, провеждащи свободни избори и защитаващи човешките права) не воюват една с друга. От друга страна някои научни наблюдения показват, че демокрациите са толкова по-войнствено настроени към други държави, колкото тези други са по-авторитарни. Рудолф Румел (1995) обаче открива, че това предположение е основано на статистика за конфликт, при които не се прави разлика между относително малък конфликт с 1000 смъртни случая, и война, в която загиват милион души. А ако се изследва броя на смъртните случаи, връзката е очевидна – колкото по-демократична е държавата, толкова по-малко смъртни случаи има.

Накратко – ако искате мир, може да се стремите да държите потенциално опасните сили под контрол, поставяйки над тях още по-големи сили (според идеологията на ЕС); но трайният мир е много по-лесно постижим чрез премахването на тези опасни сили отвътре. Следователно би било логична стъпка да се въведе пряка демокрация в настоящите страни-членки, вместо да се създават трансанционални супердържави, които да погълнат националните държави. Няма гаранция, че такива супердържави няма да се превърнат в регионални сили, които в даден момент да се нападат едни други. Ако се следва по-горната логика, то за да се избегне конфронтацията между тях, трябва да се създаде дори още по-голяма контролираща сила. Така накрая ще се стигне до една авторитарна световна държава, което не е привлекателна перспектива.

Скандалният „демократичен дефицит“ съществува в ЕС, защото националните правителства (без одобрението на своите граждани) отстъпват законодателната власт на органите на ЕС, като тези закони имат предимство пред националните конституции. Тук националните парламенти нямат думата. Ръководителите на отделните правителства и министрите имат (чрез участието си в Европейския съвет и Съвета на Европейския съюз) контрол над някои основни законодателни актове на ЕС, но тъй като гласуванията се извършват при закрити врати, националните парла-

менти не знаят кой как е гласувал в Брюксел. Ако министрите кажат, че са направили онова, което националният парламент е изискал от тях, това твърдение няма как да бъде доказано или отречено. Европейският парламент не може да запълни тази празнина, защото няма почти никакви правомощия. Той няма право да взема решения по най-важните въпроси и също така не може да освобождава отделни членове на Европейската комисия (квази-правителството на ЕС). Бившият председател на Европейската комисия Жак Делор веднъж нарече ЕС „нежна тирания“ (Oldag and Tillack, 2003, p. 35). В действителност се наблюдава двойна демократична криза – във време, когато хората не са удовлетворени от представителната система (вж 1-1), дори и ограниченото право на глас, което тя им предоставя, също е подкопано.

Т.нар. Европейска конституция, подготвена в Брюксел, но отхвърлена през май и юни чрез референдуми във Франция и Нидерландия, не предлага почти нищо за разрешаването на тези проблеми. Според нея Европейският парламент ще получи повече правомощия за вземане на решения, но все още няма да има право на инициатива и няма да бъде в състояние да освобождава европейски комисари. Наистина конституцията предвижда повече прозрачност в Съвета на министрите, но тази прозрачност все още е ограничена, и още по-важно – няма да се прилага към ръководителите на правителството в Европейския съвет. А точно там се вземат най-значимите решения – европейските договори (с най-важните споразумения), бюджетът на ЕС и разполагането на сили извън ЕС.

Друг основен проблем на ЕС е неговият централизъм, който е дори подсилен от проекта за Европейска конституция. Законите на ЕС винаги са напълно валидни за всички държави-членки или не са валидни никъде. Това на практика предизвиква главно суетене и сладки приказки, защото обстоятелствата във всяка държава-членка са различни. Често никой не е съгласен със споразуменията, тъй като всички членки трябва да бъдат удовлетворени. Едно просто решение (Бруно Фрей „The New Democratic Federalism for Europe – Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions“ „Новият демократичен федерализъм за Европа – функционални, припокриващи и конкуриращи се юрисдикции“, 1999) би било членките да уговорят за всеки общ проблем съвместен законопроект, като по този начин се създаде „припокриваща юрисдикция“. Така при всеки казус държавите биха могли да решат към коя юрисдикция да се присъединят. Нещо повече, Фрей предлага гражданите могат да решават пряко-демократично в рамките на тези юрисдикции – инструмент, който вече е налице в Швейцария. Това предложение на Фрей съдържа именно смес от федерализъм и пряка демокрация – принцип, който (както бе доказано в настоящата глава) би гарантирал действително спокойно, миролюбиво и продуктивно съжителство в 21 век.

## 4. Демократичният човек

### Демокрация и мотивация

Чистата парламентарна система за вземане на решения не е демокрация. В такава система хората не могат да предотвратят въвеждането на нежелан закон. При истинската демокрация, при каквото и да е съмнение по даден проблем, последната дума имат хората.

Противниците на пряката демокрация не си позволяват да бъдат убедени от този така прост принцип. Тяхната съпротива обикновено не почива на рационални основания. Противопоставянето им на идеята за пълен народен суверенитет е инстинкт, породен от недоверието към хората. Универсалното избирателно право и правото на глас за жените също се налага да се справят с подобна ирационална съпротива преди да бъдат окончателно приложени.

Противниците на пряката демокрация вярват, че когато хората гласуват, те са водени предимно от лични и егоцентрични мотиви. Според тази гледна точка мнозинството винаги би потискало безмилостно малцинството, а висшите, универсални човешки ценности, никога няма да бъдат цел в условията на пряка демокрация. Представителната демокрация, от друга страна, пък позволява на един морален елит да взема решенията. И затова този елит е призван да служи в името на обществения интерес.

Следователно противниците на пряката демокрация имат особена гледна точка за хора и общество. Те разбират обществото като джунгла, змийска яма, в която безброй лични интереси са в конфликт едни с други. Защитават теорията, че по подразбиране хората са мотивирани предимно от личния си интерес. Отхвърлят логическите аргументи в полза на пряката демокрация и дори доказателствата за добри практики в страни, където пряко-демократичните системи съществуват от векове, защото смятат, че обикновеният човек е морално неефективен и некомпетентен.

Затова и в следващите редове искаме да погледнем отблизо феномена човешка мотивация. Нетърпеливият читател обаче може директно да премине към глава 5.

### Доброто и лошото като основни политически концепции

Моралът не може да бъде открит никъде в материалния свят. Законите на физиката не обясняват съществуването на съзнание (John Searle „Преоткриването на разума“, 1992; Roger Penrose „Сенките на разума“, 1994). Съзнанието не играе роля във физиката, защото последната не намира единна причинно-следствена връзка, която отговаря на феномена на съзнанието. По-скоро трябва да се каже, че съзнанието е предпоставка, за да могат да бъдат описани физичните закони и отношения. Съзнанието не е предмет на физиката дори ако е предпоставка за дадено физично изследване или откритие.

Тъй като моралният избор винаги предполага наличието на съзнание, физиката не може да предостави ос-

нова за разграничаването на „морално добро“ и „морално лошо“. Но политиката не може да функционира без постоянното позоваване на добро и лошо, тъй като трябва да бъде направен избор между различни мерки и критерии. Ако на фундаментално ниво един критерий или една мярка не могат да бъдат окачествени като „морално по-добри“ от други, политиката се лишава от смисъл. Напротив – съществуването на тези морални различия трябва да бъде разглеждано като основен принцип на политическата дейност. Тъй като моралът е извън границите на науката, но пък е в основата на политиката, политиката е принципино независима от науката. Това не е ненаучна или антинаучна гледна точка, а просто потвърждение на факта, че естествените науки не могат да опишат напълно човешката действителност, защото са ограничени в материалното.

Произходът на морала често се обяснява с препратки към Дарвиновия „естествен подбор“ (Frans de Waal „Добронамереност: произход на правилно и грешно при хората и други животни“, 1996; Matt Ridley „Произход на добродетелта“, 1996). Твърди се например, че племената с по-силно развит морален „инстинкт“, демонстрират по-голяма сплотеност и следователно превъзхождат племена с по-неразвит такъв. Племена, чийто членове са в постоянна борба помежду си, би се отслабили поради липсата на морален инстинкт и би било победено в битка с племена, чийто членове се подкрепят едни други. Така Дарвин си обяснява произхода на „моралния инстинкт“ при хората – широкоразпространен подход в наши дни. Има обаче базисни пропуски в това обяснение. Дарвинисткият подбор не тълкува явлението съзнание. Това, че антилопата вижда лъв и веднага побягва, може да бъде напълно обяснено чрез причинно-механичния метод (на който е основан дарвинизмът) със серия чисто физични механизми – опасността е видяна от антилопата, сигналът се предава от окото към мозъка, откъдето се стимулират двигателните функции и т.н. Оттук подборът зависи изцяло от организма и бързината на антилопата. Съзнанието на животното, неговите чувства, не играят ни най-малка роля и затова не дават никакво селективно предимство.

Следователно в разглеждания случай с антилопата, причинно-механичната гледна точка не издържа в две отношения. Първо – законите на физиката не дават насоки по принцип за феномена съзнание. Второ – тази интерпретация не оставя поле за възможността, че съзнанието може да бъде предимство при селективността.

Чувството на страх у антилопата не може да бъде обяснено с физически механизми, нито й дава предимство в борбата за оцеляване. Това, което е вярно за чувството на страх у антилопата, може да се приложи, *mutatis mutandis* (по подразбиране), към моралните преценки на хората. Тази морална преценка е също така елемент на съзнанието, което не може да бъде обяснено физически, и което не може да предложи селективна полза. Ако човешкото същество е „химически процес като всеки друг“ (по нидерландския писател W.F.Hermans), тогава селективното предимство, което идва от сътрудничеството, възниква по начин, изключващ всякаква роля на съзнанието или моралната преценка. И тъй

като съзнанието и моралната преценка не играят роля в създаването на това предимство, то те не биха могли да бъдат обяснени с дарвиновата селективна теория.

Механичната гледна точка към действителността води и до логически нонсенс. Ако нашето мислене е изцяло определено от физико-химичните процеси в мозъка ни, то нашето търсене за истина и разбиране неизбежно е една илюзия. Ние никога не бихме могли да бъдем в състояние да открием дали дадено наше възприятие, явяващо се логично и правилно, в действителност е истина. Не можем да изключим тази възможност – но по същия начин може да се окаже, че логическата коректност е фалшива и просто се генерира от процесите в мозъка ни. Ако вярваме, че мисленето ни изцяло се определя от такива физико-химични процеси, трябва също да приемем, че всяко впечатление за логическа коректност в действителност е илюзия, зададена от процесите в мозъка ни. Тази неопределеност е приложима за всички наши разбирания – включително хипотезата, че мисленето е сведено до физико-химичен феномен. Както Попър (1982) правилно отбелязва – механистичната гледна точка за произхода на мисленето е сама по себе си самоизключваща се.

Наблюдението ни учи, че мозъчна функция, отговаряща за звука, е без съмнение основна предпоставка за появата на човешки мисли и преценки, както и за човешка дейност. Но това не означава, че мисленето може напълно да се сведе до химичен процес в мозъка. В този смисъл при слушане на радио е важно радиото да работи добре. Кое то обаче не значи, че съдържанието на радиопрограмата може да се обясни с устройството на радиото.

Напротив – следвайки дадено научно доказателство стъпка по стъпка, само присъщи, чисто математически или логически съображения, могат да ни отведат от един причинен етап към друг. И присъщите съображения като такива никога не могат да бъдат извлечени от чисто физико-химична конфигурация. Значението на, да речем, един пътен знак, не може да бъде изведено от материалите, от които е направен. Значението на дума, написана с тебешир на дъската, няма как да бъде извлечено от формата и състава на тебешира. Пътният знак или рисунките с тебешир по принцип могат да имат много различни значения – те не водят сами по себе си до единен смисъл или ред на мисли. Някой от Марс не би могъл да изведе значение от пътния знак само от физически и химически анализ на самия знак (напр. бял метален триъгълник с червен кант). По същия начин съставните елементи на мисълта или съображението не могат да бъдат изведени от химичен анализ на мозъка и да бъдат съотнесени към определена химическа конфигурация в него. Гореспоненти-ят марсианец никога няма да е в състояние да реконструира дадена мисъл чрез физико-химичен анализ на мозъка, защото тя съществува изцяло в съзнанието на притежателя на мозъка. В този смисъл няма съществена разлика между пътния знак и мозъка.

По този начин ние не можем да смятаме мисълта за нещо различно от автономна реалия, която не би могла да бъде сведена до материален процес. Ако някой иска да демонстрира достоверността на математическото доказателство, няма смисъл от използването на микроскоп, за да се изследват мозъчните процеси на мате-

матика. Трябва да разгледа математическата логика, използвайки нечия проникателност като инструмент.

По същия начин, ако искаме да развием рационални концепции за политическа или социална дейност, трябва да използваме подход за различаване на добро и лошо, базиран на едно недоказано основно предположение – политическите и социални проблеми в сърцевината си са винаги етични проблеми и политическите решения са винаги етични решения. Някой може да опита да изопачи този аргумент, но в крайна сметка етиката винаги се отнася до разликата между добро и лошо. Концепцията „морално добро“ винаги заема централно място в политическия дебат. Заради моралните преценки елементите на съзнанието не могат да бъдат сведени до физико-химичен процес, и тъй като те са сърцевината на политическата дейност, последната не би могла – по силата на принципа – да бъде сведена до физико-химичен процес, както политическата наука не може да бъде разделена на физика и химия.

Бенджамин Барбър („Силна демокрация: партисипаторна демокрация за нова ера“, 1984) отдава голямо значение на този неделим характер на политическата наука и дейност. Управлението (политиката) е повече от прагматично търсене на най-доброто възможно решение при даден набор обстоятелства. Съществува творческа динамика в управлението, динамиката на свободния морален избор. Кое е доброто решение не следва автоматично от фактите в дадена ситуация. Правилното решение се появява, когато хората внесат нещо изцяло ново в нея. Политическите науки са независими от естествените, защото засягат етични въпроси (какви не е задължително да бъдат отчитани от естествените науки), както и защото дадено етично решение винаги съдържа и творчески елемент. Политическите действия са различни от действията на инженер, търсещ най-доброто решение за технически проблем. Инженерът прилага природните закони към дадената ситуация – най-доброто решение за нея следва недвусмислено от конкретните факти. Докато политически активните хора добавят собствения си морален светоглед към ситуацията. Това е фундаментална разлика.

### **Три гледни точки за човека – три гледни точки за демокрация**

Най-фундаменталният въпрос – ключов за управлението – е въпросът какво всъщност означава „морално добро“. И този въпрос води до извънредно интересен парадокс.

Концепцията за „моралното добро“ има смисъл само ако приемем, че „доброто“ примаинава отвъд индивидуалната преценка. Не можем произволно да отсъдим кое е „добро“ и кое не. Концепцията на „моралността“ или „моралното добро“ включва елемент, който надхвърля индивидуалния поглед.

Но личната свобода е съществен аспект на концепцията „морално добро“. Свободата предполага възможност за избор. Един акт или решение могат да бъдат „морално добри“ единствено доколкото този акт се корени в свободата на личния избор. Ако актът е продукт на външна сила, независимо колко умел и изтънчен е, категориите за „добро“ и „лошо“ са неприложими.



Моралът/нравствеността има две страни. Първо той надхвърля личната преценка – това е надперсоналният аспект на морала. Но моралът може да „дойде“ само чрез свободата на действие на личността и отникъде другаде – това е индивидуалният аспект. Тези два аспекта имат парадоксално отношение помежду си – как моралът може да бъде едновременно индивидуален и надиндивидуален?

По този пункт е от решаващо значение да се прави разлика между свобода и своеволие. Свободата се различава от своеволието по това, което може да се нарече участие, свързаност, ангажираност (срв по-долу за повече яснота относно определянето на тази концепция).

Ние изразяваме собствената си индивидуалност чрез местоимението „Аз“. Без „Аз“ няма морална свобода, няма разграничаване на добро и зло, и поради тази причина няма политика. Но какво точно представлява тази индивидуалност, която обикновено отнасяме към „Аз“-а? „Аз“-ът трябва ясно да бъде разграничен от неговите „притежания“. Аз „имам“ тяло, пол, майчин език. Изпитвам удоволствие и болка. Имам спомени и амбиции. Обаче местоимението „Аз“ показва, че аз не съм всичко това, а мога да себе си като субект в противовес. Да започнем с това, че местоимението „Аз“ индикира един вид пустота, празно пространство. Тази пустота е идентична при всички хора – така идентични, както само две празнини могат да бъдат. В този факт откриваме обективната основа на принципа за равните права, на равенството пред закона, независимо от различията между хората. Хората са различни, но хората са равни.

Въпреки това „Аз“-ът не е „нищо“. Подобно на „суперпозицията“ в квантовата теория, човешкият „Аз“ е празно пространство пълно с потенциал, пространство на очакване и творческа сила; той е празнотата на моралната воля преди тази воля да роди морална преценка. Латентното състояние, което почива в празнотата като спомагателен елемент, е неотделимият капацитет за участие. Човешкият „Аз“ е не друго, а проява на включването, на сътрудничеството. И именно тази принадлежност отличава свободата от своеволието.

Без участието ние сме свободни по начин, по който астронавт, сам и без опорна точка, се върти около центъра си на тежестта в космическата безтегловност. Астронавтът може да извършва свободни движения, но не може да повлияе на центъра на тежестта си спрямо други обекти, защото всякакви връзки със заобикалящата го свят са отрязани. Ако аз не се ангажирам или не участвам в нещо с други хора, дори най-възвишеното дело няма да ме докосне вътрешно – и по този начин ще бъда „изключен“. Без ангажираност и участие не съм свободен да променям. Само със силата на участието мога да променя себе си чрез това, което правя.

Като човешки същества ние сме свободни само когато сме свързани и си сътрудничим. Някой може да каже, че човешкото сътрудничество или моралният ентузиазъм, които отделният човек може да развие, са пътят, по който моралът се заражда в света. Нравствеността не може да бъде открита другаде освен в свят на сътруднически си човешки същества. И именно така хората могат да преоткрият истинската същност на съ-

ществуването си. Като съзнателни субекти, ние можем да отделим сами себе си не само от външния свят, но и от собствените си тела, навици и дори характери (можем да сваляме умишлено килограми, да променим характера си, да потискаме гнева си). Но, по дефиниция, не можем да отделим себе си като субекти извън нашата принадлежност (например спрямо нечия болка). Ако опитаем да изразим участието си, ние не можем – като субекти – да го вземем с нас. Не можем да гледаме напълно обективно на собствените си чувства на привързаност към някой друг. И ако все пак опитаем да го направим, първо трябва да създадем илюзия на нашата привързаност, абстракция на съществения факт, че това е собствената ни привързаност. Ако искаме да създадем истинска картина на привързаност или принадлежност, включвайки факта, че това е наша привързаност, не можем да го направим, но можем да бъдем изпълнени с нея. И тогава ние сме нашата привързаност.

Същото не се случва, ако например, изследваме щателно собствените си навици (имайки предвид, че това са нашите навици). Нашата принадлежност е нещо, от което не можем да се дистанцираме, но с което ние сме едно в съществуването ни. Ние имаме тяло, навици, характер, ние сме нашата принадлежност.

Можем да разберем това още по-ясно, ако отчетем най-съществената форма на участието – вниманието и грижата. Вниманието (да обърнеш внимание, да покажеш интерес, да си съпричастен) е капацитетът на човешкия дух да освободи пространство в рамките на нечие въображение за някого друго, за обект извън него. По своята същност вниманието се стреми към истината. Вниманието е предвестник на мисълта. То осигурява пространство за сетивни възприятия, индивидуални мисли и поток на мисълта. Ние се „включваме“ към „другия“ на първо място като фокусираме вниманието си към него. И поради самата му същност (на вниманието), ние не можем да отделим това внимание от себе си. Вярно е – можем да го насочим към нещо въображаемо, включително към характеристиките и естеството на самото внимание, но не можем да бъдем и едновременно откъснати от него. Нашето внимание има способността да се самоотразява (да се насочи върху себе си), но не можем да го конкретизираме по същия начин, както правим с чертите на характера си. Ние можем например да се фокусираме върху мързела си без всъщност да сме мързеливи. Но не можем да се съсредоточим върху самото внимание без същевременно да внимаваме. Мързелът е нещо, което ние имаме – във фундаментален смисъл, но вниманието ни е проява на нашето същество. Когато внимаваме, ние сме това внимание. И вниманието е принадлежност/участие.

При участие/принадлежност парадоксалният характер на морала е разбран. От една страна аз съм своето участие – което е хипериндивидуално и може да „дойде“ само от отделния човек. Но от друга страна, моето участие е винаги съучастие с „други“. Без „друг“ моето съучастие не може да съществува. В този смисъл всеки дължи съществуването си във всеки един момент на този „друг“. Принадлежността или моралната топлина могат да съществуват само между хора. Истинското общество не е държавата или сборът от всички социални структури и организации. Истинското общество е

тъкан от свързаност и равнодушие, от морална топлина и студенина между хората. Не е лесно да се улови същността на участието в едно понятие, защото няма нещо в материалния свят (от който ние извеждаме повечето концепции и термини), което същевременно притежава характеристиката и на обект, и на взаимоотношение.

От това съображение за двойствената природа на морала и участието се извеждат следните три перспективи на демокрацията:

- Всеки, който се съсредоточава основно върху надперсоналния аспект на морала и не отчита индивидуалния такъв, би бил склонен към ограничена форма на демокрация, при която индивидуалният принос на хората е сведен до минимум. Бенджамин Барбър (1997) описва тези „комунитаристи“ (комунитаризъм – течение във философията, според което човешката индивидуалност е продукт на отношенията в общността, а не толкова на личните черти на характера на личността) така: „Тъй като изхождат от виждането, че хората са вплетени в мрежа от общности и имат тесни връзки едни с други, което надделява над индивидуалността им, комунитаристите не виждат „гражданското общество“ като поле на индивидуалисти и техните доброволни връзки и договорни организации, а като сложна смесица от неизбежни социални отношения, които обвързват хората в семейства, кланове, махали, общности и йерархии.“ Моралът в тази комунитаристична перспектива се разглежда като нещо, което е постановено отгоре. Хората избират субсидиарна форма на държавност най-много с представителна форма на демокрация и с управляващ елит, имащ най-голямо пространство за действие. И тогава се налага този елит да „образова“ хората. А организациите на „средно“ ниво (клубове, сдружения и т.н.) са предимно инструменти, чрез които елитът упражнява контрол, ръководи и „образова“.

- Всеки, който разглежда само индивидуалния аспект на морала, би игнорирал взаимодействието между хората или би му отдал съвсем малко или никакво значение. Барбър (1997) характеризира въпросния (либертариански) модел така: „...социалните отношения, и в частния, и между частния и правителствения сектор, са договорни взаимоотношения, вкарани в сила от свободни индивидуалности, въпреки техните интерес и блага, в защита на техните свободи (...). Концентрирайки се само върху автономни, самотни, егоистични потребители, които са се укрепили в „крепост“ от права, [и] се осмеляват да излязат от нея само за да придобият нещо, направено от държава, функционираща като сервизна станция (...), либералният модел на „гражданско общество“ може да представи един елементарен тип социални отношения, които остават повърхностни. Следователно концепцията за свобода при този модел е хипериндивидуалистична, негативна и протоивопоставяща се. Тя не може да отговори на желанието за създаване на общности и стремежа към солидарност, които завладяват модерните хора в мобилните, постиндустриални общества.“ От тази т.нар. либертарианска позиция някой веднага би изказал идея за практикуване на пряка демокрация чрез натискане на бутон, телефонно гласуване и т.н. С други думи личните мнения на „атомизираните“ членове на обществото се вливат директно във вземането на решения без преди това

да е имало каквото и да било обществено обсъждане или споделяне.

- Барбър (1997) пише за „силната демокрация“: „От гледна точка на силната демокрация, гражданите са членове на „гражданско общество“, защото са активни, отговорни, участващи членове на групи и общности. (...) Гражданите (...) разбират, че демокрацията е точно този тип управление, в който не политиките и бюрократите, а овластените хора/граждани използват своите законови правомощия да изградят плът върху скелета на свободата си; в което свободата предполага както социални задължения и гражданско участие, така и законодателни права. В този тип държава, правата и задълженията са две страни на една гражданска идентичност, която не принадлежи нито на държавната бюрокрация и администрация, нито на частните потребители, а само на хората/гражданите.

Ако разгледаме двата полюса на морала (индивидуален и надперсонален) като балансиращи еднакви стойности, ще проследим един демократичен процес на колективно формиране на разбирания и възприятия, завършващ с индивидуално взето решение. Тук отново виждаме как радикалната пряка демокрация и радикалният федерализъм се допълват органично. Надперсоналният аспект на морала работи сам по себе по естествен начин между хората. В едно демократично общество такъв не може да бъде наложен отгоре – нито от владетел, президент или чрез заговор на партийни лидери. Този аспект се появява в дискусиите и взаимодействията между хората, които не се конфронтират едни с други като атомизирани индивидуалности, а вместо това се организират федеративно в една обществена мрежа посредством връзките помежду си. При силната демокрация хората се изслушват едни други, правят обществен дебат, разисквайки и моделирайки становищата си. Но крайното решение, моментът на гласуването, е личен въпрос – защото в края на краищата, човек трябва да гласува според своите разбирания и съвест, а само отделният човек има интелект и съвест. Тук е мястото, където откриваме индивидуалния аспект на морала и ангажираността. И само пряката демокрация дава подходяща възможност за такава индивидуална преценка. А тъй като в едно федеративно общество тази преценка (при самото гласуване) се предхожда от процес на споделяне на възгледи и формиране на мнения, индивидуалното решение е способно да надхвърли ограниченията и едностранчивостта на изолирания индивид.

## **Маслоу: феноменологичната теория на мотивацията**

Остава да проучим дали в хода на демократичния процес на вземане на решения хората действително вземат предвид интересите на общността. Какви мотиви карат хората да предприемат едно или друго, включително политическите им решения? За да оформим тази картина, ще използваме теорията на мотивацията, предложена от психолога Ейбрахам Маслоу („Теория на човешката мотивация“, „Psychological review“ vol. 50, стр. 370-396; 1943).

Според Маслоу съществува йерархия на човешките потребности и желания. Докато една първична по-

требност е незадоволена, то именно тази потребност определя мотивацията и другите нужди остават на заден план. Маслоу разграничава два типа потребности – базисни (т.нар. нужди на дефицита), които биват задоволявани

„отвън“; и нужди, отнасящи се до себеутвърждаването и себеизявата (мета-нужди), които биват задоволявани от „вътрешната“ дейност. На първо място са основните (базисни) потребности. Едва когато те са добре задоволени, тогава основен мотив става себеутвърждаването.

В пирамидата си Маслоу очертава следните основни потребности:

### **Физиологични**

Нуждата от храна, вода, светлина, сън, добро здраве...: „За човек, който е изключително гладен, не съществува друг интерес извън храната. Той сънува храна, спомня си храна, мисли за храна и иска само храна.“ (Маслоу, 1943, стр.374). Докато тези потребности не са удовлетворени, те ръководят човешката мотивация, но пък веднъж удовлетворени, се появяват нови потребности: „Какво става с човешките желания, когато има изобилие от хляб и когато стомахът е пълен? Веднага възникват други (и „по-висши“) нужди, които започват да доминират. Когато пък те са удовлетворени на свой ред, следват други (още „по-висши“) и така нататък. Това имаме предвид, когато казваме, че основните човешки потребности са организирани в йерархия.“ (Маслоу, 1943, стр.375).

### **Осигурителни**

Физиологичните нужди се отнасят да непосредствени потребности. Някой, който гладува и е жаден, не е притеснен за бъдещето. Той иска да се храни и да пие сега. Но след като тези незабавни нужди от храна и вода са задоволени, възниква безпокойството за бъдещото осигуряване. Възниква необходимост от гарантиране на следващите храненияя, от постоянен покрив над главата, от топлина и защита от опасности. Ние искаме да оцелеем и имаме нужда от безопасност и сигурност за това. Физиологичните потребности са свързани с непосредствена ситуация; нуждата от сигурност се отнася до (постоянна) бъдеща ситуация. Тя включва необходимостта от ред и рутина, и противодействие на непредвидени заплахи. Според Маслоу най-вече децата имат силна нужда от един редови модел на живот, в който се чувстват сигурни и защитени.

### **Социални и принадлежни**

„Ако и физиологичните, и осигурителните нужди са добре удовлетворени, ще се появя потребност от привързаност, любов и уважение (...) Човек ще почувства силно, както никога преди, липсата на приятели или любим/а, съпруг/а или деца. Той ще изпита глад за отношения с хората, а именно търсене на място в общност, към което ще се стреми с всички сили.“ (Маслоу, 1943, стр. 381). Важен момент според Маслоу е, че тази потребност се отнася и към получаването, и към даването на обич и привързаност. На ниво пряко съзнание, където се намира емоционалният живот, равнодушието играе същата роля каквато гладът за тялото. Тряб-

ва да се отбележи, че Маслоу не отчита сексуалните желания като базисна потребност – и физиологичната, и социалната потребност, могат да бъдат мотивация в този случай.

### **Престижни (самоуважение, признание от другите, професионално развитие)**

Тези потребности са естествено свързани с предходните, но се отличават с желанието за приемственост. Хората се нуждаят от храна, но също така и от дългосрочно подсигуриране на тази храна (подсигурителна нужда). Хората също така имат потребност от пряка и незабавна обич и привързаност (социална нужда), но и от по-широка социална принадлежност, която да им гарантира, че са в състояние да поддържат взаимоотношения с другите в бъдеще.

### **Духовни/опознавателни**

Маслоу заявява: „Желанието да знаеш и да разбираш (...) е толкова силна персонална потребност, колкото са и „базисните нужди“, които вече обсъдихме“. (пак там стр.385). Често се отбелязва, че целта да се задоволи това желание се преследва, независимо от мащаба на разходите и рисковете. Маслоу е неясен за точното място, което заемат тези потребности спрямо другите нужди. Той често пропуска необходимостта за познание и разбиране, когато резюмира йерархията на потребностите. В статията си от 1943-та година, Маслоу засяга нуждата за познание и разбиране нашироко и подчертава, че тя е основна. Обаче е несигурен относно мястото ѝ в пирамидата. По мое мнение, „опознавателната потребност“ трябва да бъде разглеждана като пета основна нужда. Желанието да знаеш ще възникне напълно единствено, когато нуждите от привързаност и социална принадлежност са поне частично удовлетворени. Всяко знание би се възприело като празно и без значение, ако не е придобито на базата на пълноценен емоционален и обществен живот. Но нуждата от познание трябва да се разглежда като основна в смисъл, че хората трябва да се обърнат към външния свят, за да я удовлетворят (като се има предвид, че нуждата от себerealизация се задоволява отвътре – вж долу). Някой би добавил, че определена степен на познания и разбираня трябва да бъде придобита преди себerealизацията. Следователно нуждата от познание стои на по-фундаментално ниво в йерархията от нуждата за себerealизация.

### **Мета-потребност: нуждата за себerealизация**

Едно от основните твърдения на Маслоу гласи: всеки талант е също така и нужда, и това всъщност е нуждата от осъществяване на този талант. Човек, който се развива нормално, няма да се спре на основни нужди от по-високо ниво, като обществено признание и придобиване на познания. Когато и тези потребности са адекватно удовлетворени, се появява веднага нова – желанието за утвърждаване и усъвършенстване на собствените способности и таланти. Тази нова потребност съществено се различава от горните пет, в смисъл, че тя не може да бъде задоволена от външния свят, а само чрез собствена лична инициатива. Ето защо Маслоу говори за „мета-нужда“.

Разделителната линия между мета-нуждата и основните нужди съвпада с разделителната линия между вътрешната и външната мотивация (вж 3-1 и 3-2). В момента, когато мета-нуждата стане водеща мотивационна сила, хората изразяват себе си като участници. Отношението към външния свят се обръща от вътрешен навън. Когато основните нужди са мотиватор, външният свят съществува като средство за тяхното задоволяване. Но когато мета-нуждата стане мотиватор хората стават средство за посрещане нуждите на външния свят. Докато основните нужди възникват от това, което „Аз“-ът има (тяло и емоции), мета-нуждата възниква от участието, което се проявява чрез „Аз“-а.

Следователно необходимостта от себerealизация (себеактуализация) не трябва да бъде разглеждана като хедонистична (егоистична). При нея не става дума за его-утвърждаване, а за нужда от смисъл, значение, които могат да се базират само при помощ и услуга за „другия“. Мета-нуждата е потребност за смисленост. На въпроса за смисъла на съществуването не може да бъде отговорено с „да“ и „не“ на рационално-интелектуално ниво. Смислеността възниква в екзистенциалното служене на „другия“, при което тази услуга е възприемана като изключително персонална. Един политик, артист, дърводелец или магазинер, „движен“ от потребността за себerealизация, винаги ще преоткрива идеята за услуга към другия. Тази мотивация да се услужва е част от човешката природа и човек намира значението на съществуването, когато я превърне в дела.

## Удовлетворение

У хората, които са могли да се развият по здравословен и хармоничен начин, се развива един вид състояние на удовлетворение по отношение основните потребности. „Това означава, че човек, задоволил базисните нужди, повече не изпитва потребност от самочувствие, обич, сигурност и т.н. (...) Ако сме заинтересовани от това, което ни мотивира сега, а не от това, което ни е мотивирало, ще ни мотивира или може да ни мотивира, тогава задоволената нужда не е мотиватор. Тя трябва да бъде считана за вече несъществуваща. Това се налага да бъде подчертано, защото е било пренебрегвано или опровергавано във всяка мотивационна теория, която знам. Напълно здравият, нормален, щастлив човек няма сексуални нужди или нужда от храна, сигурност, обич, престиж или самочувствие, освен в моменти на краткотрайна заплаха (...) Здравият човек е мотивиран най-вече от потребността да развие пълния си потенциал. Ако един човек има някаква хронична базисна нужда, тогава той просто е нездрав човек.“ (Маслоу, 1943, стр.393-394).

Следователно удовлетворението на дадена базисна потребност трябва да бъде разграничено от реакцията при потребност, която възниква от време навреме. Например всеки по принцип ще яде всеки ден, но до колкото достъпът и наличието на храна не е проблем, гладът няма да е главен мотив. В ситуация, в която нуждата от храна и вода е постоянно задоволена, тогава може да се каже, че тези базисни потребности са удовлетворени. Те не се явяват мотиватор, въпреки че се налага да бъдат задоволявани регулярно. Може също да се каже, че основните потребности просто продължават да играят роля на производни мотиватори. Раз-

бира се, все още ще има стремеж към сигурност или придобиване на знания, но по същество това се случва на фона на (или по отношение на) потребността да се осъществи напълно нечий потенциал като ангажирано човешко същество – потребност, която се възприема като по-дълбока и с по-голямо значение.

Според Маслоу няколко са нуждите, които са вече удовлетворени още в най-ранните години от живота. Той е впечатлен от факта, че някои възрастни, зрели хора се оказват мотивирани най-вече от желанието за себеактуализация, дори и то да е придружено от сериозни липси в областта на основните нужди. Това изглежда е изключение от йерархичния пирамидален модел, при който потребностите служат като мотиватори: „Може би най-важни от всички изключения са онези, които засягат идеали, висок обществен стандарт, висши ценности и други подобни. Заради тези ценности хората стават мъченици – те биха жертвали всичко за конкретен идеал. Тези хора могат да бъдат разбрани поне частично чрез една основна концепция (или хипотеза), която може да бъде наречена „повишен фрустрационен толеранс чрез ранно удовлетворение“. Т.е. хората, които са били задоволени в ранните си години, изглеждат да развият извънредната сила да издържат на настоящо или бъдещо неудовлетворяване на тези нужди, защото имат силен характер вследствие на базисното удовлетворение. Това са „силни“ хора, които могат лесно да устоят на несъгласие или опозиция, които могат да плуват срещу течението на общественото мнение и които могат да защитават истината независимо на каква цена. Това са онези, които са обичали и са били обичани, имали са много дълбоки приятелства, преминали са през омраза и отхвърляне. (...) Вероятно най-важните удовлетворености идват в първите две години от живота. С други думи, хората, които са били осигурени и са станали силни в най-ранните години от живота си, са склонни да останат такива и след това, независимо пред каква заплаха.“ (Маслоу, 1943, стр.388).

Следователно при себеактуализиращата се личност се появява един вид преобръщане на пирамидата на Маслоу – в поредицата нужди и мотивации, онези, които се проявяват последни, сега стават първични. Това, което първоначално е на върха на пирамидата, става новата основа. В този смисъл в преминаването от основни към мета-потребности също има „преобръщане от вътрешен навън“ (вж 4-1).

Важен елемент в мотивационната теория на Маслоу е допускането, че основните нужди действително могат да бъдат напълно удовлетворени. Те не са неизчерпаеми. Логичното заключение е, че подходът към основните нужди трябва да идва от „негативна“ посока, щом като по същество става дума за отстраняване на недостатъци и дразнения, а не за задоволяване на неограничените жажди и апетити на „хомо икономикус“. Веднъж тези дефицити да бъдат заличени, преобръщането е в ход и мета-нуждите стават движещата сила.

## Авторитарният характер според Маслоу

Маслоу смята, че ключът към авторитарната персонална личност може да бъде открит в едно особено виждане за човечеството и света: „Подобно на други типове пси-

хически нестабилни хора, авторитарната личност живее в свят, който в представите ѝ представлява един вид джунгла, където човек задължително вдига ръка срещу друг човек, където целият свят е едно опасно, заплашително или поне предизвикателно място, и в който човешките същества са егоистични, глупави и зли. За да бъде аналогията пълна, тази джунгла е населена с животни, които изяждат или биват изядани, които са изплашени и презрени. Сигурността е свързана с личната сила и мощ, а тази мощ се състои най-вече в силата да доминираш. Ако някой не е достатъчно силен, единствената му алтернатива е да намери силен защитник. Ако този защитник е достатъчно силен и на него може да се разчита, тогава по-слабият е възможно да добие определен тип спокойствие (...) От тази гледна точка всички действия на авторитарната личност стават логични и смислени. (...) Ако светът действително е джунгла за отделния човек и ако човешките същества се отнасят към него както дивите животни биха се отнесли, тогава всички подозрения, враждебност и тревоги на авторитарната личност се оправдават напълно. Но ако светът не е джунгла, ако хората не се изцяло жестоки, егоистични и егоцентрични, тогава и само тогава авторитарната личност греши." (Маслоу, 19431 стр. 141). Маслоу отбелязва обаче, че само малък брой хора (т.нар. психопати) съвпадат с образа на човешкото същество, обрисуван чрез авторитарната личност.

Маслоу включва следните характеристики, за да очертае разликите между „авторитарната персоналност“ и „демократичната персоналност“:

- Авторитарната личност демонстрира предпочитание към йерархията. „Хората са подредени по вертикална скала, както биха били подредени на стълба, и са отгоре и отдолу спрямо субекта на тази стълба. Демократичната личност е склонна (в идеалния случай) да зачете другите човешки същества по-скоро като различни едни от други, отколкото като по-добри и по-лоши. Тя е много по-благоприятно разположена да взема предвид чуждите вкусове, цели и лична автономия дотогава, докато никой не се наранява заради тях. Освен това, демократичната личност е по-склонна по-скоро да харесва другите, отколкото да не ги харесва, както и да предположи, че вероятно другите са (ако им се даде шанс) по-добри, отколкото по-лоши хора.“ (Маслоу, пак там, стр. 142).
- Авторитарната личност демонстрира нагласа да обобщава „превъзходство“ и „малоценност“. По-силните (не само физически) хора са смятани за доминиращи във всички области. В най-окарикатурена форма виждаме това в култа към личността на диктатори като Мао или Ким Ир Сен. Пропагандата бавно трансформира такива персонажи в способни лидери или бележити писатели, артисти, учени и т.н. Този тип култ към личността се възползва точно от тази тенденция на авторитарно-мислещите хора към обобщаване. Демократично-мислещата личност отчита превъзходството и недостойнствата единствено в рамките на специфични, функционални области и по отношение на капацитета за ефективно справяне със задачи и проблеми.
- Авторитарната личност демонстрира силна жажда за власт (властта е от съществено значение за оцеляване в джунглата). Демократичната личност се стреми към здравина и устойчивост, не към власт.

- Авторитарната личност демонстрира силна склонност да определя другите „... като инструменти, като средство за постигане на резултат, като пешки на шахматна дъска, като обекти за използване.“ (Маслоу, пак там, стр. 145). Тук откриваме още една причина защо авторитарната личност би се противопоставила на пряката демокрация.

Важен елемент, посочен от Маслоу, е склонността на авторитарните хора да интерпретират по авторитарен начин нагласи и убеждения, по принцип коренно противоположни на философията на джунглата. Маслоу дава пример: „...Християнският идеал бе извратен и преобърнат в своята пълна противоположност от различните църкви и други организирани групи.“ (пак там, стр. 147).

## Вътрешна мотивация и демократичен характер

„Себереализираната“ личност на Маслоу е човек, чийто ежедневни дейности и чувства за живота не са доминирани от неудовлетворени базисни потребности. Себереализираните хора са движени от много силни, личностни вътрешни мотиви: „Точно както дървото се нуждае от светлина, вода и почва, така повечето хора се нуждаят от обич, сигурност и други основни нужди, които могат да дойдат само отвън. Но когато тези вътрешни нужди са веднъж заситени от външни удовлетворители, възниква истинският проблем за развитието на личността – себеподдържане.“ (Маслоу, 1950, стр.188).

Една от най-изненадващите характеристики, на които набляга Маслоу при този тип личност, е нейният „демократично структуриран характер“: „Всички изследвани от мен субекти без изключение могат да бъдат наречени демократични в най-дълбокия възможен смисъл. (...) Тези хора притежават всички очевидни или привидни демократични характеристики. Те могат да бъдат (и са) приятелски настроени към всеки, независимо от социална прослойка, класа, образование, политическо убеждение, раса или цвят на кожата. В интерес на истината, често изглежда сякаш те дори не са отбелязали съзнателно тези отлики, които за обикновения човек са толкова очевидни и важни. Те не само притежават това най-явно качество, но и тяхното демократично чувство става все по-дълбоко. Например те намират за възможно да се учат от всеки, който има на какво да ги научи – без значение какви други характеристики може да има въпросният. В такова обучаващо взаимоотношение те не опитват да запазят и демонстрират каквото и да е външно „достойнство“, статус, превъзходство заради възрастта си или каквото и да е подобно. Трябва да се каже, че моите субекти споделят едно качество, което може да бъде наречено определен тип „смирение“. Всички те са напълно наясно със собствените си качества, така че не проявяват раболепие или някаква пресметливост. Те са наясно еднакво с това колко малко знаят в сравнение с това, което може да бъде знайно като цяло, и с това, което е знайно от другите. Поради това, за тях е възможно без пози да проявяват искрено уважение и дори скромност пред хора, които могат да ги научат на нещо или имат умения, които те не притежават. (...) Тези личности, сами по себе си елит, избират за свои приятели

също елит, но това е елит по характери, способности и таланти, а не елит по произход, раса, кръв, име, фамилия, възраст, слава или власт. Най-проницателна и прозорлива, но също и най-неопределена, е склонността да уважиш някое човешко същество просто защото е такова, каквото е, и е индивидуалност... (Маслоу, 1950, стр.193-194).

Поради това, Маслоу разбира „себеактуализираната личност“ като основен демократичен индивид. Обратно – авторитарният характер е поведение и начин на мислене, които са следствие от липсата на удовлетвореност на базисни потребности.

Характеризацията на Маслоу за демократичната и авторитарната персонални кореспондира с разграничението на „гражданственост“ и „неморален фемилиализъм“ на Пътнам.

Забележително е, че хората и обществата и от двата типа изглежда сами се поддържат и подсилват. Демокрацията и общностното чувство генерират повече демокрация и общностно чувство. От друга страна, според Маслоу, авторитарните персонални биха спомогнали обществото да стане по-малко демократично. Те преобразуват обществото в социалната джунгла, в която вярват – в която силните имат и налагат необуздано предимство над слабите.

## Аристотел за щастието

Нито демокрацията, нито икономическата дейност са цели сами по себе си. Те са важни само до степената, в която служат на човешкото щастие и благополучие. Доброто управление не прави хората щастливи, а има задължението да премахва социалните бариери пред моделирането на щастието. Но какво е щастие?

Аристотел дава едно от най-старите определения на щастието в своята *Ethica Nicomachea* („Никомахова етика“ – по името на сина му Никомах и посветена на него). „Никомахова етика“ е неговата най-зряла творба в областта на етиката и първият му трактат, посветен на въпроса за щастието. Аристотел изхожда от прякото наблюдение, че хората изпълняват широка гама от дейности с много разнообразни цели. Медицинското лечение например, има за цел лекуване на рани; работата на седларя е да прави седла и т.н. Но непосредствените цели на свой ред са подчинени на други, по-големи стремежи. Седларят изработва седло по същата причина, поради която конярят отглежда кон – конкретно, за да направи язденето възможно. Аристотел се пита – има ли някаква най-голяма, крайна цел зад тези междинни цели? Има ли нещо, към което се стремим, само защото то е добро само по себе си? За Аристотел абсолютната крайна цел е щастието. Парите и богатството например, не са желани заради самите тях, а защото се смята, че ще донесат щастие. Щастието от друга страна е цел, която не се нуждае от допълнително обяснение.

В какво се състои щастието? За да разбере, Аристотел насочва търсенето си към това, което ни прави хора; към това, което ни отличава от животните или растенията. Щастието би се намерило в тези действия, които са в хармония с истинската същност на човека,

и поради което не се нуждаят от допълнителна аргументация. И тъй като хората са по природа социални и морални същества, Аристотел стига до определението, че щастието е „...една определена дейност на душата в хармония с добродетелта.“ В по-дълбок смисъл добродетелните актове – които в крайна сметка винаги са под една или друга форма готовност да се помага на другите – са удовлетворяващи (радостни) сами по себе си. Нашата истинска свързаност и сътрудничество с другите е нашето щастие. Виждането на Аристотел съответства с теорията на Маслоу за мета-потребностите – щастието на доволния („удовлетворения“ според терминологията на Маслоу) човек се състои в готовността да помага (Аристотеловата „добродетел“).

Също така Аристотел е наясно, че много хора споделят различни възгледи, и че един и същ човек може да има различни възгледи в различните ситуации. Аристотел е напълно наясно и с важността на това, което Маслоу нарича „основни/базисни нужди“: „И все пак (...) [щастието] също има нужда от външни блага; невъзможно е, или поне не е лесно, да се действа благородно без подходящото „оборудване“ и подготовка. В много случаи ние използваме като инструмент приятели, богатства и политическа власт; и има неща, чиято липса отнема блясъка от щастието, като успешното раждане, хубавите деца, красотата; човек, който е много неприятен на външен вид, роден е болен, самотен е или бездетен, не е много вероятно да бъде щастлив; същото се отнася и за човек, който няма добри приятели, има проблеми с децата или е загубил деца или приятели (...) Тогава към щастието изглежда е нужно да се добави в допълнение един вид благополучие и сполука; поради което някои идентифицират щастието с късмета, въпреки че други го идентифицират с добродетелта.“

Концепцията на Аристотел може да бъде преформулирана чрез терминологията на Маслоу по следния начин – докато основните потребности не са удовлетворени, удоволствието, което произтича от задоволяването им, може да бъде изпитано като заместител на истинското щастие, което от своя страна произтича от удовлетворението на мета-потребностите, т.е. от стремежа към свързаност и сътрудничество.

Аристотел не вярва, че щастието произтича от задоволяването на базисните потребности. Адекватното им задоволяване е съществено, но не е достатъчно условие за щастие. Хората имат и мета-необходимостта да бъдат добродетелни и да се стремят към „доброто“. Това означава, че на най-общо социално ниво, те имат нужда от демокрация, защото хората трябва да са в състояние и да могат да се стремят към това, което „е красиво в самите тях“, и в тази (социална) област на живота (вж 4-2). Франк (1997) съвсем правилно отбелязва, че мнозинството хора по-скоро биха били незадоволен Сократ, отколкото напълно задоволен прасе. Прасето не познава щастието, защото не може да се стреми към „доброто“; но то със сигурност познава удоволствието от пресищането. През 1954 г. Олдс и Милнър откриват, че стимулацията на определени части от мозъчната кора (церебрален кортекс) на плъхове предизвиква интензивно чувство на наслада у тези гризачи. Плъховете губят интерес към всичко друго, ако не са в състояние да си осигурят тази сти-

мулация. Ng (1997) предполага, че може да се направи значителен скок напред в „ощастливяването“, стига само да се осигури на хората техническа възможност за подобна постоянна стимулация на мозъчната кора. Такова масирано производство на „щастие“ би било евтино и много екологично към околната среда. Има само един проблем – човешкото щастие има много по-малко общо с такова гарантирано удоволствие, отколкото могат да ни накарат да повярваме. Щастieto не е същото като удоволствието. Да бъдеш щастлив означава да бъдеш в състояние да бъдеш съзидателен и полезен. Казусите на Франк и Ng ясно показват, че концепцията на Аристотел за щастieto е правилна, независимо колко утопична и идеалистична може да изглежда на пръв поглед.

Може би има две причини, поради които идеите на Аристотел за щастieto (за които повече по-долу) не са всеобщо приети. От една страна, неудовлетворението на основните потребности води до вманиачено фиксиране в задоволяването им, което означава, че „обръщането“ към удовлетворяването на мета-потребностите не се осъществява. Тогава стремежът към удоволствие се превръща в заместител на стремежа към щастие. От друга страна съществува също и реалност на злото. Маслоу говори за „комплекс на Йона“ – умишлено вкопчване в основните потребности и съзнателно отказване от мета-потребностите като мотиватор за действие. Според него това е ключът за обяснение на лошото поведение на хората. Аристотел също говори за злото: „...[при хората] има друг елемент, естествен противовес на рационалния принцип, който се бори и съпротивлява на този принцип. Подобно на неуправляеми крайници, които се опитваме да преместим надясно, но те отиват наляво, същото се получава и с душата – импулсите на невъздържаните хора се движат в противоположни посоки. Но докато при тялото виждаме, че движенията са грешни, при душата това не е така. Без съмнение обаче трябва да предположим, че в душата също има нещо противоположно и съпротивляващо се на рационалния принцип.“

Наличието на реалност на злото изисква смелост от управниците. Изразът „управленска смелост“ обикновено предполага ситуация, в която противно на желанието на хората трябва да бъдат предприети т.нар. „непопулярни мерки“. Това обаче не е смелост, а недемократична злоупотреба с власт. Не е смелост, а малодушие да се избягва конфронтация с идея, която смяташ за грешна. Такива идеи могат да бъдат оборени само в публичен и отворен демократичен дебат, в идеен спор. Онези, които избягват полемиката и вместо това опитват да победят чрез демонстрация на сила и власт, успяват само да укрепят злонамерените сили в обществото и то дългосрочно. Управленска култура, в която е прието използването на власт от един човек над друг, е естествената среда на злото. Истинската политическа смелост не се състои в оборването на идеи чрез власт, а чрез провеждането на публични идейни спорове. Хората, които имат истинска политическа (управленска) смелост, се научават да разпознават злото, и не си позволяват да се уплашат от него. Противоположна на злото, политическата смелост се стреми към общество, в което човешкото желание за силна демокрация, истинско участие и сътрудничество е задоволено.

## Демокрация и щастие

Щастieto е проучено и количествено. Фрей и Щуцер (2002) предлагат добър поглед върху най-важните констатации.

Щастieto, разбира се, може да бъде измерено в смисъл доколко щастливи се чувстват хората. Един въпросник с отговори, вариращи от „напълно нещастен“ до „напълно щастлив“, дава последователни и полезни резултати. Хората, които считат себе си за щастливи над средното ниво, са също така оценени и от другите като по-щастливи. Те се усмихват повече, по-здрави са, отсъстват по-малко от работа поради болест, по-лесно осъществяват социални контакти и т.н. (Frey & Stutzer – „Щастие и икономика: как влияят икономиката и институциите върху благосъстоянието на хората“, 2002, стр.33). Има много и различни фактори, които оказват ефект върху щастieto.

Неограниченото богатство няма ефект върху щастieto, ако веднъж е достигнат определеният минимум, позволяващ задоволяването на първичните потребности. В Япония например, реалният доход на глава на населението се увеличава шест пъти през втората половина на 20 в., но чувството за щастие не. От друга страна, относителното благосъстояние има отношение към усещането за щастие. Хората, които са по-бедни от съседите си, биха били по-малко щастливи. Статистически цяло жените са по-щастливи от мъжете, жените/омъжените са по-щастливи от нежените, хората, които гледат много телевизия, са по-нещастни от тези, които гледат от време навреме, жителите на по-богатите страни са обикновени по-щастливи от тези в по-бедните.

Безработицата има значително влияние върху усещането за щастие. В скала от 1 (недоволен) до 4 (напълно доволен), само безработицата причинява среден спад на резултата с около 0,33 пункта. Посоченият спад в усещането за щастие се отнася единствено за безработицата – отделно са направени корекции по отношение по-нисък доход например (пак там, стр.97). Този ефект може да бъде обяснен чрез теориите на Аристотел и Маслоу. Работата е важна възможност за себerealизация за много хора. В смисъла, влаган от Аристотел, работата предлага възможност за добродетелно поведение. Това се потвърждава и от други изследвания, които показват, че хората, работещи за себе си, се чувстват по-щастливи от тези, които са служители другиму и които съответно имат по-слаб контрол над естеството на своята работа. Не само отделният безработен човек, а и общата безработица влияе върху чувството за щастие: „...увеличаването на безработицата само с 1% – от 9% (средното за Европа) на 10%, намалява обявеното ниво на удовлетвореност от живота с 0,028 пункта в приложената четириточкова скала.“ (пак там, стр. 101).

Чувстват ли се хората по-щастливи, ако имат възможност да вземат пряко решения чрез референдум? Сравнително проучване в 26-те швейцарски кантона (като се има предвид, че в различните кантони са налице значителни разлики във възможностите за пряко участие в законодателния процес) дава отговор на този въпрос. Фрей и Щуцер разработват единен мерител за оценяване на прякото вземане на решения, като свеждат отговорите до скала от 1 (недемократично) до 6 (много демократично). По тази мярка кантонът Ба-

зел-Ландшафт (обхващащ предимно селските райони около град Базел) е с най-висока оценка 5,69, а кантонът Женева с най-ниска (1,75).

Наред с всички останали фактори, отразяващи се демографски и икономически на кантоните, Фрей и Щуцер прилагат също така десетстепенна скала, която да маркира степента на общинска автономия във всеки кантон.

Резултатите показват, че хората в по-демократичните кантони са значително по-щастливи от средното ниво. Повишаването с един пункт по скалата 1-6 отговаря на повишаване чувството за щастие с 0.11 пункта, което отразява ефекта на преминаване от най-ниския (до 2000 шв франка месечно) към следващата категория доход (2000-3000 шв франка).

По-голямата общинска автономия също води до повишаване чувството за щастие. Фрей и Щуцер обаче установяват, че двата параметъра (двете скали) не са независими един от друг – прави впечатление, че в кантоните с по-широка пряка демокрация, с течение на времето са придобива и по-голяма общинска автономност. Това съответства на общата констатация, че като цяло политиките са склонни да се стремят към по-ограничена местна автономия и повече централизъм, докато хората обикновено желаят повече местна автономия.

Повишаването на чувството за щастие има общ характер: „Позитивният ефект, който има пряката демокрация върху щастието, е приложим към всички категории доход, а не се ограничава само до един (...) Ползите са разпределени по-скоро поравно между обществените прослойки.“ (пак там, стр. 145, стр.149).

Наличието на граждански инициран референдум като инструмент може да доведе до повече щастие по два начина. От една страна, прякото вземане на решения може да предизвика мерки и закони, които отговарят по-добре на желанията на хората („последствена полза“). И от друга страна, възможността

за участие сама по себе си може да бъде източник на щастие. В този случай, ползата е известна като „процедурна полза“ (пряк резултат от процеса на вземане на решение). Възможно е да бъдат измерени ефектите от двата компонента и отделно, чрез проучване степента на щастие сред чужденците, живеещи в различните кантони. До придобиването на швейцарско гражданство, тези хора не могат да участват в референдуми и следователно не получават влияние от „процедурната полза“; но пък те изпитват ефекта от повече или по-малко ефикасната администрация. Проучването показва, че не-швейцарските граждани също засвидетелстват по-високо ниво на щастие в по-демократичните кантони, макар и нарастването му е да по-ниско от това на швейцарците. Сравнителният анализ на ефекта при не-швейцарските и швейцарските граждани води до заключението, че повишаването на щастието се дължи в най-голяма степен на възможността да се участва във вземането на решения. Фактът, че решенията са взети в съответствие с желанията на хората, предлага реална полза, която обаче не е толкова голяма, колкото процедурната полза: „... две трети от позитивния ефект на правото за по-широко участие във вземането на решения се дължи на процедурната полза. (...) Положителният ефект от правото на участие е три пъти по-голям за местните, отколкото за чужденците – голяма част от благополучието, получено от благоприятния политически процес, се дължи на процедурната полза.“ (пак там, 161-162, 167).

Не би трябвало да е изненада, че демокрацията сама по себе си работи като фактор за щастие. Това може да се очаква в светлината на теорията на Маслоу. В края на краищата хората не живеят единствено и само с хляб. Те също така имат мета-потребността да държат съдбата си в свои ръце в сплотеност със своите близки, и да са в състояние да играят своята роля в оформянето на обществото като морални личности. По терминологията на Аристотел – хората се нуждаят от демокрация, за да имат възможността да се стремят към добродетелно поведение на социално ниво, като по този начин откриват щастието.

#### 4-1: Не само с хляб

Как потребността за себerealизация, за която пише на Маслоу, може да ръководи поведението, се илюстрира от следния анекдот (публикуван във в. Сюддойче Цайтунг на 22.01.1997; вж Шустер и колектив, 1997, стр. 581): „Мануел Любиан, мексиканец, шофьор на такси, връща сума, еквивалентна на 44 000 евро, забравена в таксито му. Любиан изкарва два дни в търсене из хотелите на Мексико сити, за да открие собственика на чантата, пълна с пари в брой, бижута и важни книжа. Собственикът се оказва боливийски сенатор, който предлага награда, но Любиан отказва: „Реших, че ако приема наградата, ще изгубя доброто в себе си.“

Kohn (1990) цитира два примера на животоспасяващи операции за хора, помогнали на други в беда. В единия случай мъж, хвърлил се на релсите на ме-

тото в Ню Йорк, за да спаси паднало дете от идващия влак, обяснява постъпката си така: „Щях да бъда съсипан вътрешно, ако не бях действал. Щях да се чувствам безполезен оттук нататък.“. В другия случай мъж скача в река Потомак, за да спаси шофьор от паднал във водата автомобил: „Просто не можей да наблюдавам давящия се човек. Мисля, че скочих заради себе си. Нямах да мога да си простя, ако той се беше удавил и аз не бях направил нищо.“ (стр.243).

Тези примери показват изпитването понякога на силен вътрешен позив да се помогне някому. Всъщност извънредното значение на мета-потребността, описана от Маслоу, е посочено в Новия завет: „Не само с хляб ще живее човек, а с всяко слово, изречено от Божиите уста.“ (Матей 4:4). Хората наистина живеят в съответствие с този зов и „умират вътрешно“, ако го пренебрегнат.



Олинър и Олинър (1988) анкетира група от 406 души, помогнали на евреи да се укрият по време на нацистката окупация през Втората световна война, както и контролна група от 126 души, които не са участвали в подобни актове. В повечето случаи периодът на укриване е продължил няколко години. Анкетата разкрива, че спасителите притежават една специфична характеристика – не са имали трудности да изградят взаимоотношения с хора извън своята среда („широки отношения“). „Това, което отличава спасителите, не е липсата на загриженост към себе си, нуждата от външно одобрение или пък самото постижение, а по-скоро техният капацитет за разностранни отношения – по-силното им общностно чувство, чувството им за отговорност към благополучието на другите, включително и тези извън непосредствената им семейна или близка среда.“ (пак там, стр.243).

Проучването довежда двамата Олинър до извод, че тази „широко скроена персоналност“ се изгражда в определена семейна среда, която те характеризират по следния начин: „Меко родителско възпитание – за децата то често е почти неусетно. Включва много разсъждения – обяснява се защо дадено поведение е неподходящо, често с позоваване на последиците за другите. Физическото наказание е рядкост – когато се използва, е по-скоро изключение отколкото рутина. Безпричинното наказание – това, чрез което родителят освобождава агресия и което не е свързано с поведението на детето, почти никога не се случва. Същевременно родителите поставят високи стандарти за децата си, особено такива, свързани с грижите към другите. Те скрито или явно споделят задължението да се помага на другите безвъзмездно, без да се очаква нещо в замяна. Самите родители поддържат такъв модел на поведение не само спрямо децата си, но и към останалите близки, приятели и съседи. Тъй като се очаква да се грижат за другите, като същевременно биват обгрижвани, децата са окуражени да развиват качества, свързани с полагането на грижи. Надежността, отговорността и самостоятелността са ценени, защото улесняват грижовността както за себе си, така и за другите. Неуспехите се разглеждат по-скоро като практически опит в процеса на възпитание, част от пътя към крайния успех, отколкото като недостатъци на характера, интелекта или уменията. Поради тази благосклонност, децата се учат да вярват на тези около тях. Здраво свързани вътре в семейния кръг, те рискуват със създаването на по-близки отношения и извън него.“ (пак там, стр.249-250).

Олинър анализират и противоположния тип персоналност – „ограничената“ личност. Според тях тя обикновено се развива в среда на слаби семейни взаимоотношения, много повече телесни наказания (често без повод), семейни ценности, базирани на условности, малко контакти с външни хора, често основани на стереотипи.

Въпреки че няма да детерминира връзка, категоризирането на „широки“ и „ограничени“ (рестриктивни) личности предлага 70% акуратност при определянето дали дадена личност би била „спасител“ по време на преследването на евреите. Използвайки терминологията на Маслоу може да се каже, че липсата на

удовлетворение на основните нужди в ранна възраст води до развиването на авторитарни личностни черти, което пък води до поведение, развиващо същите черти в следващото поколение. Тук отново намираме контраст между „неморалния феминизъм“ и „гражданствеността“, описани от Пътнам. И двете явления имат склонността да се предават от поколение на поколение. Дали „доброто в мен“ (Мануел Любиан) ще бъде изразено, зависи до голяма степен от социалния капитал на обществото, в което е израснал даден човек.

## 4-2: Пряка демокрация, благополучие и социален капитал

Една от малкото страни, в които ефектите на пряката демокрация могат да бъдат изследвани на практика, е Швейцария. Там степента и формата на пряката демокрация варират от кантон до кантон – и понякога разликите са значителни. Някои от 26-те кантона имат ясно дефинирана система на пряка демокрация, докато в други типът администрация е по-близък до чистата представителна система с много по-малко възможности за пряко участие.

Бруно Фрей (1997) проучва няколко кантона, за да разбере дали има връзка между демократичната система и отношението на хората към данъчното облагане. В кантони, където хората имат широки права за участие в процеса на вземане на решения, средният годишен недеklarиран доход на човек е с 1600 шв. франка (около 1000 евро) по-нисък от средния такъв за всички кантони. В кантони с по-ограничена пряка демокрация, този доход е с 1500 шв. франка (около 850 евро) по-висок от средния за всички кантони. Така разликата в недеklarирания доход между двата типа система възлиза на около 1900 евро годишно на данъкоплатец. При данъчната ставка от 30–35% това означава данъчна загуба от около 625 евро на човек на година. Като пример, в Обединеното кралство, където данъкоплатците са към 35 млн., недеklarираната сума би била към 21,9 млн евро годишно.

За да бъде по-прецизен, Фрей изследва дали други фактори като размера на глобите или средната разлика в хазните на кантоните биха могли да обяснят този ефект. Оказва се, че. Налице е голяма вероятност разликите в нивата на недеklarираните данъци да зависят от факта, че данъкоплатците в кантоните със силна пряко-демократична традиция са способни да развият по-силно усещане за обществена солидарност и отговорност към администрацията.

Наблюденията за Швейцария се потвърждават и от резултатите на Ребека Абърс („Порту Alegre и участието в бюджетирането: гражданско възпитание, управление и възможности за реплика“, 2000) от проучване в бразилския град Порту Alegre, в който през 1989 г. е въведена пряко-демократична система, при която жителите сами подготвят ежегодния градски бюджет (вж добавка 2-1). Въвеждането на тази система се отразява незабавно на ефикасността, която отчетливо нараства. Докато в предходни годи-

ни годишно са полагани най-много 17 км канализация, то в периода 1989–1996 г. средният показател вече е 46 км на година. Същото е положението и с новопостроените пътища – от 1986 до 1989 г. те са средно 4 км годишно, а след това 20 км и повече годишно, като пътищата са и с по-високо качество. Според Абърс участието в процеса на вземане на решения довежда до специфична „култура на задаване на въпроси“. Участниците в бюджетните срещи поставят въпроси относно факти, числа, изявления, решения на властите и държавните служители. На последните се налага да отговарят (и често са в състояние да го направят), а фактът, че може да се наложи да обясняват своите решения публично, ги кара да предприемат действия, които после да могат наистина да оправдаят. По този начин прозрачността и отчетността в публичната сфера се подобряват значително. Вече не е възможно средствата просто да изчезват, договорите не са завишавани, обещанията не са забравяни. Преди въвеждането на „Orçamento participativo“ (Участие в бюджетирането) има тесни връзки между строителните компании и местните управници – сключвани са да речем по-скъпи договори в замяна подкрепа в предизборните кампании. Когато „Partido dos Trabalhadores“ (Лейбъристката (работническата) партия) идва на власт за първи път, строителните фирми бойкотират публичната администрация – формират картел и отказват да предоставят документацията за обществената си работа. По-късно картелът се разпада и повече не се налага фирмите да плащат подкупи, за да сключват договори. Извънредно интересен феномен е нарастването на приходите на града от 1992 г. насетне, поради спада в укриването на данъци. Оказва се, че хората вече проявяват по-голяма готовност да плащат таксите си. Абърс си го обяснява с две причини – от една страна данъкоплатците виждат, че парите им се харчат целесъобразно за неща, от които те наистина се нуждаят. И от друга – колкото повече нараства популярността на Лейбъристката партия, толкова повече укриващите данъци губят надежда, че на власт ще дойде друга администрация, която да им предостави данъчна амнистия.

### 4-3: Наивен цинизъм

Наивният цинизъм е важно понятие за пряката демокрация. Наивният циник вярва, че другите хора опитват да спечелят колкото се може повече доверие към себе си и да прехвърлят колкото се може повече отговорността за негативите към другите.

Наистина изследванията показват, че хората нямат много ясна представа за приноса си към положителни или отрицателни неща. Има едно класическо проучване на Майкъл Рос и Фиоре Сиколи („Egocentric biases in availability and attribution“, 1979) относно разпределянето на отговорностите при женените двойки. Например на въпроса как поделят разхождането на кучето съпругът и съпругата отговарят съответно 70% и 50%. Сборът е над 100% и посочените стойности явно не са реални. Почти винаги обаче сумата на отговорите надхвърля 100%.

Може да се предположи, че се получава така, защото и двамата партньори преувеличават своя принос, но това не е коректно. Сумата на оценения принос и за негативни действия също обикновено надхвърля 100%. По-вероятното обяснение е, че хората запомнят по-добре това, което са извършили, отколкото това, което са извършили другите. И собственият им принос – позитивен или не – им изглежда по-голям като пропорция в общата картина.

Друг въпрос – как хората си обясняват това явление? Тук опасността се крие в това, че човек тълкува тенденцията другият да надценява собствения си принос като склонност към несправедливо печелене на доверие. Тази интерпретация се нарича „наивен цинизъм“.

Изследването на този феномен е много важно за пряката демокрация, защото противниците ѝ използват вероятното егоцентрично поведение на повечето хора като аргумент за отказване правото за самоопределяне (в смисъл капацитет за заемане на обективна позиция). Серия нови проучвания (обсъдени от Kruger and Gilovich, 1999) дефинират феномена наивен цинизъм още по-ясно.

Първоначалният етап на изследването разглежда приписването на негативни и позитивни действия при женените двойки. На двамата партньори е възложено да изчислят своя собствен и този на партньора си принос за десет дейности – пет позитивни и пет негативни. Сред позитивните са например „пестене на енергия вкъщи (чрез загасяне на лампи)“ или „разрешаване на общите конфликти“. Сред негативните са „повреждане на домакински уреди“ или „предизвикване на спор“. Също така двамата партньори са помолени да предвидят и как другият ще оцени приноса си. Резултатът е (в съответствие и с по-нататъшните изследвания), че собственият принос и при двамата съпрузи е системно надценен. При положителните дейности средно с 5,2%, а при негативните – средно с 3,8%.

По-важното обаче са предвижданията на партньорите как другият ще оцени себе си. Всеки смята, че партньорът му ще завиши положителния си принос, а ще намали негативния. Средно предположенията за положителния принос са с 9,7% по-високи от реалния отговор, а за негативния принос средно с 16,1% по-ниски.

Следователно не хората се държат егоистично, а имат стереотипизирана (идеологизирана) представа за другия като егоист (вж изследването на Miller & Ratner, 1998, глава 3). В този контекст е интересно разкритието от скорошно изследване, че двойки, които са по-щастливи в съвместните си отношения, са склонни да се самооценяват като по-малко егоистични (в сравнение със средните статистически показатели).

Крюгер и Гилович правят изследването не само с двойки, но и в редица други положения с други обстоятелства. Резултатът е един и същ всеки път, но изпъква една важна разлика. В ситуации, в които хората си сътрудничат активно с една и съща цел, те не само не се надценяват, но и не очакват надценяване от другите. В конкурентна среда обаче има големи разлики – склонността да се подозира другия в самонадценяване е много голяма. Тези две ситуации могат да се случат и в комбинация. Авторите изследват поведението на хора при игра на „vogelplik“ (игра, подобна на дартс), разделени в отбори по двама. Оказва се, че съотборниците не само не показват тенденция да надценяват или подценяват достойнствата и недостатъците си, но и също така съвсем точно прогнозираат самооценките на съиграчите си, т.е. не ги подозират в егоизъм. От друга страна оценките за самооценката на противниковите качества е средно с 24,8% по-висока от реалната.

Този вид изследвания са важни за пряката демокрация по два начина. Първо, те показват, че повечето хора са предразположени да приписват по-ниски морални стандарти на другите, отколкото на себе си. Следователно е налице незаслужено взаимно недоверие, на което противниците на пряката демокрация разчитат, за да запазят настоящата покровителствена система.

От друга страна обаче проучванията показват, че взаимното недоверие може да бъде преодоляно при споделени дейности. Тук логично се появява връзката с изследванията на Kruger and Gilovich и това на Бруно Фрей за въздействието на пряката демокрация върху данъчните измами (вж 4-2). Активната демокрация се свежда до споделени действия на хората в изграждането на обществото. Тази активност позволява на хората да се наблюдават и да се оценяват по-отблизо, което спомага за намаляване на взаимното недоверие. И по-скоро недемократичното и конкурентно ориентираното общество, което днес наблюдаваме, предлага благодатна почва за взаимно недоверие.

## 5.Пряката демокрация в практиката

### Швейцария

Швейцария е единствената страна, с изключение на княжество Лихтенщайн, която е развила устойчива система на пряка демокрация на национално ниво. Подобна система на пряко вземане на решения съществува само в някои щати на САЩ, като типичен пример е Калифорния. Но в САЩ няма пряка демокрация на федерално ниво, което означава, че цялата гама правомощия там се намира извън обсега на референдума.

„Швейцария е единствената нация в света, където политическият живот наистина се върти около референдума. С население от 6,5 млн жители, страната избягва популистките лидери, а разделението на изпълнителната власт между седемте члена на нейния Федерален съвет обезкуражава допълнително формулата на едноличното управление. Когато се издигат отделни политически фигури, почти винаги това се случва на базата на референдумна кампания. Законодателството на Федералното събрание е сложен танц на избягване или печелене на народния вот. Големите политически моменти в модерна Швейцария не са настъпили поради следването на самоуверени държавници, а са следствие от общонационални дебати между хората, които чрез изборните урни решават бъдещето на страната си.“ (Cobach, 1994, стр. 98).

Исторически върху развитието на пряката демокрация в Швейцария влияят фактори от различно естество. Първо, там има традиция на местни и кантонални публични събрания в части от настоящата Швейцария, в които мъжете се срещат веднъж годишно на пазарния площад, за да вземат най-важните решения (вж 2-1). Тези събрания датират поне от 13-ти век. Второ, там външнополитическите събития имат значително влияние – подобно на други части от Европа, първият национален референдум се състои през 1802 г. за приемането на нова конституция под протектората на нахлуващите французи. Третият фактор са новите политически и социални идеи и движения. В първата половина на 19-ти век предимно „радикалните“ либерали – разграничаващи себе си от обикновените либерали, поради виждането, че представителната демокрация не е задоволителна, са тези, които разширяват използването на референдуми в Швейцария. По-късно пък социалистите и католиците изтъкват, че либералите всъщност не представляват мнозинството граждани по всички теми, и на свой ред се превръщат в движеща сила за развитието на пряката демокрация (Cobach, 1993). Важна фигура в социалистическото движение е немецът Мориц Ритингхаузен. Той е първият, който разработва концепция за граждански иницииран референдум от страниците на Neue Rheinische Zeitung, издаван тогава от Карл Маркс. Когато вестникът е забранен, Ритингхаузен намира убежище във Франция, където, от 1850-та г. нататък, публикува поредица статии, насърчаващи вземането на решения чрез пряка демокрация. Неговите възгледи срещат широко одобрение от последователите на Шарл Фурие. Именно през Франция идеите на Ритингхаузен достигат до швейцарското работническо движение (Weihrauch,

1989, стр.15–16). Социалистите изиграват значителна роля в „Демократичното движение“, което агитира от 1860-та г. нататък за по-нататъшно разширяване на пряко-демократичните права в големи части от Швейцария. За първи път задължителен, иницииран от гражданите референдум (при който хората могат да инициират допитване по предложения, писани от самите тях), се провежда през 1869 г. в кантон Цюрих.

Идеалът на пряката демокрация е популярен сред социалистическите движения и на други европейски страни. Така например в програмата на Германската социалдемократическа работническа партия през 1869-та г. има подготвено „Volksgezetzbund“ (народно законодателство). В програмите Гота (приета на първия конгрес на Германската социалдемократическа партия, 1875) и Ерфурт (приета от същата партия през 1891 г., с по-марксистка насоченост) пряката демокрация също заема ключово място. Самият Карл Маркс от друга страна критикува остро пряко-демократичния идеал.

### Инструменти

На федерално ниво в Швейцария, с около 4,8 млн души имащи право да гласуват, три са най-важните инструменти на пряка демокрация. Референдумите са обвързващи на всички нива.

Задължителен референдум – въведен е през 1848 г. За всяка промяна в конституцията правителството е длъжно да проведе референдум. Такъв се провежда и относно присъединяването на Швейцария към международни организации, както и за приемането на спешни закони, за които случаи факултативен (незадължителен, опционален) референдум не е валиден.

Факултативен референдум – датира от 1874 г. Ако се съберат 50 000 подписа в рамките на 100 дни след официално публикуване на даден парламентарен акт/закон, може да бъде предизвикан референдум върху въпросния акт. Първоначално това правило не се отнася до закони, определени от парламента като спешни. Но когато парламентът започва да го преекспонира и да обявява всички закони за спешни, отново чрез референдум се определя, че спешните закони могат да влизат в сила незабавно, но винаги трябва да бъдат обект на задължителен референдум впоследствие.

Конституционална народна инициатива (използва се и гражданска или популярна инициатива) – въведена през 1891 г. Дава възможност на гражданите да предизвикат референдум върху свои собствени предложения, ако бъдат събрани 100 000 подписа за 18 месеца. Предложението може да бъде общо формулирано и трябва да бъде изготвено в законодателен вид от парламентарна комисия. Също така може да бъде представено във форма на прецизно изготвени допълнения към закон, които не могат да бъдат променяни по никакъв начин от парламента. Ако бъде прието, предложението става част от конституцията. На практика хората могат да използват този инструмент за казуси, които обикновено се регулират от редовното

законодателство. Поради тази причина швейцарската конституция е забележителна смесица от държавнически принципи и „обичайна“ политика. Швейцарците опитват да решат този проблем чрез въвеждането на обща народна (гражданска) инициатива. Тя е одобрена чрез референдум през февруари 2003-та, но влиза в сила през 2006-та година. Това позволява на гражданите при събиране на 100 000 подписа да изпратят общо предложение до парламента, който пък има свободата да реши дали да го превърне в законопроект или в допълнение към конституцията. Това после пак подлежи на референдум.

Народната (гражданска/популярна) инициатива дава възможност на швейцарците да предизвикват референдум по почти всеки въпрос. Единствените съществени изключения са някои задължителни разпоредби на международното право като например забраните за геноцид и робство. Освен това, гражданската инициатива трябва да отговаря на изискванията за единство на форма и съдържание (не може например да засяга две теми). И накрая, обичайното право се прилага така, че практически неизпълними предложения да могат да бъдат отказани – една от инициативите е била обявена за недействителна, защото предлага намаляването на разходите в продължение на няколко години, които биха били изминали преди да бъде проведен референдумът. Парламентът е наточен да разглежда всички тези казуси. Но инициативи за, да речем, данъци, държавни разходи, военни въпроси и дори самата форма на управление, са често срещано явление.

Народната (популярна) инициатива е крайъгълният камък на пряката демокрация. В крайна сметка, при факултативния (опционален) референдум, хората само реагират на действия на парламента, които все още се обсъждат. С народната инициатива обаче, хората са тези, които определят политическия дневен ред.

Швейцария не провежда референдуми, инициирани от парламента или правителството, известни още като плебисцити. Референдумите са или задължителни по конституция, или са инициирани от хората чрез събиране на подписи. За съжаление, въпреки нарастващия брой на референдуми в Европа, най-честата им форма все още е плебисцитът. Обикновено това са не-задължаващи „референдуми“, инициирани от политиките на власт, с цел допълнителна легитимация на проведената от тях политика или пък за изглаждане разногласия при коалиционно управление. „Правилата на играта“ често се адаптират към конкретния случай по начин, който е най-удобен за политиките в дадения момент. Това обаче има много малко общо с истинската пряка демокрация.

### Пряката демокрация на практика

От 1848 до края на 2004 на федерално ниво са проведени 531 референдума – 187 задължителни, 152 факултативни и 192 популярни инициативи. Избирателната активност е средно над 50% (в някои случаи стига и до 80%), като дори известно време е била с около 10% по-висока от активността при парламентарни избори. Огромен архив за тези референдуми се поддържа на правителствения сайт [www.admin.ch](http://www.admin.ch). Годишно в Швейцария се провеждат повече от 200 референдума на всички нива – общинско, кантонално и федерално.

За онагледяване нека разгледаме федералните референдуми през 2005 г. В Швейцария всички избори и референдуми се провеждат ежегодно в два или четири национални изборни дни. Общинските, кантонални, федерални избори и референдумите се групират в рамките на тези дни. През 2005 година вотове се провеждат три пъти.

- На 5 юни 2005 се гласува по два факултативни референдума. С първия се обжалват одобрените от парламента споразумение от Шенген и Дъблинска регулация. Шенгенското споразумение премахва системния паспортен контрол, а Дъблинската регулация цели да предотврати кандидатстването за убежище от страна на бежанци и имигранти в повече от една страна в ЕС. В този случай парламентарното решение е подкрепено от 54,6% от гласоподавателите. Вторият референдум е за легализиране партньорството между гей и лесбо-двойки. Той е подкрепен от 58% от гласоподавателите.
- На 25 септември 2005 се провежда единичен факултативен (незадължаващ) референдум. Парламентът иска да договори със страните от ЕС (Швейцария не е в ЕС) контролът над свободното движение на хора, да бъде прилаган стъпка по стъпка за десетте новоприети членки на ЕС. Успоредно са предложени и мерки за превенция на ниското заплащане и социалния дъмпинг. Това е оспорено от четири комисии, които се опасяват от неконтролирана имиграция и лоши условия на труд. 56% от гражданите обаче одобряват удължаването на договора.
- На 27 ноември се провеждат факултативен референдум и популярна инициатива. Инициативата изисква петгодишна забрана за отглеждане на растения и животни, които са били генетично модифицирани. Правителството и парламентът препоръчват да се отговори с „не“ с основанието, че тези проблеми вече са достатъчно добре покрити от действащото законодателство. Въпреки това инициативата е приета с мнозинство от 55,7%.

Факултативният референдум пък е относно блокирането на решение на парламента, което цели увеличаване възможностите за продажби на стоки на жп гари и летища в неделя. Начинанието за допитването е дело на синдикатите, които се опасяват, че по този начин неделата ще се превърне в обикновен делничен работен ден. Въпреки това, актът на парламента е одобрен, макар и с изключително крехкото мнозинство от 50,6%.

В периода 1874-2004 година около половината от законите, одобрени от швейцарския парламент и впоследствие оспорени чрез факултативен референдум, остават в сила. Това означава, че един от два парламентарни акта доказано е в противоречие с желанието на мнозинството от хората. Няма причина да се предполага, че решенията на швейцарският парламент се разминават повече с желанията на хората, отколкото решенията на представителните власти в другите страни. По-вероятно е обратното – именно поради вероятността, че могат да бъдат предизвикани референдуми относно решенията им, швейцарските парламентаристи да се отнасят по-отговорно към законодателната си работа. Парламентарните предложения за промени в конституцията или членството в

международни организации са одобрени в 73% от случаите. Популярните инициативи, от друга страна, имат едва 10% шанс за успех за същия период. В редките моменти, когато парламентът използва правото си за насрещно предложение, то е прието в 6 от 10 случая. Швейцарците явно са предпазливи и не биха приели предложения, които имат отчетливи слабости. Нужно е да се отбележи, че на кантонално ниво процентът на одобрените популярни инициативи е по-висок.

Въпреки тези данни би било неправилно да се твърди, че популярната инициатива е просто фасаден инструмент. Популярните инициативи често имат ефект дори когато не печелят мнозинството гласове. Една от функциите на популярната инициатива е да предоставя възможност дадено малцинство да превърне даден въпрос в обект на по-широко и дори национално внимание. Така се стига до обсъждания на различни проблеми, които иначе не биха се състояли. В Швейцария това често води и до реакция от страна на политиките – дори когато дадена инициатива е неуспешна, парламентът или правителството продължават да контактуват с инициаторите и се случва да удовлетворят някои от исканията им. В този контекст Saufmann и сие (2005, стр.49) говорят за „страната на удовлетворените губещи“. Правото на инициаторите на популярна инициатива да я оттеглят преди гласуването ѝ пък води до следния ефект – след внасянето на събраните подписи редовно се осъществява преговорен процес между парламента и вносителите, при който често и исканията са дотолкова удовлетворени, че в една трета от случаите инициативата бива оттеглена. „Всеки, който анкетира инициатори, изучава проучвания и анализира политическата игра, стига до заключението, че приблизително половината от всички вносители на популярни инициативи вярват, че с усилията си са постигнали нещо полезно, и което не би могло да бъде постигнато без популярната инициатива.“ (Gross, 1999, стр.93).

Пример за гореизложеното е популярната инициатива относно пълното премахване на швейцарска армия, която е подета в началото на 80-те и стига до гласуване през 1989 г. Дотогава повсеместното служене в армията е нещо свещено в Швейцария. Почти всички мъже подлежат на военна служба, като няма алтернативна гражданска такава, а ходенето в запас продължава до средна възраст. Тя е започната от няколко млади социалдемократи не толкова защото вярват, че ще бъде успешна, колкото заради убедеността, че настроенията против служенето са по-големи, отколкото се смята, и държат да го докажат. Въпреки очакванията, че интересът към предложението ще бъде минимален, дебатите в навечерието на референдума се разгорещават. Всички по-големи партии, освен социалдемократите, които се въздържат от препоръки за гласуването, се изказват против предложението. От своя страна от правителството заявяват, че би било катастрофа, ако над 10% от хората гласуват „за“ премахването на военната служба. Дори най-големите общественно-икономически партньори (с изключение на абстенционистичния (отказващ участие в политическия живот) „Schweizerische Gewerkschaftsbund“ – швейцарския синдикален съюз), както и парламентът, също са против инициативата. Единствените, които го подкрепят явно, са поддръжниците на политически периферната крайна левица. Когато референдумът се

провежда на 26 ноември 1989, резултатът от 35,6% „за“ премахването на службата и активността от над 70% предизвикват шок в страната. Пацифистите празнуват. В резултат набързо са въведени различни „омекотяващи“ военната служба мерки като например алтернативна гражданска служба (одобрена чрез референдум през декември 1991-та г. с мнозинство от 82,5%). В следващите години е намалена и числеността на армията. Все пак вероятно тези актове допринасят по някакъв начин и за поява на настроенията против намаляването на армията, тъй като на друга инициатива за съкращаването ѝ от декември 2001-ва г., броят на отговорилите с „да“ бележи спад до 21,9%. Важното тук е, че темата за разпускане на армията никога не би била поставена сериозно в дневния ред в една представителна политическа система без определен интерес.

Един референдум не бива да се разглежда изолирано като нещо абсолютно. Референдумите са като ударите на тимпаните в една симфония. Ако в определен момент дадено предложение бъде отхвърлено, процесът на дебатирание и размишления продължава и след време същото предложение може да бъде прието с голямо одобрение. Налице е общественно-опознавателен процес и силата на аргументите и убежденията може да превърне малцинството в мнозинство. Обстоятелствата също могат да се променят така, че неприемливото тогава да предлага добри перспективи днес. Пример за това е въпросът за членството на Швейцария в ООН. През март 1986 г. е проведен референдум за присъединяване. Правителството, парламентът и всички по-големи партии и заинтересовани групи се изказват в подкрепа на членството. Но „за“ гласуват едва 24,3% от хората. По това време Студената война е още в разгара си и швейцарците, които силно държат на независимост и неутралитет по отношение военни блокове и военни конфликти, се опасават, че влизането в ООН ще доведе до вземане на страна в противоречията. Години по-късно, през март 2002, стартира популярна инициатива по същия въпрос и Швейцария се присъединява към ООН след 54,6% гласували „за“. Това, което изиграва роля в обществените дебати, е не само приключилата години по-рано Студената война, но и разбирането на швейцарците, че не биха могли да останат настрана от всичко в епохата на глобализацията, както и че членството в ООН не означава предоставяне на демократичните им права на недемократичен международен орган. Последното обаче е валидно в казуса Европейски съюз, заради което засега мнозинството против присъединяването към него е голямо.

Популярните инициативи изиграват роля и в исторически план в Швейцария, подобрявайки и задълбочавайки демокрацията ѝ. Една от най-важните инициативи е „Für die Proporzwähler der Nationalrates“ („За пропорционално представителство в парламента“, като Nationalrat е по-голямата от двете камари), която е одобрена от 66,8% от гражданите през ноември 1918 г. По този начин е заменена мажоритарната избирателна система (при която, в рамките на всеки избирателен район, кандидатът с най-много гласове представлява целия район, както е във Великобритания и САЩ). Мажоритарната избирателна система води до големи „изкривявания“, защото при нея малцинствата са много по-малко представени. В края на краищата,

тъй като малцинства са разпръснати из цялата страна, те винаги се представят зле на избори в електоралния си район и съответно нямат представителство в парламента. Въвеждането на пропорционална система заедно с пряката демокрация допринасят значително за швейцарската „Konkordanz“ (консенсусна) система. При нея всички политически партии, независимо от големината им, имат постоянен представител в правителството (състоящо се от седем души). То няма постоянен премиер, като тази длъжност е с едногодишен мандат и се заема на ротационен принцип от седемте члена. Така и малките партии могат да участват в управлението благодарение на проведената популярна инициатива. Дори да представляват малка група, те имат възможността да предложат поне някои точки от своята програма и евентуално да спечелят подкрепата на мнозинството относно тях. Чрез популярната инициатива малките партии привличат внимание към интересуващите малцинствата въпроси.

До Втората световна война „спешните“ федерални закони не са обект на коригиращи референдуми. Поради това, както бе отбелязано по-горе, често правителството и парламента заблуждават, че дадени закони са спешни с цел да ги прокарат. За да се прекрати тази практика е инициирана популярна инициатива, според която „спешните“ закони подлежат на задължителен референдум в рамките на годината. Правителството и парламента са твърдо против нея, тъй като значително ограничават правомощията им. Но предложението е прието през 1946 г. През 2003 г. отново чрез референдум се въвежда „обща популярна инициатива“, при която хората могат да направят „общо“ (неконкретно формулирано) предложение и да оставят парламента да реши дали да го приложи като част от законодателството или като допълнение към конституцията. Същевременно при сключване на международни договори, чийто разпоредби биха наложили нов закон или изменение на законодателството, е решено да се прилага факултативен референдум.

Тъй като всички референдумни права, включително праг на подписите, отсъствието на кворум за участие, както и специфичните изключения, са посочени изрично в конституцията, и тъй като последната може да бъде променяна само чрез референдум, швейцарците на практика са отговорни за собствената си демокрация. Според анкетите 9 от 10 швейцарци са против всякакво нарушение на пряко-демократичните им права (Saufmann и сие, 2005, стр.51). Тенденцията съответно е към разширяване на пряката демокрация и понижаване на праговете. Броят на референдумите съответно продължава да нараства. В периода 1980-1989 се провеждат средно по 6,2 федерални референдума годишно, в периода 1990-1999 те са 10, а между 2000 и 2004 вече са 11,4.

Въпрос – по дефиниция ли гласуват гражданите „за“ разширяване на пряката демокрация? Не. През 1995 г. жителите на кантон Берн (включващ и столицата Берн) одобряват реформа, според която броят на задължителните референдуми (включително и тези върху изменения в конституцията) е значително ограничен. Причината е, че за референдуми са предложени толкова много второстепенни въпроси, че хората предпочитат да се съсредоточат върху най-важните проблеми.

## Някои особености на пряката демокрация в Швейцария:

\*Възможно е да измине доста дълго време преди да се осъществи гласуването по дадена популярна инициатива. Веднъж след като бъде събран и внесен нужният брой подписи, Bundesrat-ът (швейцарското правителство) разполага с две години, за да подготви референдума. Ако Bundesversammlung (двете камари на швейцарския парламент) подготви контрапредложение към този период се добавят нови шест месеца. И още повече – ако прибавим и времето от обявяването на инициативата (преди събирането на подписи), то се оказва, че парламентът има не по-малко от 4 години да реши окончателно дали да я приеме или не. Разбира се парламентът може просто да одобри законодателното предложение, заради което е подета инициативата. В такъв случай вносителите ѝ са постигнали целта си и могат да я оттеглят. Ако парламентът представи контрапредложение, гласоподавателите могат да гласуват за оригиналното предложение или за контрапредложението. Тези времеемки процеси се отчитат като предимство от много поддръжници на пряката демокрация. Според тях по този начин се предоставя достатъчно време за задълбочен дебат относно внесените предложения.

- Не се предвижда проверка на конституционния характер на популярната инициатива – нито от страна на парламента, нито от страна на съда. Наистина парламента проверява дали популярната инициатива отговаря на някои задължителни условия на международните договори (вж горе), но това не е обезателна практика. В швейцарската история само веднъж популярна инициатива е била обявявана за недействителна на базата на такова несъответствие (в случая – конфликт с принципа на „забрана за връщане“ – изпращането на бежанец обратно в страната, от която е избягал/а заради опасност). Напълно е възможно например да бъде въведено смъртно наказание чрез референдум в Швейцария, но такъв опит не е имало. Пряката демокрация не е довеждала до повече нарушения правата на човека, отколкото в другите европейски страни. Напротив – има значителен брой права, отнасящи се до малцинствата, одобрени чрез референдуми.

- Популярните инициативи на федерално ниво, както и конституционалните промени, се приемат само, ако е налице двойно мнозинство „за“ – на кантонално ниво и на гражданите като цяло. Причината е, че Швейцария е страна на малцинствата – има германскоговорящи, френскоговорящи, италианскоговорящи и рето-романскоговорящи кантони. Чрез това „двойно“ мнозинство се избягва печеленето на даден вот само с гласовете на няколкото големи кантона.

- Швейцарското правителство не предоставя финансова помощ на гражданските инициативни комитети. Последните от своя страна не са задължени да представят счетоводството си публично.

- Всички швейцарци с право да гласуват получават пощата референдумна брошура преди всеки изборен ден. Наред с другото, брошурата съдържа пълния текст на закона, върху който ще се гласува, фактологическо обобщение на лист формат А4, както

и аргументите на правителството и гражданския инициативен комитет относно предмета на гласуване. Гражданският комитет има правото да прилага свой собствен текст. Тези текстове са винаги на разположение на сайта на федералното правителство [www.admin.ch](http://www.admin.ch). (голяма част от този сайт е посветена на пряката демокрация).

- При популярните инициативи гражданите имат правото да получат помощ от държавните служители относно точната формулировка на предложението.
- От въвеждането на гласуването по пощата, от този начин на гласуване се възползват мнозинството швейцарци. Те получават своите бюлетини (избирателни карти) по пощата и могат да решат дали да ги предадат в определения ден (винаги неделя) или да ги пратят предварително с вота си по и-мейл. За това има специална процедура с два плика, чиято цел е да осигури таен вот.

### Отзоваване

Наред с популярната инициатива съществува и процедура на отзоваване или „Abberufung“. Според нея избран или държавен служител (например съдия) може да бъде отстранен от длъжност чрез популярна инициатива. Този инструмент съществува в някои кантони, но не и на федерално ниво. В Берн, Люцерн, Шафхаузен, Тургау и Тичино, хората могат да отзоват дори кантонния парламент. Отзоваването на кантонното правителство пък е възможно в Шафхаузен, Солотурн, Тургау и Тичино. При случай на отзоваване се провеждат нови избори. До момента обаче, такова отзоваване не се е случвало на практика.

### Демокрация на местно ниво

В допълнение към демокрацията на федерално ниво, в Швейцария е важна предимно тази на кантонно и общинско ниво.

Правомощията на кантоните са много широки. Те например налагат почти същия данъчен размер, какъвто и правителството. Раздел 3 от швейцарската федерална конституция гласи, че кантоните са суверенни – всички власти и структури, които не са изрично конституционно делегирани на федерално ниво, автоматично се прехвърлят към кантоните. Сред тях са полицията, образование, икономическото законодателство и политика, както и голяма дял от социалното осигуряване.

Пряко-демократичните институции, които се различават значително в отделните кантони (вж 4-2).

В най-големия кантон – Цюрих, за предизвикването на популярна инициатива са достатъчни 10 000 подписа. Факултативният референдум пък изисква само 5 000 подписа. Всякакви изменения на конституцията, както и разходи над 2 млн швейцарски франка, трябва да бъдат одобрени от хората чрез референдум. През последното десетилетие средно се провеждат поне девет кантонни референдума (наред с федералните и общинските, като всички те винаги се провеждат заедно). Най-големият им брой е през 1999 г. – 19. Понякога референдумите се отнасят за големи икономически проекти като например този от 1996 г. за разширява-

нето на цюрихското летище на цена 873 млн. швейцарски франка.

Необичаен инструмент в Цюрих е т.нар. индивидуална инициатива (Einzelinitiative). Според нея човек има право да внесе предложение до кантонния съвет. И ако такова предложение получи подкрепата на поне 60 члена на съвета, то по него може да бъде проведен референдум. Такава е например инициативата на Алберт Йоргер, който през 1995 г. я използва, за да предложи промяна в начина на назначаване на учители в кантонните училища.

Общините налагат собствени данъци върху приходите и собствеността. В Швейцария общините харчат по-малко на човек от населението, отколкото харчи правителството. Veedham (1996) дава пример с община Килхберг (7 000 жители) на брега на езеро Цюрих. Селището планира само образованието си, има собствена пожарна служба, собствен дом за възрастни хора, собствена полиция с две полицейски лодки. Общината дава на малкото бедни по 3 000 шв. франка месечно (повече от 1 300 английски лири), като същевременно се грижи и за бежанци, повечето от Шри Ланка. Изпълнителната власт е в ръцете на общински съвет от седем съветници (изборна длъжност), които следят работата на малкия брой общински служители. Властта при вземането на решения е в ръцете на публично събрание, което се свиква четири пъти годишно. Публичните събрания в Килхберг се посещават обикновено от около 400 местни жители – понякога обаче те могат да се увеличат с няколкостотин, ако в дневния ред е залегнал по-необичаен казус. На събранията се определя размерът на данъците, одобряват се нови общински подзаконови актове, обсъжда се приходно-разходната общинска сметка, разглеждат се строителни планове и т.н. Тези регулярни събрания представляват най-високият орган на общинско ниво – седемчленният общински съвет просто представя своите препоръки пред тях. Решенията по казусите се вземат с вдигане на ръка. Може да бъде използвана и бюлетина за тайно гласуване, ако една трета от присъстващите пожелае, но досега няма случай това да е било изисквано. Гражданите, посещаващи събранията, имат големи правомощия, а едва 15 подписа са достатъчни, за да бъде гласувано (чрез публично събрание) провеждането на референдум. Този инструмент обаче се използва рядко.

Публичното събрание в Килхберг още веднъж илюстрира абсурдността на кворумите за участие (глава 2). Някой поддръжник на тези кворуми би казал, че публично събрание, на което присъстват 400 души от 7 000 население, не е „представително“. В действителност публичното събрание представлява суперпредставителен общински съвет. Този голям съвет получава мандат точно както и традиционно избирания общински съвет. Който отиде на събранията има своето задължение, който не отиде – съответно делегира задължението (дава мандат). И Килхберг се управлява добре. Там се опровергава твърдението, че пряко-демократично управление води до неефективност.

### Ефекти на швейцарската пряко-демократична система

Огромният брой референдуми, проведени за 150 години в Швейцария, са златна мина за изследване какво се случва, когато хората са в състояние да вземат съд-



бата си в ръце. Група учени, икономисти и политолози от университетите в Цюрих и Санкт Гален – Бруно Фрей, Райнер Айхенбергер, Алоис Щуцер, Ларс Фелд, Гебхард Кирхгаснер, Марсел Савио и др. – правят систематични проучвания на ефектите на пряката демокрация върху управлението и обществото. За целта те използват факта, че съществуват големи различия в степента на пряка демокрация, която отделните кантони прилагат. Де факто Швейцария е конфедерация на сътрудничащи си суверенни кантони и това позволява тези специфични ефекти да се видят, отличат и „измерят“ в редица области. Това, разбира се, се прави с уговорката, че техните (на учените) статистически изчисления се основават на принципа *ceteris paribus* (т.е. допуска се, че останалите фактори и условия, които биха могли да повлияят, остават непроменени). През 1999 г. Кирхгаснер, Фелд и Савио обобщават голям брой изследвания в студията „Пряката демокрация: модерна, успешна, разширяваща се и експортна“, последвана от много други проучвания по темата. Някои от най-забележителните резултати от изследванията са поместени долу:

- Фелд и Савио (1997) вземат точен показател за степента на пряка демокрация във всички швейцарски кантони и го съпоставят с икономическото представяне на кантоните в различни периоди между 1982 и 1993 г. След прецизна обработка на данните, и изключвайки алтернативни обяснения, двамата автори стигат до извода, че икономическите резултати в кантоните с пряка демокрация са с между 5,4% и 15% по-високи от тези в кантоните с представителна демокрация. „Съвместното съществуване на представителна и пряка демокрация в Швейцария повдига логичен въпрос – ако пряката демокрация е по-ефективна, защо кантоните с представителна такава не приемат успешните стратегии на своите съседи?“, питат Фелд и Савио (1997, стр.529).
- Werner Pomerehne проучва връзката между пряката демокрация и правителствената ефективност в областта на третирането на отпадъците (пак на принципа *ceteris paribus*) в 103-те най-големи града в Швейцария. В тези с пряка демокрация разходите за това перо се оказват с 10% по-ниски. Нещо повече – той намира, че се спестяват значителни разходи, ако третирането на отпадъците се извършва от частна фирма. Градовете с пряка демокрация и частно обработване на отпадъците изразходват 30% по-малко в сравнение с тези с представителна система и публично (държавно) третиране (Кирхгаснер, Фелд и Савио, 1999, стр.98-100).
- Кирхгаснер, Фелд и Савио, (1999, стр.92–98) изследват 131 от 137-те най-големи швейцарски общини, за да определят връзката между пряката демокрация и публичния дълг, използвайки данни от 1990-та година. В общините, където референдумите за обществените разходи са разрешени (пример за пряка демокрация), и при равни други условия (*ceteris paribus*), публичният дълг е с 15% по-нисък от общините, в които този инструмент липсва.
- Фелд и Матсусака (2003) изучават връзката между публичните разходи и пряката демокрация. В инструментариума на някои швейцарски кантони съществува норма финансов референдум (*Finanzreferendum*),

чрез който хората одобряват решенията на местните власти относно разходи над определена сума (средно размерът ѝ е около 2,5 млн шв. франка). Установяват, че в кантоните, в които се прилага финансов референдум, публичните разходи в периода 1980-1998 са средно с 19% по-ниски от тези, в които не се прилага.

- Бенц и Щуцер (2004) изучават връзката между пряката демокрация и нивото на политическа култура на хората в Швейцария и ЕС. В Швейцария те анкетираат 7500 души и съотнасят отговорите с индекс за степента на пряка демокрация от 1 до 6 за всеки от 26-те кантона. Най-високо ниво на пряка демокрация е измерено в кантон Базел с индекс 5,69; най-ниското – в кантон Женева с индекс 1,75. Взети са предвид и други променливи категории като пол, възраст, образование, доход, както и това дали хората с членове на политически партии. Авторите заключават, че разликите в политическото познание на жителите на Базел и Женева са значителни и са еднакво съпоставими с разликата (в познанието) между членуващ и нечленуващ в политическа партия, или между групите с доход съответно 5000 и 9000 шв. франка. За ЕС, от който са проучени 15 страни, в шест от които е бил проведен национален референдум в последните четири години, резултатите (разликите) са подобни.
- Фрей, Кухер и Щуцер (2001) изучават дали „субективното благополучие“ на гражданите се влияе от пряката демокрация. Субективното (личното) благостояние може да бъде измерено чрез питане доколко щастливи се смятат хората. Фрей използва същия индекс (1-6) за швейцарските кантони като Бенц и Щуцер и го съотнася към отговорите на 6000 респонденти на въпроса: „Доколко сте удовлетворени днес от живота си като цяло?“. Фрей взема предвид многобройни други променливи категории и утвърждава скала на удовлетворение от 1 до 10. Резултатът на жителите на Базел (най-пряко-демократичния кантон) е с 12,6% по-висок по скалата за благополучието от този на жителите на Женева (кантонът с най-представителна форма на демокрация и най-ниска пряка демокрация). Фрей изучава и отношението между личното благополучие – следствие на управлението според желанията на гражданите, и личното благополучие, следствие от самото участие в процеса на гласуване. За целта той включва в проучването чужденци, които нямат право да гласуват на кантонално ниво, но които изпитват ползите от резултатите при референдуми. Негласуващите чужденци също се чувстват по-щастливи в пряко-демократичните кантони, но по-малко отколкото швейцарците (които имат право да гласуват). Фрей заключва, че участието в гласуването е в основата на 2/3 от повишеното лично благополучие, а по-голямото съответствие на управлението с желанията на хората – на 1/3.
- В глава 4, параграф 4-2, вече бе дискутирано значително по-ниското ниво на укриване на данъци, което се наблюдава в пряко-демократичните кантони.

Често изказваните възражения срещу пряката демокрация са поместени в глава 6.

## Съединени щати: Калифорния

В Съединените щати няма референдуми на федерално ниво. Учредителното конституционно събрание от 1787 г. приема принципа (по убежденията на бъдещите президенти Джон Адамс и Джеймс Мадисън), че избраните представители представляват цялата нация, а не само своите поддръжници. Форми на пряка демокрация не са предвидени.

От последното десетилетие на 19 век обаче, прогресивните и популистките движения провеждат кампании за въвеждането на граждански инициран референдум. Тези искания са вдъхновени основно от швейцарския пример. Първият щат, направил стъпки в тази насока, е Южна Дакота през 1898, последван от Юта през 1900 г. и Орегон през 1902 г. Интересът към пряката демокрация в Орегон се появява скоро след основаването на щата, като в основата му са група швейцарски имигранти, заселили се в област Клакмас. Тези инициативи за пряка демокрация са подети от други 16 щата в периода до 1918 година.

Днес 27 от 51 щата имат форми на пряка демокрация на щатско ниво. Те са регламентирани различно в отделните щати, тъй като всеки щат е суверен по този пункт. Инициативата, подобна на швейцарската гражданска инициатива, е налице в 24 щата; популярен (народен) референдум – факултативен референдум, по който даден закон може да бъде блокиран, е налице също в 24 щата (главно в тези, които позволяват и инициативата). На по-ниско местно ниво пряката демокрация е дори по-разпространена. Почти половината щати прилагат граждански инициран референдум. Всичко на всичко 70% от американците живеят в щат, град или градче, в което такъв референдум е на разположение. Освен това, с изключение на Делауеър, всички щати провеждат задължителен референдум за поправки в конституцията, което означава, че конституционните изменения винаги трябва да бъдат гласувани от хората. Изключенията са много малко и то само в някои щати. (Уейтърс 2003, Матсусака 2004)

Всичко това води до внушителен брой проведени референдуми. В периода 1904–2000 г. са проведени почти 2000 граждански иницирани референдума. Най-много в една година те са през 1996-та, когато в 24-те щата с гражданска инициатива са гласувани поне 96 инициативи. За сравнение представителните власти за същата година приемат повече от 14 000 закона и резолюции. В САЩ факултативните референдуми са по-маловажни от гражданските инициативи. От друга страна са проведени и голям брой задължителни референдуми. Общият брой референдуми към 1999 г. е около 19 000. Междувременно пък ежегодно се провеждат около 10 000 местни референдума. (Ефлър 1999).

Въпреки, че регламентите изглеждат близки един с друг, има значителни разлики в броя на граждански иницираните референдуми, проведени в различните щати. Повече от половината от тях са проведени в едва пет щата – Орегон, Калифорния, Колорадо, Северна Дакота и Аризона. Въпреки че в Орегон в периода до 2000 г са проведени 318 граждански иницирани референдума, сравнени с 275 в Калифорния, по-долу ще вземем за пример именно втория щат. Сред причи-

ните, поради които Калифорния е не само най-важният американски щат – бидейки най-населен и с високо културно и икономическо развитие, е и тази, че калифорнийската пряка демокрация е полемична.

Въвеждането на пряката демокрация в Калифорния е тясно свързано с името на д-р Джон Рандълф Хейнес (John Randolph Haynes), който през 1895 г. основава Калифорнийска лига за пряко законодателство. Благодарение на неговите усилия, възможността за вземане на пряко-демократични решения е внедрена в Лос Анджелис през 1902 г. На щатско ниво въвеждането на референдум е главно отговор на задушавачото влияние, което има върху политическия живот Централнотихоокеанската железница в края на 19 век. През 1901 г. е публикувана книгата на Франк Норис „Октопод“, в която авторът описва точно тази „менгемеподобна“ хватка на компанията върху управлението в Калифорния. Тя не се занимава само с транспортен бизнес, но също и със спекулации със земя, а почти всички правни решения се отсъждат в нейна полза. Както пише Норис: „Те притежават урните за гласуване (...) Те притежават нас.“. Когато хватката на „октопода“ над обществения живот става публично достояние, срещу него започва съпротива. Хиръм Джонсън, прокурор, поддръжник на Хейнес и лидер на прогресивното крило на републиканците, става губернатор на Калифорния през 1911 г. Той провежда кампанията си под мотото „Железницата трябва да държи мръсните си лапи далеч от политиката“ и обикаля районите с кола, демонстративно отказвайки да използва влак. През 1911 г. Хейнес, Джонсън и техните поддръжници успяват да въведат граждански иницирани референдум. Същевременно е въведено и „отзоваването“ (импийчмънт) – възможността гласоподавателите да освобождават от длъжност избрани представители и високопоставени служители. На Калифорнийската лига за пряко законодателство обаче продължава да се налага да отбива атаки срещу пряката демокрация. През 1920 г. противници на гражданската инициатива се опитват да я бламират чрез самата нея – предлагат да се гласува много висок праг за подписите по данъчните въпроси. Избирателите обаче отхвърлят предложението (Waters 2003).

### Характерни черти на калифорнийската пряка демокрация:

Законодателният граждански референдум („инициативата“) се различава от швейцарската система в няколко аспекта, като правилата му са непроменени от 1912 г насам.

- Хората, които стартират гражданска инициатива, имат право да поискат определени правителствени услуги на ранния етап. Могат да бъдат подпомагани от Законодателния съвет относно оформянето текста на предложението в подходяща правна форма. След това предложението, вече подготвено по този начин, се препраща към адвокат или висш магистрат, който да състави официалното наименование и резюме на предложението – те се печатат на информационната брошура. Със съдействието на Министерството на финансите се прави и анализ на фискалните последици от предложението. Това отнема между четири и шест седмици. След това предложението се разпространява за събирането на подписи.

- Всички въпроси в рамките на държавните пълномощия могат да бъдат обект на гражданска инициатива, включително бюджет, данъци, имиграция и т.н. Съществува само едно формално изискване – гражданската инициатива да не съдържа теми, които нямат връзка помежду си.
- Възможни са и конституционални инициативи, и такива върху редовни закони. Прагът за подписи за първата е поне 8% от гласувалите на последните избори за щатски губернатор; за втората е 5% от същата активност. Периодът за събиране на подписите е 150 дни. Одобрена конституционална инициатива не може да бъде изменяна от щатската Камара на представителите (законодателна власт), а само чрез нов референдум. Одобрените инициативи върху редовните закони обаче могат да бъдат променени от Камарата на представителите.
- Гражданските инициативи в Калифорния са преки инициативи. За разлика от непреките (косвени) инициативи, те не са обработвани от парламента. Следователно парламентът не може да внесе контрапредложение на гражданско такова. Гражданските инициативи се подлагат на гласуване бързо – ако прагът на нужните подписи бъде достигнат през лятото, то гласуването е през ноември същата година. По принцип, изборният ден е само един на всеки две години, като към него може да се добави максимум още един (изборен) ден. Това означава, че често се случва в един изборен ден да бъдат гласувани няколко граждански инициативи. Тези особености, всяка от които се различава от швейцарската система, понякога са критикувани от привържениците на пряката демокрация. Забележките са, че въвеждането на по-дълги периоди между внасяне и гласуване, както и разпределението на гласуванията в повече изборни дни, при това ежегодно, биха били в по-голям интерес на обществения дебат. Липсата на парламентарен процес и евентуално контрапредложение пък ограничава информационния поток и възможностите пред обществото.
- Предложение, одобрено от хората чрез референдум, все пак може да бъде отменено – от съда, който проверява законодателното предложение след гласуването. Рискът от такова отхвърляне е значителен – между 1964 и 1990 г. това се е случвало при 14 от 35 граждански инициативи. По този начин дългата и упорита работа се оказва напразна, заради което това (съдебната проверка след вота) е един отличителен недостатък на калифорнийската система. Този проблем може да бъде решен елегантно чрез въвеждането на междинна стъпка – гражданска инициатива, събрала относително малък брой подписи, да речем 10 000, придобива право на парламентарен дебат по предложението, както и на проверка от страна на конституционен съд. Този би позволило на носителите на инициативата да преразгледат предложението си в светлината на проведения парламентарен дебат. Ранната юридическа проверка пък би предотвратила евентуално отхвърляне на предложението след целия референдумен процес. Отмяната на дадено предложение, вече одобрено от мнозинството от хората, е лошо за демокрацията, защото хората не само трябва да имат последната дума, но тя трябва да е окончателна. Една отмяна, често по формални причини, предизвиква разочарование,

както и оправданото впечатление, че всъщност властовите елити продължават да имат последната дума.

- Брошурата за вота – между три и шест седмици преди гласуването (подобно на Швейцария) гласоподателите получават брошура с основната документация за референдума. Наред с официалното заглавие на референдума тя съдържа обобщение и фискален анализ:
  - пълният текст на инициативата
  - аргументите за и против на поддръжниците и противниците (на инициативата), които трябва да бъдат на разположение 4 месеца преди вота. Двете страни могат да изложат доводите си в рамките на до 500 думи; предвиден е период за запознаване с отсрещната аргументация (две седмици след 4-те месеца), след който двете страни могат да добавят допълнителен текст до 250 думи в отговор на опонента.
  - кратко обобщение на аргументите за и против

## История

Историята на референдумите в Калифорния е протича с различна интензивност. Между 1920 и 1930 г. на избирателите се налага да гласуват средно на над 4 референдума годишно. През 50-те, 60-те и 70-те години пък гражданската инициатива се използва много рядко. Тогава явно хората имат голямо доверие в представителната система – през 60-те години например са внесени общо едва 9 инициативи. Гражданската инициатива набира популярност, когато се вижда, че и прогресивните, и консервативните предложения имат добри шансове за успех. „Консервативните“ включват въвеждането на смъртно наказание чрез референдум от 1972 г. През същата година екодвигението постига огромен успех със законопроекта за защита на крайбрежната зона, одобрен впоследствие с референдум. Дори само „опасността“ от гражданска инициатива се оказва достатъчна за форсирането на някои важни решения като мораториума върху строежа на ядрени електроцентрали, одобрен през 1976 г.

През 1977–1978 е изготвена прословутата инициатива „Предложение 13“ (титuluвано „People’s Initiative to Limit Property Taxation“), която призовава за замразяване на данъка за недвижимите имоти. Заради инфлацията в предходните години къщите и земята поскъпват с дори по-високи темпове от обезценяването на долара. В резултат среднотатистическото домакинство се оказва изправено пред двойна данъчна тежест. Поради инфлацията местните такси, свързани със стойността на домовете, се повишават все повече, докато реалната покупателна способност не се увеличава. Така през 1976 г. щатът Калифорния се оказва с 2,6 млрд долара допълнителен приход. През следващата година в калифорнийския парламент се постига консенсус тези средства да се използват за облекчаване на дребните собственици. Политиците обаче така и не успяват да постигнат съгласие относно начина на подпомагане. Демократите защитават тезата, че трябва да бъдат подпомогнати главно хората с по-нисък доход, докато републиканците (като Роналд Рейгън например) държат мерките да засегнат предимно лицата с по-високи доходи.

През юли двама консерватори и активисти против високите данъци, Хауърд Йарвис и Пол Ган, оповестя-

ват старт на гражданска инициатива. Тяхното предложение засяга рязко неконтролираните увеличения на данъците, които докарват дребните собственици до отчаяние. Но Предложение 13 има друга отличителна черта – не прави разлика между домове и бизнес, а съотнася всички недвижими имоти към една категория. По този начин предложението се оказва от голяма полза за бизнес общността, в която въпросът дори не е повдиган. Този аспект така и не привлича внимание през есента на 1977-ма, когато събирането на подписи за Предложение 13 е в разгара си, а политиките не намират път към съгласие как да разпределят излишъка. През декември Йарвис и Ган внасят подписите за инициативата – два пъти повече от изискания брой. След цяла година дебати парламентът пък продължава да не излиза с решение. През януари 1978 г. натискът върху законодателите се засилва, а междувременно Предложение 13 вече се ползва с огромна обществена подкрепа. Най-накрая, през март, парламентът представя алтернатива (наречена Предложение 8), което да бъде подложено на гласуване през юни заедно с това на Йарвис и Ган. Въпреки (или може би поради) подкрепата на почти всички политици за Предложение 8, изморените от дългата кампания граждани предпочитат със съкрушително мнозинство от 2/3 Предложение 13. По този повод Shultz (1997) пише следното: „20 години след случилото се е важно да се разбере как възникна данъчният бунт в Калифорния. Той е заради хората, които живеят в малки къщи, закупени през 50-те за около 15 000 \$ и които внезапно се сблъскаха с данъци за десет пъти по-висока стойност. Те сграбчиха Предложение 13, за да се предпазят, и вече 20 години непоколебимо се придържат към него.“

Пробивът Предложение 13 води до две последици. Възникват негодувания срещу данъците и в други щати с гражданска инициатива, а същевременно обществото още веднъж оценява възможностите, които предоставя референдумът. „Към средата на 80-те гражданската инициатива започва да измества представителството като сцена за провеждането на основни политически дебати и съответно вземането на решения. Извън представителната власт, и левите, и десните подръжници са вдъхновени от примера на Предложение 13. Независимо дали с добри или лоши намерения много мечтаят да бъдат следващият Хауърд Йарвис. Организациите започват да усвояват и придобиват умения, необходими да могат да представят целите си за пряко гласуване. През 80-те усилията към получаване на гражданска инициатива се удвояват и хората вече са гласували на повече от 48 мерки до края на десетилетието. В допълнение, шансът за успех на гражданската инициатива става по-висок. Преди 1980 г. калифорнийските гласоподаватели одобряват едно от три предложения, докато между 1980 и 1990 г. са одобрени почти половината.“ (Шулц, 1996, стр.3). Тенденцията се запазва и през 90-те – само през ноември 1996 г. хората решават повече казуси отколкото през целия период на 60-те години.

Предложение 13 често е посочвано от противниците на референдумите като илюстрация за безотговорността на публичния вот, но всъщност безотговорността следва да се отнесе към парламента, чиято пасивност причинява данъчните бунтове.

Критики се отправят и към регулацията на инструмента „отзоваване“ в Калифорния, най-вече след отстранява-

нето на губернатор Грей Дейвис и последвалото заемане на длъжността от актьора Арнолд Шварценегер. Медията създават впечатлението, че е твърде лесно да се изиска отзоваване и че политиките нямат почти никакъв шанс при такъв случай. Привежда се аргументът, че губернаторът може да бъде отстранен само с просто мнозинство, докато наследникът му може да бъде избран дори с по-малко гласове. Освен това кампанията за отзоваване само привидно тръгва „отдолу“, а всъщност зад нея стои „големият бизнес“. А обстоятелството, че „сериозен“ политик е заменен с „прост актьор“ допълнително доказва неправдите, до които води пряката демокрация.

Тези критики обаче са несъстоятелни. Първо – не е никак лесно да се заяви отзоваване – през 2003 г. са били нужни най-малко 900 000 подписа от 15 млн. електорат. Самото отзоваване не се случва често – всъщност в САЩ само веднъж преди 2003 г. се налага губернатор да сдаде поста – през 1921 г. На местно ниво отзоваването се използва повече (36 щата имат този инструмент), но по-често политиките са оцелявали – съветниците в 70.8% от случаите, а кметовете – в 82.4%.

В конкретния пример с Грей Дейвис самият той е причината да стартира инициатива за отзоваването му. Първоначално преизбран на поста с незначително мнозинство, Дейвис губи голяма част от авторитета си заради несправянето с дълготрайната и жестока енергийна криза, а впоследствие си служи с лъжа за огромния бюджетен дефицит. По време на кампанията за преизбирането си той представя „розова“ финансова ситуация, като атакува всеки, който говори за бюджетни липси, и категорично отрича предстоящи увеличения на данъците. Малко след преизбирането му, Дейвис обявява рекорден бюджетен дефицит от 32 млрд. долара (повече от общия дефицит на всички американски щати, а само две години по-рано Калифорния има бюджетен излишък) и решава да вдигне данъците, чрез което да покрие 8 млрд долара. Същевременно е очевидно, че зад гърба му стои именно „големият бизнес“ – по време на кампанията за отзоваването му двата най-важни защитника на калифорнийския бизнес – Калифорнийската бизнес кръгла маса и Търговската камара на Лос Анджелис, го подкрепят.

Фактът, че един актьор заменя Дейвис, няма нищо общо с пряката демокрация. На федерално ниво САЩ не разполагат с единна форма на пряка демокрация – те са една от малкото държави в световен мащаб, в които никога не е провеждан национален референдум. Това обаче не пречи друг един актьор – Роналд Рейгън, да е в състояние да стане президент.

Определено не е добре, че при калифорнийската система на отзоваване, губернатор, избран с 40% от гласовете, може да бъде принуден да се оттегли, докато наследникът му може да заеме поста с едва 30% подкрепа. Това е така, защото на гласоподавателите се налага да изберат приемника в един избиращ тур от списък с повече от двама кандидати. Затова и рядко се случва кандидатът с най-много гласове да спечели с абсолютно мнозинство. Но този елемент не е присъщ на отзоваването. Това положение може лесно да бъде променено чрез провеждането на повече избиращи турове, като накрая един срещу друг се изправят двамата кандидати, получили до момента най-много

гласове – както е при френските избори за президент. В крайна сметка избирателите ще трябва да гласуват за един от двамата и по този начин победителят винаги ще печели с абсолютно мнозинство (Nijboer, 2003).

Пряко-демократичното вземане на решения се радва на по-голямо доверие сред хората отколкото непряко – вече няколко десетилетия, което е видно от последните проучвания в САЩ. Половината от респондентите декларират доверие на хората като преки законодатели. Същевременно 78% от тях смятат, че парламентът реално се управлява от шепа представители на „големи интереси“, докато едва 15% вярват, че парламентът работи за общото благо (Baldassare 2005).

### **Ефектът на гражданската инициатива върху данъци и разходи**

По отношение на Калифорния често се твърди, че тъй като хората систематично си намаляват данъците, то пряката демокрация води до нарушаване на бюджетния баланс и властите (щатът) не може функционира както трябва. Предложение 13 често е цитирано като доказателство (вж например Daniel Smith, „Tax Crusaders“).

По повод на тази критика, в своето изследване „For the many or for the few“ от 2004 г., политологът Джон Матсусака внимателно проучва ефекта на референдумите върху данъците и разходите в САЩ. Той събира огромно количество данни за последните 100 години от около 4700 града във всички американски щати – „всъщност цялата налична информация“ (стр. XI). Матсусака описва три ефекта:

- Общият размер на разходите на щатите и местните власти намалява
- Разходите се прехвърлят на по-ниско местно ниво
- Налице е преминаване от общо данъчно плащане към такова за специфични услуги (различни видове такси)

Това означава, че хората, ако имат възможност за това, демонстрират склонност да изискват намаляване участието на властите (особено на централната власт) и да позволяват да се изразходва повече за собствени нужди. В САЩ правителството харчи приблизително 36% от БВП, като около половината от тях се изразходват от местните съвети и щати. Ако в даден щат е налице граждански инициран референдум, той води до средногодишно намаляване на данъците от 534\$ за четиричленно семейство и до спад от 589\$ на публичните щатски разходи. Тези числа отговарят на около 4% от щатския приход и публични разходи. Това е значителна, но не и драматична разлика в абсолютно изражение.

Матсусака прави и друго забележително откритие. Постановките за гражданската инициатива са различни в различните щати. Основната променлива е прагът на подписи, който трябва да бъде достигнат, и той варира между 2% и 10% от регистрираните гласоподаватели. Влиянието на граждански инициирания референдум нараства систематично със снижаването на този праг. В щатите с най-нисък праг влиянието на референдума върху публичните приходи и разходи е в рамките на до 7%, докато в тези с висок праг то е незначително (стр. 33–35). Т.е. колкото е по-лесно да се

предприеме инициатива, толкова е по-ниско нивото на данъците.

Тенденцията на намаляване на данъците не влияе по един и същ начин на различните нива в публичната администрация. Общото редуциране на плащанията е резултат от силната тенденция да се намаляват разходите на щатско ниво с приблизително 12%, комбинирана с по-слабо изразена тенденция да се увеличават разходите на местно областно или градско ниво. Статистически този курс към децентрализация изглежда много стабилен. Това обаче не означава, че се повишават данъците на местно ниво. Най-големите разходи в градовете (до степента да има пряка зависимост с постановленията на референдума) са разности за предоставени услуги: „На щатско ниво инициативата води до около 5-процентно намаляване на данъците и никакво изменение при таксите. На градско ниво инициативата води до около 14% по-високи такси и никаква промяна при данъците.“ (стр.52).

И накрая още едно забележително откритие. Данните по-горе са за периода 1970–2000 г. Повечето щати въвеждат референдумите около началото на 20 в. и оттогава условията, при които те се провеждат, са се изменили съвсем малко. В началото на 20 в. публичните разходи са приблизително 6% от БВП (в национален мащаб), докато 100 години по-късно те доближават 40%. Матсусака изследва и ефектите от референдумите в периода 1902–1942 г., като се оказва, че референдумите водят до увеличаване на публичните разходи. Той открива още, че тези разходи нарастват по-рязко, когато прагът за подписи пада. Следователно не може безусловно да се каже, че референдумите винаги водят до намаляване на данъците. Единственото сигурно твърдение е, че граждански инициираният референдум осигурява по-добро осъществяване на желанията на мнозинството. Ясно е, че 6% публични разходи през 1900 г. е твърде ниска стойност в очите на повечето хора (Матсусака обяснява това с бързата урбанизация по това време, която изисква нарастване на всякакъв вид публична инфраструктура), докато настоящите 40% разходи се оценяват като твърде високи и централизиращи.

Авторът отделя голямо място и на въпроса дали трие ефекта на гражданската инициатива се отразяват на волята на хората. За тази цел той взема предвид резултатите от голям брой проучвания на общественото мнение, проведени в последните три десетилетия. Тъй като не са необходими милиони долари за такива анкети – няколко хиляди долара са достатъчни – не са провеждани и кампании, костващи милиони. Следователно не са налице изкривявания в резултат на едностранно финансиране. От тези проучвания става ясно, че повечето американци наистина са привърженици на по-малка държавна намеса, което кореспондира с тенденцията за цялостно намаляване на данъците. Че те подкрепят децентрализацията (финансовите правомощия се изместват към местните ръководни органи), и, че генерално смятат данъците за най-неатрактивния източник на публични приходи. Дори повече: „При всяка политика, която успя да проуча, инициативата я насочваше в посока, която мнозинството от хора подкрепя. Не мога да открива нито едно доказателство, че мнозинството не харесва дадена промяна, следствие от инициатива.“ (Матсусака, 2004, стр. XI–XII; курсив).

Заклучението на Матсусака е ясно: „Някои наблюдатели (...) твърдят, че инициативата позволява на отделните личности и групите да прокарат политики, противоречащи на обществения интерес. Техният аргумент е базиран на виждането, че инициативата е скъпо „удоволствие“ и изглежда доминирана от състоятелни лица и групи. Доказателствата обаче показват, че дори ако основните актьори в инициативата защитават интересите на заможните, усилията им в крайна сметка са принос в полза на мнозинството. Не е мистерия как се случва това. Без инициативата гласоподавателите са принудени да приемат политическия избор на законодателите. Докато с инициативата именно гласоподавателите избират. И ако алтернативата, която предлага инициативата, е по-неподходяща от законодателното предписание, то инициативата може да бъде отхвърлена и не е нанесена вреда. Ако пък алтернативата предлага нещо по-добро, гласоподавателите могат да я приемат, което означава подобрене. С една дума, дори ако достъпът да инициатива не е еднакъв, способността на хората да отсеят лошите от добрите предложения позволява процесът да работи именно в полза на мнозинството (...) Искам да подчертая, че фактите са неутрални – те не ни казват дали системата на инициативата е добра или лоша форма на управление. Те само показват, че инициативата подпомага волята на мнозинството.“ (стр.71)

### Ролята на „специалния интерес“

Гореизложеното е тясно свързано с темата за „специалния интерес“. Много пари са замесени в пряката демокрация в Калифорния още от самото ѝ въвеждане. За изборите през 1922 г. са инвестирани няколко милиона долара. През 70-те, 80-те и 90-те парите, изразходвани за кампании, вече са многократно повече. През 1992 г. кампанийните комитети в 21 щата харчат 117 млн долара, а през 1998 г. сумата е 400 млн за 44 щата. От тези 400 млн на Калифорния се пада лъвският пай с 256 млн долара (Garrett and Gerber, 2001, стр.73). От края на 80-те години в Калифорния са похарчени повече пари за граждански инициативи, отколкото за лобиране в парламента. Бизнес общността обезпечава около 66% от тези пари през 1990 г. (физическите лица 12%, политически партии 7%, синдикати 1%). (Shultz, 1996, стр.81).

Гражданските инициативи се професионализират на ранен етап. По времето на Първата световна война Джоузеф Робинсън има разработен бизнес за събиране на подписи срещу възнаграждение. През 1930 г. е основано първото предприятие за проектиране на кампании (Whitaker&Baxter Campaigns Inc.). В наши дни в Калифорния фирми с такъв тип дейност искат около 1 млн. долара за събирането на нужните подписи при гражданска инициатива. Същевременно пък в щата работят десетки професионални „консултанти“, които ръководят кампаниите и на професионални политици, и на гражданските инициативи. Такива „консултанти“ обикновено се насочват към един идеологически сегмент на „политическия пазар“.

Едното и другото водят до често споменаван довод срещу пряката демокрация – финансово могъщите групи със специални интереси биха злоупотребили със задължителния граждански инициран референдум с цел прокаране на свой собствен дневен ред във вреда на обществения интерес (нещо, което по принцип

се смята за последица от представителната система). Този аргумент обикновено не е премислен внимателно и последователно. Вече цитирахме фундаменталното заключение на Матсусака, че предложение, внесено като алтернатива на това на „представителната власт“, просто предлага още една възможност пред хората и по този начин им предоставя повече пространство да решат кое най-добре отговаря на предпочитанията им. Матсусака прави сравнение със семейство, в което бащата (или „представителната власт“) еднолично „предлага“ какъв вид пица да се приготви. Ако майката („специалния интерес“) също предложи вид пица, след което всеки, включително децата („гласоподавателите“), гласува по предложението, тогава положението за децата не може да стане по-лошо, дори ако те самите не предложат вид пица. Вариантът на бащата винаги е на разположение, но ако майката има дори по-добра идея, то и тя може да бъде предпочетена при гласуването. „Така че можем да видим, че правото всеки в семейството да прави предложения, генерално работи в интерес на мнозинството. Заклучението е валидно дори ако това право е в правомощията само на определени членове на семейството. (...) Докато предложенията се отсяват чрез правилото за мнозинството, единственият начин инициативите да влошат положението на мнозинството, е ако гласоподавателите бъдат убедени да одобрят политики, противоречащи на интереса им.“ (Матсусака, 2004, стр.12)

В изследването си „Популисткия парадокс“ (1999) политоложката Elisabeth Gerber систематично изучава докъде може да стигне „специалният интерес“ чрез пари. Тя анализира паричните потоци за 168 граждански инициативи в осем американски щата. За разлика от твърденията на критиците, мощните търговски интереси изглежда имат сравнително малък успех при опитите да прокарат закони в техен интерес чрез референдуми. Инициативите, подкрепяни финансово главно от отделни граждани, са приемани почти два пъти по-често от такива, финансирани от групи със специален икономически интерес (в действителност броят на инициативите, подкрепени изцяло от групи със специален интерес или изцяло от отделни граждани, е много малък). Голямата част от вотовете са свързани с граждански инициативи (стр. 111–112). Гербър заключава: „Емпиричните данни осигуряват допълнително основание да се отхвърли твърдението, че групи с икономически интереси купуват политики, използвайки пряко-демократичния законодателен процес.“ (стр.138)

Гербър обаче открива, че групите с икономически интереси постигат някакъв успех, когато целят провал на дадена гражданска инициатива, предлагайки контра-инициатива. Ако дадена инициатива има голяма популярност и дори големи суми пари не изглеждат в състояние да обърнат вота, опонентите ѝ опитват да объркат гласоподавателите, като внасят на пръв поглед сходно контра-предложение. Подобен случай се наблюдава за пръв път през 1978 г. с контра-инициативата на Предложение 13. Няколко политици внасят „умерено“ предложение в последния момент (цитираното по-горе Предложение 8), което в крайна сметка не постига успех.

През 1990 г. се провеждат няколко прогресивни инициативи, чието развитие е добър пример за гореизложеното. Предложение 134 – инициативата „По монета

на питие", която предлага по-висок акциз върху алкохола; Предложение 128 – инициативата „Big Green” – изготвена от екологични групи в сътрудничество с политици-демократи, насочена против използването на пестициди и целяща намаляване емисиите на газове в атмосферата; Предложение 130 – инициативата „Гори завинаги” – насочена към опазването на калифорнийските гори.

Изтекъл поверителен доклад разкрива опасението на химическата и нефтохимическата индустрия, че инициативата „Big Green” не може да бъде директно възпрепятствана поради огромната си популярност, заради което е предприета контраинициатива (Предложение 135). Дърводобивната промишленост контрира „Гори завинаги” с „Голям дънер” (Предложение 138). Срещу „По монета на питие” алкохолната индустрия противопоставя две контрапредложения – едното е „По пени на питие” (Предложение 126), която предлага по-нисък акциз за алкохола; второто е всяко последващо предложение за увеличение на акцизите да може да бъде приемано с квалифицирано мнозинство от 2/3, а не с просто мнозинство.

Всички тези контраинициативи имат за цел да предизвикат объркване сред хората. На гласоподавателите се налага да гласуват по 27 сложни инициативи и контраинициативи, което довежда до резултат, станал известен като „Голямото НЕ”. 23 от предложенията са отхвърлени, в това число и първичните инициативи, които в действителност биха се радвали на широко одобрение. Това е пример за един общовалиден феномен – избирателите са предпазливи и в случай на съмнение биха отхвърлили дадено предложение. „Хората просто вдигат ръце и гласуват за всичко с „не”. (Shultz, 1996, стр.84).

Всичко това ни учи на важен урок – ако бизнесът е в състояние да нахлуе в демократичния живот, демокрацията се разрушава. В хода на демократичния процес на вземане на решения гражданите трябва да определят законовите граници, в рамките на които може да оперира търговският сектор. Тези граници трябва да бъдат също толкова неприкосновени, колкото са географските или геоложките например – те трябва да защитават достойнството на хората и да предотвратяват опитите за корупция. Дебатът, или казано по друг начин – процесът на формиране на гледище, е истинското ядро на демокрацията и като такава трябва да се провежда публично и да не може да бъде „купувано”.

Вината не е в гласоподавателите. През годините са налице различни опити ефектът на парите да бъде държан на разстояние от публичния дебат. През 1974 г. калифорнийците одобряват гражданска инициатива (Предложение 9), която ограничава кампанийните разходи по референдумите. Две години по-късно обаче, тази разпоредба е отменена от Върховния съд на САЩ с мотива, че влагането на пари в дадена кампания следва да се разглежда като свобода на словото, което пък е гарантирано от член първи на Конституцията на САЩ. Затова и там в днешни дни е невъзможно да се наложи лимит на кампанийните разходи за пряко-демократичното вземане на решения, освен ако федералната конституция не бъде изменена или тълкувана по друг начин.

Върховният съд приема ограничения при изборите на представители, тъй като при тях съществува риск от корупция, но пък корупцията не би могла да играе роля в публичните гласувания, защото гласоподавателите решават за себе си. На 18 декември 1996 г. противниците на „големите пари” постигат изненадваща победа с одобряването на Предложение 208 – 61.8% от гласовете са в подкрепа въвеждането на таван за разходите при избори на представители. Дотогава в Калифорния не съществуват подобни правни ограничения. В рамките на кампанията си инициаторите дават пример с калифорнийски кандидат, който след получаването на допълнителни 125 000 долара седмица преди вота, печели с едва 597 гласа повече. И в информационната брошура на Предложение 208 се казва: „Когато специалните интереси на големите пари печелят, хората губят!” Обаче предложение 208 впоследствие е обжалвано в съда. По време на процеса, друга група предлага Предложение 34, чиято цел е да отхвърли Предложение 208 и да намали в някаква степен ограниченията върху кампанийните дарения. То е прието с 60% от гласовете през ноември 2000 г.

Има стремеж и към осветяване източниците на финансиране. През 1988 г. калифорнийците приемат Предложение 105, което гласи, че основните спонсори трябва бъдат оповестявани в рекламите за изборните кампании. Това предложение остава в сила няколко години и е изключително ефективно. Например в рекламата срещу инициативата „По монета за питие” се подчертава: „...спонсориран от Бирения институт, от Винарския институт и Съвета за дестилиран алкохол.” В крайна сметка обаче индустрията успява да се пребори за обявяването на Предложение 105 за недействително.

Индустриалните спонсори на политическите кампании често се крият зад безсмислени и подвещащи имена (вж по-долу). През 1997 г. обаче Сенатът приема закон (SB 49), според който всеки кампанийен комитет, изхарчил повече от 100 000 долара за гражданска инициатива (на практика всеки комитет), трябва да декларира отчет в електронен вариант. Този отчет се публикува на уебсайта на калифорнийските власти.

Един пример за ефикасността на обективното рекламиране е от 1988 г, когато тютюневата индустрия предприема инициатива (Предложение 188) за облекчаване ограниченията за пушене, които по това време са много строги в Калифорния. Тютюневите барони представят инициативата си като предложение, идващо от фиктивна организация, наречена Калифорнийци за Общостатско Ограничение на Пушенето (КООП). Когато става ясно, че голяма част от обществеността е на път да бъде измамена, Калифорнийската Здравна Фондация и Общественият медиен център публикуват ясна и опростена реклама, която включва единствено пасаж от избирателната брошура, както и списък на основните спонсори за „за” и „против”. В брошурата пише: „Предложената мярка ще доведе до по-малко ограничения за пушачите отколкото са предвидени в настоящото законодателство.” Сред посочените основни спонсори „за” са Филип Морис САЩ, Рейнълдс Табако Ко и някои други цигарени производители. Най-важните спонсори, лобиращи „против”, посочени в брошурата, са Американското раково общество, Американската белодробна асоциация, Американска-

та сърдечна асоциация и Американската медицинска асоциация. Публикуването на тези факти по ясен и добре представен начин позволяват на калифорнийците да осъзнаят незабавно какво се случва и Предложение 188 претърпява поражение със 70% против. Този пример нагледно демонстрира как заради търговски интереси може да възникне сериозна опасност от измама. Оповестяването на спонсорите в информационната брошура и нейното разпространение в ясен разбираем формат със средствата на медийната реклама се оказва ефикасен метод.

До 1992 г. гражданските инициативи все още могат да разчитат на „Честната доктрина“, приета от Федералната комисия по комуникациите през 1949 г. Според доктрината, радиото и телевизията трябва да предоставят възможности за изява и на двете гледни точки при спорни обществени въпроси. Тя обаче е оспорвана дълги години от собствениците на радио- и телевизионни станции и в крайна сметка Комисията отстъпва – от 1992 г. доктрината вече може да не се прилага при граждански инициативи. Информационната брошура, която всеки гласоподавател получава при инициатива, остава единственият източник на разумна балансирана информация. Тук възниква въпросът дали това е достатъчно.

### **Влизане в сила на одобрените инициативи**

В Калифорния (точно както в Швейцария) повечето от гражданските инициативи се отхвърлят от избирателите. Само 34% са успешни.

Макар и само по себе си достатъчно забележително, това не означава, че 34% от одобрените предложения в действителност влизат в сила. Предложение, одобрено от мнозинството граждани, може изцяло или частично да бъде отхвърлено впоследствие. Политиците разполагат с различни средства за това. На първо място предложение, прието чрез референдум, може (после) да бъде обжалвано в съда. Това се случва често в Калифорния и в немалко случаи такива правни действия водят до частична и пълна отмяна на приетата инициатива. В други случаи одобреното предложение просто не се прилага от властите. В книгата „Присвоявайки инициативата“ (2001) Елизабет Гербър и ко. изследват явлението, при което, чрез различни маневри, властите обезсилват или заобикалят нежелани (от тях) решения. За целта авторите изучават 10 предложения, одобрени чрез референдум в Калифорния и заключават: „Ясно е, че управляващите запазват до висока степен властта си и над вече приетите инициативите.“ (стр.110). В действителност редица пряко-демократични решения са само частично преработени, но в някои случаи изпълнението им е дори изцяло възпрепятствано.

Ярък пример за това е Предложение 63 „Само на английски“, което цели английският език да бъде обявен за единствен официален език в Калифорния, и което е одобрено със 73.2% през 1986 г. Предложението обаче все още не е приложено – официалните изборни документи в Сан Франциско продължават да са многоезични – на китайски и испански наред с английския език. Дори година по-късно (1987) Демократическата партия предлага законодателно изменение, което да възпрепятства подаването на жалба на базата на одобрено предложение. Малко по-късно то е оттеглено

заради опасения от загуба на гласове, след като опонентите им дават публичност на случая. През 1998 г. обаче е прието (в щата) Предложение 227, наречено отново „Само на английски“, което съдържа подобен текст. То предлага „двуезичното образование“ в щатските училища да бъде прекратено, а децата, говорещи друг език (повечето испаноговорящи), да започнат да учат на английски – т.нар. „Задълбочаване в английския“. Тази мярка е реализирана само в някои райони. В Сан Франциско например само 38.8% от гласоподавателите са „за“ и съответно училищните власти обявяват, че предложението няма да бъде въведено. И това въпреки че инициативата е одобрена на щатско ниво и принципът за равнопоставеност изисква тя да бъде приложена еднакво в целия щат. В действителност съдбата на Предложение 227 показва, че законодателите не бива да се намесват във вътрешнообразователните дела. Щатът трябва да остави училищата да решат кое е най-доброто решение за тях, а не да им налага еднакъв режим отгоре.

През 1990 г. гласоподавателите одобряват Предложение 140. От една страна то въвежда мандатност за членовете на парламента, а от друга предвижда намаляване възнагражденията им с по 20% за всеки следващ мандат. Целта на тази инициатива е да предотврати създаването на „доживотна“ професионална политическа класа. Според нея се ограничава времето, през което дадено лице може да заема законодателен и/или изпълнителен пост, на максимален период от 6 до 8 години. Разбира се това предложение не среща одобрението на самите парламентаристи, но пък се оказва невъзможно веднъж прието то да бъде заобиколено. Политическите лидери в Калифорния опитват всички правни възможности, но без успех. Последната инстанция се произнася окончателно чак през 1997 г. отново в полза на предложението. Междувременно, благодарение на инициативата, политическият елит вече е изцяло друг.

Властите имат по-голям успех с опитите си да променят финансовите ограничения, наложени от Предложение 140. Чрез обжалване в съда те успяват да коригират одобрените от хората намаления на пенсонните разпоредби за висшите политици. Другите ограничения, наложени от Предложение 140 остават непроменени, но политическата класа успява да заобиколи законите разпоредби чрез промяна на счетоводния им метод: „Чрез преквалифициране на агенции и чрез изваждане на бюджетите им извън официалните разходи, предвидени по законодателството, парламентаристите до голяма степен избягват разходните ограничения, заложили в Предложение 140. По този начин те не само запазват своите администрации, но също и продължават да ползват услугите на агенциите, чието финансиране режат.“ (Гербър, 2001, стр.54–55).

Един пресен пример (незасегнат в книгата на Гербър) за арогантността, която политиците могат демонстрират по отношение демократично взетите решения, е проектозаконът на калифорнийския парламент за признаване браковете между лица от един пол. Референдум (Предложение 22) по въпроса е проведен през март 2000 г. и мнозинство от 61.4% решава, че юридически валиден брак може да бъде само този между мъж и жена. Въпреки това парламент впоследствие приема закон, позволяващ брак между хора от



един пол. Губернаторът Арнолд Шварценегер използва правото си на вето по този акт с аргумента, че волята на хората трябва да бъде уважена, заради което е заклеймен като „крайнодесен“ от опонентите си. И при Шварценегер обаче възможността дадено решение да бъде впоследствие променено в съда остава в сила.

## Германия: Бавария и отвъд

На 1 октомври 1995 г. жителите на Бавария гласуват да придобият много повече права за пряко вземане на решения на градско, общинско и областно (Landkreisen) ниво (Seypel an Mayer, 1997).

Ограничена форма на пряка демокрация съществува в Бавария и преди тази дата – хората могат да приемат законодателна инициатива и да предизвикат референдум върху нея. Етапите до осъществяването на този процес обаче са твърде много. В първата фаза на инициативата трябва да бъдат събрани поне 25 000 подписа. Тогава може да бъде представено заявление за референдум. То бива разгледано от Министерството на вътрешните работи (Innenministerium). Ако оттам има възражения по предложението, следва да се произнесе Конституционния съд. По-нататък, ако съдът няма възражения, поне 10% от жителите с право на глас (към 9 000 000 души) трябва в рамките на две седмици да посетят седалищата на местните власти и чрез подпис на свой ред да подкрепят инициативата. Този втори праг е почти недостижим, затова и референдумът от 1995 г. е едва четвъртият след края на Втората световна война. Допълнителен нюанс придава фактът, че управлението на провинцията е било и остава доминирано от една-единствена политическа партия – Християнсоциалния съюз (ХСС) – сестринска партия на Християндемократическия съюз, оперираща само в Бавария.

Въвеждането на пряка демокрация в Бавария може да бъде илюстрирано като нефтен разлив, тръгнал от Швейцария – първият баварски министър-председател Вилхелм Хугнер е изгнаник там по времето на Втората световна война и успява добре да се запознае и оцени местната политическа система. Именно той е сред двигателите за прокарването на референдума в Баварската конституция (макар и с твърде висок праг на подписите). Неслучайно Хугнер казва през 1950: „Референдумът е крайъгълният камък на модерното общинско законодателство.“ (Seypel and Mayer, 1997, стр.12).

Историята на Mehr Demokratie (Повече демокрация) – движението, довело до пробива на пряката демокрация в провинция Бавария (отговорно включително за референдума от 1995 г.) – е история на двоен успех. От една страна Mehr Demokratie успява да преодолее най-големите пречки пред постановяването на референдума в Бавария. Но също така успява да се пребори и с ХСС, упорито отказващо въвеждането на пряка демокрация на общинско ниво, като по този начин му нанася първа загуба на ниво провинция от 40 години.

### Кампанията за 10% подписи

Между 6 и 19 февруари 1995 г. на Mehr Demokratie се налага да се бори с голяма пречка. В рамките на тези

две седмици 10% от хората с право на глас трябва да посетят седалищата на местните власти, за да подкрепят с подписите си заявлението за общинска гражданска инициатива. Усилията дават резултат – прагът дори е преминал – 13.7% от баварците (или 1.2 млн души) слагат подписи под инициативата. Още по-знаменателното е, че на много места властите затрудняват процеса, като приключват работа преди края на обявеното работно време.

Реакцията на пресата е предимно положителна, изключение са медиите, които традиционно подкрепят ХСС. „Munchner Mercur“ например пише на 21 февруари 1995 г.: „Ликуването относно факта, че популярната инициатива „Mehr Demokratie in Bayern“ постигна прага за провеждане би било неуместно. По принцип Бавария се радва на демократични права от дълго време. Ако не одобрява решенията на администрацията, всеки гражданин може да оттегли подкрепата си за общински съветник или общинския съвет на следващите избори...“

Същия ден Main-Post пророкува: „След успеха на инициативата „Mehr Demokratie in Bayern“ ХСС ще използва добре познатата тактика – ще приеме предложенията на гражданската инициатива за свой девиз, но ще излезе с контрапредложение, което на практика няма да му (на ХСС) навреди.“

### Управление чрез страх

През 1991 г. инициативата „Das bessere Mulkkonzept“, предлагаща реформа при третирането на отпадъците, също преминава прага от 10%, но на самия референдум губи битката с ХСС. Затова и след събирането на необходимия брой подписи за своята инициатива, от „Mehr Demokratie“ започват да проучват причините за неуспеха на „Das bessere Mulkkonzept“.

Едно от заключенията е, че ХСС постига резултатите си заради подкрепата на хората от селските райони, т.нар. grassroots support. В градчетата и градовете, където кампанията за инициативата „Das bessere Mulkkonzept“ е по-активна, често мнозинството е постигнато, но в селските райони редовно липсва опозиция на пропагандата на ХСС. Най-важният извод обаче е, че ХСС систематично залага на страха. В кампанийните речи (за отпадъците), разпространени от ХСС в „техни“ 2000 общински съвета, градове и села в Бавария, могат да се прочетат следните изявления: „...ако в малката ви кухня няма пространство за шест кофи за смет, можете веднага да започнете да събаряте стени за повече място“, докато евентуалните бъдещи места за разделно събиране на отпадъци са определени като „...воняща смесица от миазми, отрови и хиляди плъхове“.

Баварското законодателство предвижда, че ако дадена инициатива премине прага от 10%, парламентът може да заяви контрапредложение, което да бъде гласувано паралелно с гражданското такова. ХСС разполага абсолютно мнозинство в парламента, и затова е способен да предложи контрапредложение, да го пропагандира мощно, с което да отслаби дадена гражданска инициатива. Именно по този начин ХСС успява да надделее в казуса с третирането на отпадъци и в крайна сметка получава 51% от гласовете на референдума за своето предложение.

ХСС прилага същата тактика и срещу „Mehr Demokratie“, като отново стартира контрапредложение. То изключва възможността гражданите да решават редица въпроси (например да могат да се организират граждански инициативи за строителни проекти); изисква 25% кворум за участие при референдуми (при по-малко гласували резултатът да бъде невалиден – вж глава 2 относно негативния ефект на кворума за участие); предлага подписите да не могат да се събират свободно, а хората да трябва да ходят да се подписват в седалищата на местните власти и т.н. Намерението е ясно – изграждане на пречки и поставяне на ограничения, за да бъде затруднена възможността за пряко решаване от страна на хората.

Същевременно ХСС подбужда и чувство на страх. Слоганът му за кампанията е „Не позволявайте на малцинството да блокира всичко“. Според ХСС предложението на „Mehr Demokratie“ би позволило на демагози и малцинствени групи да обсебят управлението. Дори допуска, че инициативата представлява заплаха за биенето на църковните камбани и за известния Oktoberfests. ХСС прогнозира непрекъснати изборни конфликти и продължителна несигурност, което би попречило на властите да правят дългосрочно планиране (поради, което би нараснала безработицата) и т.н. И всичко това ще стане факт, ако се позволи предложението на Mehr Demokratie да бъде уважено. На местно ниво мощта на ХСС също изиграва своята роля – например отказът да се предоставят общински помещения за дебати по инициативата.

По същество Mehr Demokratie е в състояние да неутрализира кампанията на ХСС, защото е наясно какво ще предприеме партията. Най-значимият фактор в предприетата от движението контраофанзива е, че успява да привлече организации от всякакаъв тип на своя страна (партии, социални организации, младежки групи, дори членове на ХСС), които от своя страна се ползват с доверие в обществото и които са подготвени да излязат на публичен дебат срещу ХСС.

Важна поука от поражението на „Das bessere Mullkonzept“ е и недопускането инициативата в дискусиите да бъде взета от ХСС. Един от обичайните прийоми на партията е опонентът да бъде атакуван непрекъснато с твърдения, които се налага да бъдат опровергавани отново и отново, и в крайна сметка до реален дебат да не се стигне. Така например от ХСС обвиняват Mehr Demokratie във финансови злоупотреби, при това в стратегически избран момент – две седмици преди референдума. Смесът е да се фокусира общественото мнение върху финансирането на инициаторите, което би могло да се окаже фатално за инициативата. Даренията на гражданите за Mehr Demokratie се превеждат в сметка в Мюнхен, откъдето се прехвърлят в Кьолн поради вътрешна политика на банката. Mehr Demokratie няма отношение към транзакцията, но от ХСС изказват съмнения в пресата, че средствата се изнасят от Бавария с цел да се използват и за други цели. В отговор инициаторите незабавно дават счетоводните си книги за проверка. И тъй като нещата се оказват в ред, а случаят е отразен широко в медиите, ХСС постига обратен ефект с тази атака.

Референдумът се провежда на 1 октомври 1995 г. Предложението на Mehr Demokratie получава 57.8% от

гласовете – победа, която прави възможно организирането на референдуми по гражданска инициатива на местно ниво.

## Процъфтяваща демокрация

В следващите десет години демокрацията в Бавария е в разцвет (Rehmet and Wenisch, 2005). До септември 2005 г. в общините са регистрирани 1371 граждански инициативи, като в 835 случая (60.9%) е проведен референдум. В останалите случаи гражданската инициатива е или оттеглена, или не е подадена, или предложението е прието от властите предварително. Най-голям брой инициативи са предприети в баварската столица Мюнхен (15), следван от Аугсбург (12). Годината с най-голям брой е 1996-та – общо 318, като между 1999 г. и 2005 г. средният им брой е 100 годишно. Тези числа доказват, че е имало огромна необходимост от улесняване достъпа на гражданите до вземане на решения (В Германия под гражданска инициатива се има предвид допитване на местно ниво, а за такова на федерално и провинциално ниво се използва понятието популярна инициатива).

По отношение темите и областите на тези референдуми, три се открояват над останалите:

- Публичната инфраструктура и комуналните услуги (23%)
- Планове за развитие (23%)
- Пътни проекти и проекти за организация на движението (20%)

Също така, в периода 1995–2005 намеренията на общинските съвети по-често са одобрявани (49%) от гражданите, отколкото отхвърляни (45%) – останалите случаи не могат да бъдат класифицирани в тези категории. Средната избирателна активност през периода е почти 50%, като тази активност е по-голяма в по-малките населени места.

Както бе посочено, в някои случаи дори само „опасността“ от референдум е достатъчна, за да бъде блокирано някое нежелано решение на властите. Rehmet and Wenisch (2005, стр.5) дават пример с Аугсбург, където група професори, учители и собственици на книжарници, правят подписка за отварянето на нова градска библиотека. Когато внасят предложението с много повече подписи от необходимото, не се и стига до продължение, тъй като общинският съвет го приема по бързата процедура.

## Съпротивата на съда

Управляващият елит не позволява този разцвет да продължи дълго необезпокояван. Наред с противопоставянето от страна на ХСС, на Mehr Demokratie се налага да се изправи срещу дори по-силен противник в лицето на Баварския конституционен съд. В Бавария съдиите се назначават от парламента (доминиран от ХСС), така че 80% от тях са симпатизанти на водещата партия. Решенията на Конституционния съд пък са окончателни и не подлежат на обжалване.

По същото време, когато е предприета инициативата за подобряване системата на референдумите на общинско ниво, Mehr Demokratie стартира и втора инициатива за усилване пряката демокрация и на ниво

провинция. И двете предложения са представени през 1994 г. Второто е оспорено от Баварския сенат с пресилени правни основания и се налага да бъде разгледано от Конституционния съд. Всички очакват, че възраженията на законодателната власт ще бъдат отхвърлени, или че повечето елементи на инициативата ще останат непокътнати. Но с необясним аргумент магистратите обявяват инициативата за невалидна. „Напълно неразбираемо“, пише *Suddeutsche Zeitung* в редакционен коментар на 15 ноември 1994 г. Вестникът изразява съмнение, че „Конституционният съд, със съдии, повечето от които номинирани и утвърдени от ХСС, взема решения, които да срещнат одобрението на контролираното от ХСС правителство.“

През 1999 г. *Mehr Demokratie* отново представя инициатива за подобряване условията за референдум на ниво провинция. Проектът е формулиран така, че да не може да бъде отхвърлен със същия довод. Този път обаче Конституционният съд се позовава на член 75 от баварския основен закон, според който „Предложения за изменения на конституцията, които са в противоречие с основните ѝ демократични принципи, не се допускат.“ Някога този текст е имал за цел да защити населението от налагане на диктатура. В случая обаче е използван да защити политиките от по-широки демократични права за хората. През март 2000 г. Конституционният съд постановява, че „демократия“ и представителната система са идентични форми и има опасност да бъдат нарушени, тъй като популярната инициатива иска премахване на някои изключения, намаляване прага на събираните подписи и т.н. По-рано, през септември 1999 г. съдът пренебрегва гражданска жалба срещу високия праг на подписи от 25% за референдуми на ниво провинция (бързо одобрен от парламента), отново позовавайки се на член 75.

Конституционният съд атакува и на местно ниво. През 1999 г., отново по гражданска жалба, той постановява, че „основните демократични принципи“ изискват въвеждане на квота за участие за общинските референдуми, което вече е премахнато от успешния референдум на *Mehr Demokratie* от 1 октомври 1995 г. И кворумът е върнат. След като *Mehr Demokratie* започва инициатива „Защита на общинския референдум“ против връщането на кворума, съдът не е в състояние да (зло)употреби отново с „основните демократични принципи“. Този път обаче магистратите вадят от ръкава си регулацията на общинската автономия – закона за провинцията. Извратеността на този аргумент трябва да бъде изяснен. В Германия федералните провинции имат правомощието да организират местната демокрация. Демократичните правила, включително тези за гражданските инициативи и референдумите, трябва винаги да бъдат регулирани от законите на съответната провинция. И Конституционният съд (в качеството си на провинциална институция) се намесва в работите на общините с решението си върху общинския кворум за участие. Но ако дадена гражданска инициатива иска да стори същото, внезапно това бива отчетено като сериозно нарушение. Картината става още по-мрачна, като се вземе предвид, че принципът на общинска автономия е въведен с цел да даде на жителите повече възможности за управление на собствената им общност. И именно този принцип се използва от политиките да намалят тези възможности.

В крайна сметка, от петте популярни инициативи, внесени от *Mehr Demokratie* между 1995 и 2000 г., три са блокирани от Конституционния съд, а една (извън всякакви законови разпоредби) е крайно възпрепятствана чрез разделянето ѝ на две отделни инициативи, като впоследствие се налага гражданите да ходят лично до кметствата на два пъти, за да изразят подкрепа с подписа си. *Mehr Demokratie* успява да упорства само за едната, но тя се проваля в опита си да постигне втория праг на подписи.

## Германия: Хамбург

Хамбург е второто място в Германия, където *Mehr Demokratie* помага успешно на гражданите да решат сами регулацията на пряката си демокрация. (Ефлер, 2001) Хамбург, с население 1,7 млн. и втори по големина в Германия, е град-държава – град със статут на държава.

През 1996 г., хамбургският парламент, вдъхновен от провеждането на референдуми навсякъде в страната, въвежда задължаващ граждански-инициран референдум на градско ниво. Праговете и условностите обаче са толкова високи и разширени, че системата трудно би могла да проработи. Къде повече, къде по-малко, проблемите, свързани с финансови дела, са изключени от предмета на инициативите, наред с градоустройствените въпроси и самостоятелните инфраструктурни проекти – например разширяването на пристанището или изграждането на допълнителен тунел под р.Елба. Освен това, според регулацията, за да се предизвика референдум, в рамките на две седмици не по-малко от 10% от хората с право на глас трябва да отидат до кметството и да се подпишат за съответната инициатива (През 1996 г. инцидентно е приета уникалната за Германия разпоредба да може да се гласува по пощата, което се оказва от голяма полза) За да бъде одобрен референдумът на градско ниво, кворумът пък става почти непостижим – при инициатива за промяна на обикновен закон, освен че трябва да се постигне просто мнозинство, поне 25% от всички гласоподаватели трябва да са гласували със „за“. За промяна в конституцията той е още по-висок – квалифицирано мнозинство от 2/3, като „за“ трябва да са поне 50% от всички с право на глас.

Недобрите условия на референдума подтикват *Mehr Demokratie* да започне битка за оптимизирането им. Заедно с няколко местни партньори движението изготвя две граждански инициативи – едната за въвеждане на пряката демокрация на ниво градски квартали, и другата – за подобряване съществуваща система на общоградско ниво. Тъй като втората изисква конституционна промяна (т.е. крайно висок праг на одобрение), активистите целят да съчетаят гласуването на инициативата с националните парламентарни избори през 1998 г. Началото е трудно – първоначалните финансови средства са едва няколко хиляди марки (около хиляда евро), а част от партньорските организации пожелават да отложат цялата кампания за неопределено време. Събирането на първите 20 000 подписа (най-ранният етап от кампанията) може да започне само през май 1997 г. и активистите трябва да бързат, ако иска да комбинират инициативата с парламентарните избори. Този път обаче изглежда напрежението работи в тяхна полза. До есента на 1997 г. за внася-

нето на предложенията са събрани дори 30 000 подписа. На дискусиите в парламента някои депутати се изказват, че инициативите са противоконституционни, но Конституционният съд решава да изчака да мине постановеният период до представянето им, преди да се произнесе.

Така инициативата стига до втората си фаза, в която, в периода 9–23 март 1998 г., 10% от имащите право на глас (около 120 000 души) трябва да положат подписи под инициативите. Това е улеснено до голяма степен от самите власти, които изпращат по пощата на всеки с право на глас информация къде и как може да бъде даден подписът. На гърба на пликите пък е указано как може тази подкрепа да бъде дадена по пощата. В резултат едва на петия ден от началото на събирането на подписи, те са вече 85 000, а в последния ден (23 март) броят им е 218 000 (18,1% от хората, имащи право на глас) за инициативата за референдумите в кварталите и 222 000 (18,4%) за тази на градско ниво.

Първоначално градският съвет държи да проведе референдумите непосредствено след парламентарните избори. Mehr Demokratie действа бързо и лобира сред членове на парламента гласуването да се комбинира с цел спестяване на средства и време. Това дава резултат и в крайна сметка е решено инициативите да се гласуват заедно с парламентарните избори на 27 септември 1998 г.

Междувременно, както и в Бавария, Mehr Demokratie изгражда широка коалиция от обществени организации (предимно малки). Тя трябва да се справи не само с двете основни партии в Хамбург – Германската социалдемократическа партия (ГСДП) и Християндемократичния съюз (ХДС), но и с търговско-промишлената палата и влиятелния в Bild-Zeitung, принадлежащ към една от най-големите медийни групи в Европа Axel Springer SE. Тази мощна опозиция използва лозунги като „Референдумите с ниски прагове ще доведат до фиктивна демокрация“, „Малцинствата ще бъдат обект на тормоз“, „Пристанищата и летищата ще бъдат парализирани от строго законодателство“ и „Началото на едно фатално развитие“. Обяви във вестниците предупреждават, че ще бъде наложена „активистка диктатура“, ако предложенията на Mehr Demokratie бъдат приети. „Никои „аргумент“ не се оказа толкова несъстоятелен, че да не бъде изложен“, пише Efler по повод тази антикампания (2001).

Според системата на пряката демокрация в Хамбург парламентът има право да изложи контрапредложение едновременно с гражданската инициатива, като в случая представя такова само 4 седмици преди провеждането на референдума.

Гражданската инициатива на Mehr Demokratie иска референдумите върху обикновени закони за бъдат решавани с просто мнозинство, а конституционални изменения – с квалифицирано мнозинство от 2/3, без да има допълнителни изисквания за избирателна активност. В контрапредложението на парламента високите прагове остават – обикновените закони могат да бъдат приети с просто мнозинство, което представлява поне 20% от всички имащи право на глас, а за конституционни изменения процентът е 40 с квалифицирано мнозинство от 2/3. По този начин, ако 70% са гла-

сували „за“ промяна в Конституцията, избирателната активност трябва да е най-малко 60%, за да може да се достигне прага от 40% „за“ от всички имащи право на глас. Гражданската инициатива предлага и частично премахване на табуто за финансови въпроси, докато парламентарното контрапредложение иска да изключи от гражданско решаване всички проблеми, засягащи бюджета. „И кой важен въпрос в днешно време няма отражение върху бюджета?“, цитираме отново Efler (2001). Тъй като предметът и разликите между двете предложения са „технически“ и тъй като времето за пълна кампания не е много (още повече, че тактиката на властите е основана на протакането), Mehr Demokratie се фокусира върху изтъкване на разликите и сравненията между предложенията пункт по пункт, добавяйки въпроса „Защо политиките биха предали властта доброволно?“ Също така инициаторите залагат на визуалното в кампанията си – изображения на бюлетини, маркирани в подкрепа на инициативата, се появяват в пресата, в кино реклами и по информационните плакати.

Така на 27 септември 1998 г. 74% от гласоподавателите подкрепят предложението на Mehr Demokratie за пряката демокрация на градско ниво, а за предложението за отделните градски квартали 60%. Избирателната активност е 66,7%. Това означава, че е постигнат кворумът на одобрение за референдума за кварталите, но не и за референдума за прякото участие на общоградско ниво (за който важат разпоредбите за конституционно изменение, т.е. 50% от всички гласоподаватели да са „за“). Частичният неуспех Mehr Demokratie отдават именно на тактиката на протакване от страна на властите, които забавят изпращането на референдумните материали за сметка на тези за парламентарните избори.

До голяма степен благодарение на успеха си в Бавария и Хамбург, движението Mehr Demokratie добива популярност и се разпространява из цяла Германия. В днешно време то има клонове в 13 от 16-те провинции. Кампаниите му, публичността и лобирането изиграват основна роля за въвеждането на задължаващ граждански инициран референдум във всички градове и общини в Германия, въпреки че правилата, които го уреждат, се различават значително. В допълнение Mehr Demokratie има подкрепата на по-голямата част от германския парламент относно въвеждането на пряка демокрация на федерално ниво. Все още обаче липсва мнозинството от 2/3 от всички имащи право на глас, тъй като тази стъпка изисква изменение на конституцията. (За повече информация вижте [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de).)

## Германия: Шьонау

След екологичната катастрофа, следствие от аварията в Чернобил през 1986 г., в градчето Шьонау (2500 жители) е стартирана гражданска инициатива, наречена „Родителска инициатива за безядрено бъдеще“. Целта е да се насърчи по-умерената консумация на енергия без използването на атомни мощности. Въпреки някои успехи, инициаторите скоро осъзнават, че няма как да постигнат много без да контролират енергийните доставки. В крайна сметка регионалният енергиен доставчик – холдингът монополист KWR, е този, който определя цените на електроенергията, а енергоспестя-

ването, както и диверсификацията на доставките ѝ, не са изгодни за него.

Когато идва времето за подновяване на договора между общината и компанията, започва и енергийната битка. Гражданската инициатива развива план за природосъобразно енергийно производство (използване на слънчева енергия) и разпространение, и иска да поеме местната електрическа мрежа от KWR. За целта е създаден холдингът „Netzkauf Schonau“ (Мрежа за продажби Шьонау). Общинският съвет все пак решава да поднови договора с KWR.

В Шьонау обаче не се отказват да придобият местната електрическа мрежа и „Netzkauf Schonau“ инициира референдум през 1991 г., който печели с 55,7% от гласовете. Така през 1994 г. е създадена компанията EWS (Schonau Electricity Works), която получава право на концесия от общината.

Срещу този прецедент се открива широк фронт – естествено от страна на KWR, но също така и от ХДС, и от голяма част от ГСДП. Към тях се присъединява и най-големият работодател в региона, който предупреждава за бъдещи спирания на тока и по-високи цени на електроенергията, ако бъде позволено на „енергийните бунтовници“ да прокарат плана си. Противниците на алтернативната енергийна политика стартират контра-инициатива. Тя е подкрепена от KWR със значителни суми и специално оборудван „информационен център“. Но „бунтовниците“ печелят за втори път, макар и с по-нисък резултат – през март 1996 г. 52,4% от гласоподавателите гласуват да приключи сътрудничеството между KWR и община Шьонау.

Енергийният монополист изиграва последната си карта – поставя цена 8,7 млн марки за местната енергийна инфраструктура (докато експертите на „Netzkauf Schonau“ я оценяват на 4,5 млн марки). Тогава „бунтовниците“ от Шьонау започват кампания за набиране на средства от цяла Германия под мотото „Ich bin ein Storfal!“ (Аз съм опасен инцидент), като средствата действително пристигат от цялата страна. Същевременно те започват съдебна битка срещу KWR за необосновано висока цена. През ноември 1996 г. KWR

признават, че Шьонау има 22 км окабеляване, а не обявяваните в продължение на две години 33 км. Исканата цена съответно е намалена на 6,5 млн марки. На 1 юли 1997 г. компанията, създадена от гражданите, официално придобива местната електрическа мрежа на цена от 5,8 млн марки.

Оттогава EWS Schonau се доказва като професионален и надежден доставчик на енергия дори в очите на бившите си опоненти. Управител на компанията е Урсула Сладек – част от оригиналния инициативен комитет. Количеството произвеждана слънчева енергия на глава от населението е най-високото в Германия, а атомната енергия е изцяло забранена. Покривите на кметството и Лютеранската църква са изцяло покрити със соларни панели. Благодарение на либерализацията на енергийния пазар се стига дотам, че EWS успява да снабдява клиенти из цялата страна. От 1998 г. енергийните бунтари от Шьонау предлагат подкрепа и ноухау за инициативи, които също целят да преминат към еко-енергия. Вследствие е създадена и разработена мрежа от не по-малко от 697 германски еко-енергийни производители. Между половин и два евроцента от всеки екопроизведен киловат се заделят във фонд за нови еко-енергийни мощности, като EWS съумява да внесе 900 000 евро само за три години. През юли 2005 г. съдът решава, че дори намаляваната неколкостранно продажна цена за местната енергийна мрежа от 5,8 млн марки е твърде висока – действителната е едва 3,5 млн марки (1,8 млн евро) – и постановява KWR да възстанови разликата на EWS.

Примерът с Шьонау показва, че гражданите притежават значителен латентен социален капитал и са подготвени, когато се налага да полагат усилия. Същевременно се доказва, че пряко-демократичното вземане на решения е необходимо, за да може този морален капитал да бъде изразен. Ако (решаващата) гражданска инициатива не беше на разположение на жителите на Шьонау, KWR, в сътрудничество с общинския съвет, просто щеше да продължи да налага собствената си воля.

(за повече информация вижте [www.ews-schoenau.de](http://www.ews-schoenau.de))

## 5-1: Изкуството на гражданската инициатива

По-долу е представен списък с някои основни постановки, които трябва да бъдат взети предвид при стартиране на гражданска инициатива. Основните източници са Jim Shultz, „The Initiative Cookbook“ и Michael Seipel & Thomas Maier, „Triumph der Burger!“ (Триумфът на гражданина).

### Общи правила

- Обикновено печели страната, която успее да убеди нерешителите или „плаващи“ избиратели.
- Най-мощната сила зад референдума е общественото недоволство. Трябва внимателно да бъде преце-

нено дали има недоволство и дали то може да бъде мобилизирано.

- Референдумните инициативи обикновено се радват на голяма обществена подкрепа по време на стартирането им. Налице е обаче тенденция тази подкрепа да намалява по време на кампанията под натиска на опонентите. Свив от 70% до 51% в подкрепата е възможен и може да се случи твърде лесно. Движението в обратна посока е далеч по-трудно.
- Референдумите се губят в най-слабия пункт на предложението. Ако то има слаб пункт някъде, противниците му ще се съсредоточат именно там и ще преувеличат слабостта. Гласоподавателите не са склонни да гласуват за предложение, което има очевидна слабост, дори и основната му структура и насока да е солидна.

- Поляризацията е неизбежна. Гласоподавателите трябва ясно да видят кой е „за“ и кой „против“ предложението и защо.
- Способността да се извади наяве, че даден опонент има финансов интерес от резултата, е извънредно ефективен начин за получаване на подкрепа.

### Първоначални въпроси

- Има ли достатъчно обществена подкрепа? Могат да бъдат използвани проучвания на общественото мнение, но трябва да се има предвид, че общественото мнение е капризно и може да се промени.
- Има ли опростено и ясно печелившо послание? Сравнявайте ключовия лозунг и предполагаемите послания на противника с вашето.
- Колко е силна базисната подкрепа? Налице ли са достатъчно организации, които да застанат под светлината на прожекторите? Дали организациите, които обществеността очаква по презумпция да окажат подкрепа, наистина са зад инициативата?
- Има ли средства? Набирането на средства трябва да започне рано. Финансирането трябва да бъде прозрачно и разбираемо. Трябва също така да бъде реалистично и сметките винаги да бъдат актуални и достъпни (например за медиите).
- Разполага ли се с експертиза? Уверете се, че има достатъчно хора, способни за справяне с технически проблеми или политически смущения по време на дебати и речи.
- Възможно ли е да се възползвате от общи или местни избори? Провеждане на референдум едновременно с избори може да помогне за увеличаване на избирателната активност – нещо много важно, ако има прагове или кворуми.

### Формулировка на въпроса

- Инициативата/референдумното предложение трябва да бъде ясно и прецизно. Текстът трябва да бъде недвусмислен и предложението трябва да бъде оповестено публично възможно най-рано.
- Предложението трябва да бъде изготвено като се имат предвид всички възможни негови последователи и евентуални партньори. Не включвайте неподходящи аспекти, които биха могли да уплашат потенциалните „съюзници“. Обратното също е възможно – „пасивните наблюдатели“ (организациите, които са склонни да заемат неутрална позиция) могат да вземат участие в коалицията, ако в предложението са включени аспекти, важни за тях.
- Предложението трябва да бъде изготвено като се има предвид и обществеността. Дали предложението съдържа подчертан апел? Има ли Ахилесова пета?
- Ще приемат ли властите резултата от референдума като задължителен? Ако не – тогава обвързването с политически партии може да бъде вариант – убедете ги да обещаят, че ще приемат резултата преди провеждането на референдума.
- Ако бъде постигната победа на референдума, може ли резултатът да бъде обжалван в съда? (потърсете правна консултация).

### Коалиция

- Една коалиция, съставена от необичайни съюзници, укрепва доверието в инициативата (например „консервативни“ и „прогресивни“ партии, работодатели и служители и т.н.)
- Основните партньори в коалицията трябва да бъдат ясни и на разположение от самото начало.
- Да са налице ясни споразумения между партньорите относно финансирането, общата публична позиция, разпределението на функциите. Назначаването на говорители е от съществено значение.

### Събиране на подписи

- Shultz пише: „Дзен-ът при събирането на подписи е – не убеждавай никого.“ Събирането на подписи и агитирането (кампанията) се правят най-добре поотделно. Влизането в дискусия с един или повече минавачи не позволява ефективното използване на времето за събиране на подписи. Трябва да се стремите към оптимална продуктивност, когато събирате подписи.
- Поддържайте и правете връзка със следващия етап на кампанията. Събирането на подписи позволява доброволците да изградят някаква степен на ангажираност. Ако този процес бъде пренебрегнат, когато бъде достигнат прага на подписи, е възможно, когато му дойде времето да срещнете трудности с мобилизирането на екипа за същинската кампания.
- Съблюдавайте валидността на подписите. Подписи могат да дадат хора, които живеят на друго място или хора от друга националност, или пък имената и адресите могат да бъдат нечетливи. Трябва да предвидите между 10 и 20% невалидни подписи.
- Организирайте медийно събитие при представянето/вносянето на подписите.

### Кампанията

- „Поддържайте я ясна и повтаряйте основното послание отново и отново.“
- Търсете емоциите на хората. Човек, който е професионално и емоционално ангажиран, изпъква.
- По време на дебатите се придържайте стриктно към инициативата. Човек, който позволява да бъде отклонен в страничен коловоз от опонентите си, губи. Пазете се от прикрити атаки, особено по отношение почтеността на кампанията.
- Утвърдените партии във властта почти винаги залагат на несигурността и страховете на обществеността и засягат странични въпроси. Трябва да изпреварите и избегнете това съзнателно. Позоваването на чуждия опит и на прецедентите в други страни във връзка с инициативата може да бъде ефективно в опровергаването на страховити сценарии.
- Партиите във властта също така често се обръщат към аудиторията като към отделна личност („Вашата социална сигурност“ вместо „Нашата...“) и обвързват това с призив към доверие в „здравите ценности“, имайки предвид партиите във властта и лидерите им. Вие се обръщайте към аудиторията като към група от отговорни хора, търсещи обща основа помежду си.
- Предоставяйте информация на медиите – обявяването на инициативата, представянето на подписите и

други добри моменти от кампанията. Поддържайте добри контакти със заинтересованите представители на медиите.

### **Информационна брошура**

- Пространството в брошурата е ограничено. Нека аргументите ви са ясни; наблягайте и повтаряйте ключовите фрази, които отразяват най-важното и съществено.
- Цитирането на ясни изявления на научни авторитети или хора, на които обществото има доверие, може да бъде много ефективно.

## **5-2: Референдуми и плебисцити в някои европейски държави**

По-долу следва кратко резюме на нормативната уредба, засягаща националните референдуми и плебисцитите в някои европейски страни. Най-важните източници са Бруно Кауфман и ко. (редактори) „Наръчник на пряката демокрация в Швейцария и отвъд“; Бруно Кауфман и

М.Д. Уотърс (редактори) „Пряката демокрация в Европа“. Държавите са представени в азбучен ред на латиница.

### **Белгия**

Задължаващите/обвързващи референдуми не са конституционно представени. От 1945 г. насам е проведен единствено един плебсцит (референдум по инициатива на правителството). Варианти за граждански инициирани референдуми съществуват само на общинско ниво, но освен, че не са задължаващи, общинският съвет може и да отхвърля искане за референдум. От няколко години се води дебат за въвеждането на референдуми, а подкрепата от страна на политическите партии нараства – най-вече във Фландрия.

#### *Примери*

През 1950 г. белгийците гласуват за връщането на крал Леополд III. Избирателната активност е 92,9%, като 57,7% гласуват „за“, а 42,3% – „против“.

### **Дания**

Датската конституция постановява задължително провеждане на референдум в редица ситуации, включително изменения на конституцията и прехвърляне на суверенитет към международни организации, например ЕС. Ако 1/3 от членовете на парламента поискат, също трябва да бъде проведен такъв. Това право обаче досега не е използвано. Всички национални референдуми са задължаващи. Дания обаче не предвижда референдум по гражданска инициатива на нито едно ниво. На местно ниво от 1970 г. насам са проведени над 160 незадължаващи плебисцита.

#### *Примери*

Датчаните одобряват присъединяването към Европейската общност през 1972 г. (63,4% „за“). През 1992

г. договърът от Маастрихт е отхвърлен с 50,7% от гласовете. На следващата година обаче Дания получава право на изключение по четири въпроса (икономически и монетарен съюз, европейско гражданство, обща отбрана, правосъдие и вътрешни работи), след което договора от Маастрихт е приет с 56,7% от гласовете. През 1998 г. 55,1% от хората приемат договора от Амстердам. През 2000 г. 53,1% отхвърлят въвеждането на еврото.

### **Германия**

В Германия няма форма на пряко-демократично вземане на решения на национално ниво. Въпреки, че член 20 от конституцията гласи: „Всички държавни правомощия произтичат от хората и се упражняват от хората на избори и референдуми...“, липсва необходимото законодателство за прилагането му. Плебисцити не са се провеждали от 1945 г. Както обаче бе описано в глава 5, всички провинции и общини са въвели популярния/народния и граждански инициирания референдум (предимно след 1990 г.), които те се прилагат широко на някои места. Тези референдуми са обвързващи. Мнозинството в парламента също така е одобрило въвеждането на пряката демокрация на национално ниво, но все още не е достигнато необходимото квалифицирано мнозинство от 2/3 – каквото се изисква за изменения на конституцията.

### **Франция**

Член 3 от френската конституция (приета чрез референдум през 1958 г.) гласи: „Националният суверенитет принадлежи на народа, който го упражнява чрез своите представители и чрез референдуми.“ Във Франция обаче няма популярен или граждански инициран референдум. Измененията на конституцията, както и териториалните промени, по принцип задължително подлежат на плебисцит. Инициативата за такъв може да бъде взета от френския президент или, в по-малка степен, от парламента (правомоощията на френския парламент не са големи). Президентът също така може да реши да използва плебисцит по „законодателна концепция“, която се нуждае от парламентарно одобрение. Гласуването не е по напълно разработено и оформено законодателно предложение, а само върху общата му идея. Националните референдуми са обвързващи. Френските политици често обещава повече пряка демокрация – например Жак Ширак по време на кампанията за преизбирането му през 2002 г. обещава бъдещо въвеждане на популяри или граждански инициативи на национално и общинско ниво.

#### *Примери*

През 1962 г. прякото избиране на президента е одобрено от 62,3% от хората. Същата година 90,8% от гласоподавателите одобряват алжирската независимост. Разширяването на Европейската общност получава мнозинство от 68,3% през 1972 г. През 1992 г. договърът от Маастрихт постига незначително мнозинство „за“ от 51%. През 2000 г. 73,2% от хората одобряват съкращаването на президентския мандат от седем на пет години.

## Обединеното кралство

Обединеното кралство няма единна писана конституция – „правилата на политическата игра“ се съдържат в набор от закони, конвенции и „разбирания“. Исторически погледнато там може би съществува страх, че една формална конституция би оспорила суверенитета на парламента и би ограничила правомощията му. В последните години обаче ролята на парламента е значително отслабена в сравнение с тази на правителството. Не са предвидени популярни референдуми и инициативи, но понякога правителството провежда плебисцити. През 2000 г., чрез Закона за местното самоуправление, на общинско ниво е въведена възможността чрез граждански иницириран референдум хората да избират своя кмет пряко. Шотландският парламент въвежда система на публични петиции през 1999 г. Близо 1000 петиции са подадени до момента (2006 г.). През февруари 2004 г. е въведена революционна система на онлайн петиции, включително онлайн събиране на подписи. В първата година на нововъведението са подадени 90 петиции, което е ясен знак, че обществото иска повече пряко участие.

### Примери

През 1973 г. се провежда плебисцит в Северна Ирландия. 89,8% от гласоподавателите гласуват в полза оставане в съюз с Обединеното кралство (поради бойкот на католиците, избирателната активност е едва 58,1%). През 1975 г. 67,2% от хората одобряват присъединяването към Европейската общност. През 1979 и 1997 г. се провеждат плебисцити за децентрализиране на Шотландия и Уелс. Вторият плебисцит одобрява отделен парламент за Шотландия и събрание за Уелс. Северна Ирландия също добива право на собствено събрание след плебисцит през 1998 г., който е част от Белфастското споразумение (т.нар. Good Friday или „Споразумение Разпети петък“), регламентиращо устройството на Сев. Ирландия. През 2005 година в Единбург е проведен плебисцит за въвеждането на такса задръстване. Предложението е отхвърлено със 74% от гласовете. Премиерът Тони Блеър пък обещава, че Европейската конституция и влизането в еврозоната ще могат да бъдат приети само след референдум (плебисцит).

(През 2014 г. се провежда референдум за отделяне на Шотландия от Обединеното кралство. 55,3% гласуват с „не“ и страната остава част от Великобритания. бел.ред.)

## Унгария (в оригинала *Hongarije*)

Унгарската конституция предвижда факултативен (опционален) референдум и популярна инициатива. Съществуват обаче голям брой изключения за пряко решаване – бюджетът, централните и централно установените местни данъци, публичните такси, международните договори, разпускането на парламента и местните власти, коалиционните споразумения, обявяването на война или извънредно положение, разполагането на военни части в чужбина и страната (!), амнистирането. Освен това популярната инициатива не може да бъде използвана за промяна на пряко-демократичните инструменти (начин политическият елит да запази последната дума в демократичната система). Референдумите понякога са обвързва-

щи, понякога не (консултативни референдуми). През 1997 г. прагът на участие е намален от 50% на 25% от всички гласоподаватели. Без тази промяна референдумите за членството в НАТО (1997 г.) и присъединяването към Европейския съюз (2003 г.) биха били невалидни поради ниска избирателна активност. От 1989 г. са проведени девет национални референдума. На местно ниво референдумът е задължителен в редица случаи, а в други гражданите могат да поискат референдум чрез подписка – между 10% и 25% от гласоподавателите (световен рекорд!). Въпреки че и тук от пряко решаване са изключени някои важни теми, местните референдуми са обвързващи.

### Примери

През 2004 г. 51,6% от гласоподавателите одобряват въвеждането на двойно гражданство за определени групи хора. На същия ден е проведен и втори референдум, като 65% от хората гласуват против приватизацията на болници и социални заведения. През 2003 г. 83,8% одобряват присъединяването към ЕС.

## Ирландия

Заедно с Дания Ирландия е типичен пример за система на задължителни референдуми. От 1937 г. всяка промяна в конституцията задължително се подлага на всеобщ вот. Резултатът се определя с просто мнозинство, няма кворум (праг) за участие. Между 1937 и 2002 г. са проведени 28 национални референдума. Освен това президентът може да предизвика плебисцит, ако не е съгласен със закон, приет от парламента. Тази процедура обаче е сложна и все още не е използвана. Както в повечето европейски страни, ирландците не могат да иницирират референдуми.

### Примери

Присъединяването към Европейската общност е одобрено от 83,1% на референдум през 1972 г. През 1992 г. договорот от Маастрихт също е одобрен с мнозинство от 69,1%. Три референдума се провеждат през 1992 г. за законодателството относно абортите. Чрез тези референдуми се утвърждава правото да се пътува за абортиране в чужбина, както и правото да се разпространява информация за възможностите за аборт. Узаконяването на разводите е одобрено с незначително мнозинство от 50,3% през 1995 г. През 2001 г. е отхвърлен договора от Ница, като „за“ гласуват 46,1%. Впоследствие (2002 г.), след натиск от другите страни-членки на ЕС, Ирландия получава някои отстъпки, договорот е гласуван отново и този път е приет с 62,9%.

## Италия

От 1970 г. има задължаващ коригиращ референдум, който е широко прилаган. След Швейцария и Лихтенщайн Италия има най-богат опит в пряката демокрация в Европа. Коригиращият референдум позволява хората да подлагат на популярен вот приет от парламента закон или дори част от такъв закон. Прагът на подписи е сравнително нисък – 500 000 (около 1% от хората, имащи право на глас) и подписите могат да бъдат събирани на улицата. Освен това пет регионални парламента заедно могат да форсират всеобщ



вот. Основният проблем на италианския референдум е високият одобрителен кворум – даден закон се смята за отхвърлен не само когато има мнозинство срещу него, но и това мнозинство трябва да представлява поне 50% от всички с право на глас. Заради това правило не по-малко от 20 от общо 42 референдума между 1990 и 2003 г. са обявени за невалидни. Наред с този недостатък от пряко решение са изключени сфери като данъци, бюджет и международни договори. Конституционният съд има значителната свобода да тълкува неясни разпоредби като изключения, което в резултат води до голям брой блокирани инициативи. Провалят се предимно важни инициативи, докато за по-маловажни такива Конституционният съд е по-склонен да допусне гласуване. Липсата на реална популярна инициатива представлява сериозно ограничение на народния суверенитет. Особеност в Италия е различното поведение при гласуване между Севера и Юга. На юг избирателната активност е средно 20% по-ниска от тази на север. На референдума за премахване на монархията през 1946 г. вотът на север е предимно прорепубликански, докато този на юг – предимно промонархически.

#### *Примери*

Законите, приети от парламента, за забрана на разводите и ограничаване на абортите, са отхвърлени от гласоподавателите. Референдумът за разводите от 1974 г. (40,7% „за“ забраната им) и този за аборта от 1981 г. (32% подкрепят ограничаването) са пример за коригиращи референдуми по етични въпроси. През 1995 г. се проваля инициативата за ослабване контрола на Силвио Берлускони върху медиите. Едва 43% подкрепят предложението да се ограничи собствеността на частната медийна компания до един единствен ТВ канал.

#### **Литва**

Тази прибалтийска република разполага с добри разпоредби – има задължителен конституционален референдум, опционален референдум и популярна инициатива. От 1991 г. досега (март 2006 г.) са проведени 18 национални референдума. Въпреки това, поради високия кворум за участие (50% от гласоподавателите) много от тях са обявени за невалидни. През 2002 и 2003 г. законът за референдумите е променен – прагът за участие при референдуми за членство в международни организации с прехвърляне на суверенитет, е намален. Причината е, че политическият елит на всяка цена държи референдумът за присъединяване към Европейския съюз (2003) да бъде успешен. За всякакви други случаи прагът за участие остава същият. В Литва не съществува форма на пряка демокрация на регионално и местно ниво.

#### *Примери*

През 1996 г. са проведени пет национални референдума (четири от тях в един и същ ден). Продажбата на земеделска земя на определени групи е одобрена от 52% от гласоподавателите; 79,6% гласуват „за“ компенсирането на хората, загубили собственост през комунистическия режим; 78,7% гласуват „за“ намаляване депутатите в парламента от 141 на 111; 77,3% гласуват „за“ парламентарните избори да се провеждат

на всеки четири години във втората неделя на март. И накрая 76,9% одобряват мярката поне половината от годишния бюджет да бъде изразходван за социални политики. През 2003 г. 92% от хората подкрепят присъединяването на Литва към Европейския съюз.

#### **Нидерландия**

Нидерландия е вероятно страната в Европа с най-малък опит в референдумите (към 2006 г.). Конституцията – която може да се изменя много трудно – не предвижда никакви обвързващи популярни вотове. Все пак на общинско ниво, от 1912 г. насам, са проведени 125 необвързващи референдума – повечето от тях плебисцити. През 90-те много от общините въвеждат граждански иницириран коригиращ референдум. В столицата Амстердам от 1992 г. насам са проведени седем референдума. Под натиска на общественото мнение все повече и повече политически партии подкрепят въвеждането на коригиращ референдум по примера на Италия. Но това изисква промяна на конституцията, което за малко да се случи през 1999 г. Нов опит ще бъде направен след референдума върху Европейската конституция.

#### *Примери*

През 2005 г. се провежда първият национален плебисцит от 1815 г. насам. При избирателна активност от 63,3% Европейската конституция е отхвърлена с 61,5% от гласовете.

#### **Норвегия**

Норвежката конституция датира от 1814 г. и не предвижда форми на пряка демокрация. Парламентът (Storting) обаче може да провежда необвързващ плебисцит. От 1905 г. насам са проведени шест национални плебсцити. Норвегия има богата традиция на плебисцити на местно ниво, като от 1972 г. са проведени около 500. През 2003 г. парламентът въвежда граждански иницириран референдум на местно ниво, който позволява 300 граждани да предизвикат допитване по определен въпрос.

#### *Примери*

През 1972 г. 53,5% от гласоподавателите отхвърлят членството в Европейската общност. През 1994 г. е проведено допитване по същия въпрос, като членството отново е отхвърлено, този път с 52,2% против.

#### **Австрия (в оригинала Oostenrijk)**

В Австрия има задължителен и обвързващ референдум относно пълните ревизии на конституцията. Частичните ревизии са обект на референдум, ако поне 1/3 от парламента (Nationalrat) или Bundesrat (представителите на федералните провинции) поискат подобни промени. Парламентът може да провежда национален плебисцит върху редовните закони. От 1945 г. са проведени два такива. Чрез събирането на 100 000 подписа гражданите могат да внесат петиция (Volksbegehren) в парламента. Тази възможност се използва често, но не води до референдум. В две от деветте провинции (Upper Austria и Steyermark) има иницириран референдум (за промяна на съществуващ

конституционен член, закон или наредба), а гражданската инициатива присъства във всички общини.

#### *Примери*

През 1978 г. е проведен плебисцит за пускането в експлоатация на ядрената електроцентрала в Цвентендорф, което е отхвърлено с мнозинство от 50,5%. През 1994 г. 60,6% от хората одобряват присъединяването на страната към Европейската общност.

#### **Полша**

Одобрената с плебисцит през 1997 г. полска конституция не предвижда инициран референдум. Страната обаче има плебисцитна регулация, която се прилага редовно. Плебисцитите са валидни, ако в тях вземат участие поне 50% от регистрираните гласоподавателите. От 1996 г. насетне са проведени седем плебисцита, като последните два са били обвързващи.

#### *Примери*

През 1996 г. са проведени пет плебисцита в един ден, засягащи три приватизационни (всичките отхвърлени) и две пенсионни (също отхвърлени с 95,1% и 96% от гласовете) предложения. Членството в Европейския съюз е одобрено от 77,5% от хората през 2003 г.

#### **Словакия**

Словакия има няколко пряко-демократични инструмента. С 350 000 подписа гражданите могат да стартират или опционален (незадължителен) референдум, или популярна инициатива. От темите, подлежащи на пряка демокрация, са изключени „фундаменталните човешки права“, данъците, бюджета и мобилизациите. За присъединяването към международни съюзи се провежда задължителен референдум. Правителството или парламентът могат да проведат плебисцит по избран от тях въпрос. От 1994 г. са проведени девет национални плебисцита. Поради високия праг за участие от 50%, референдумите често се провалят. Допитването през 2003 г. за присъединяване към Европейския съюз е силно критикувано като нечестно от опонентите му.

#### *Примери*

През 1998 г. 84,3% от гласувалите се обявяват против приватизацията на „стратегическите индустрии“ и най-вече електрическите компании. През 2000 г. 95,1% гласуват „за“ провеждането на предсрочни избори. През 2003 г. 92,7% одобряват присъединяването към Европейския съюз. През 2004 г. 86,8% гласуват „за“ провеждането на предсрочни избори.

#### **Испания**

Испанската конституция постановява, че правителството и парламентът могат да предизвикат плебисцит по въпроси от национално значение. Налице са обаче редица изключения, по които това може да не се прави – изменения в конституцията, данъци, бюджет, както и в случаи, когато в парламента има абсолютно мнозинство по даден проблем. 75 000 граждани могат да внесат петиция, но може да се стигне до референдум едва, ако тя бъде одобрена от президен-

та (т.е. не може да се говори за пълноправна гражданска инициатива). Интересното тук е, че инициаторите на петицията могат да възвърнат част от разходите си – ако на евентуалния референдум гласуват над 50% от гласоподавателите. От 1945 г. са проведени шест национални плебисцита. На регионално ниво няма форма на референдум, на общинско ниво общинският съвет може да провежда местен плебисцит.

#### *Примери*

През 1978 г. 91,3% от гласоподавателите одобряват конституционна поправка. През 1986 г. 56,9% от хората гласуват „за“ присъединяване към НАТО. През 2005 г. 76,7% от гласоподавателите одобряват Европейската конституция.

#### **Швеция**

Както във Франция, и в Швеция правителството се възползва от плебисцитите. Социалдемократическата партия доминира в страната след 1920 г, но през 2006 г. е избрано правителство на консерваторите. От 1945 г. насам са проведени пет плебисцита. Те са обвързващи само при определени обстоятелства. На местно ниво има възможност единствено да се внесе точка от дневния ред.

#### *Примери*

През 1980 г. е проведен плебисцит с три възможни избора относно ядрената програма на страната. Най-голям процент от гласовете (40,5) получава вариантът да се изградят 12 ядрени централи, които след 25 години да бъдат заменени с алтернативни източници на енергия. През 1994 г. 52,9% от гласоподавателите одобряват присъединяването към Европейския съюз. През 2003 г. 55,9% се обявяват против въвеждането на еврото.

## 6. Възможни възражения срещу пряката демокрация.

Против пряката демокрация често се повдигат следните възражения:

- a. Некомпетентност – проблемите в модерните общества са твърде сложни, за да бъде оставено обмислянето и разрешаването им на хората от улицата.
- b. Липса на чувство за отговорност – хората не се вълнуват от нищо, освен от собствените си интереси. Те например биха премахнали данъците без да осъзнаят и отчетат последствията от такава мярка, или пък биха поискали по-високи държавни разходи, което би провалило бюджета.
- c. Заплаха за малцинствата – пряката демокрация може да бъде средство за прокарване на предложения, които биха накърнили човешките права и основните свободи. Особено застрашени от това биха били малцинствата.
- d. Във връзка с точка „с“ – при пряката демокрация демагозите имат свободата да лансират популистки предложения.
- e. Силата на парите – добре финансирани „специални интереси“ доминират в дебатите и използват референдумите за собствени цели.
- f. Липса на възможности за прецизиране и квалифициране на въпросите – гласоподавателите могат да кажат само „да“ или „не“ на предложението. Няма възможност за по-големи разграничения и тънкости. Нещо повече – при референдумите има проблем със свързаността – проблеми от всякакъв вид, които всъщност не засягат пряко темата на референдума, играят роля за решението на гласоподавателя.
- g. Конфликт с представителната демокрация – парламентът бива дискредитиран от референдумите и върховенството на „официалната“ политическа сфера е подкопано.
- h. Претоварване на избирателите – избирателите в крайна сметка не искат референдуми. Те искат преди всичко да бъдат оставени на спокойствие и да не бъдат задължавани да гласуват.
- и. Опасност от манипулиране на начина, по който е представен въпросът. Той може да бъде формулиран многозначително и така избирателите да бъдат подведени да гласуват против реалните си убеждения.
- j. Консерватизъм – референдумите биха блокирали съществени промени, защото хората са склонни да гласуват за запазване на статуквото. Други пък твърдят обратното – че ентузиазирани активисти могат да поемат контрол над демокрацията чрез референдумите, тъй като мълчаливото (пасивното) мнозинство не участва в референдуми.
- k. Референдумите са ненужни, тъй като има по-добри начини за обсъждане и дискутиране на политически въпроси.
- l. И накрая, в някои страни (като Белгия например) е разпространено мнението, че референдумите заплашват единството на държавата.

В настоящата глава възраженията се разглеждат едно по едно. Предварителна бележка – при оценката на възраженията пряката демокрация винаги трябва да бъде сравнявана с чистата (абсолютната) представителна система, а не с неприложим абстрактен идеал. Много възражения, насочени срещу пряката демо-

крация, всъщност са възражения срещу демокрацията като такава. Освен това критиките трябва да бъдат проверени на практика на места, в които формите на пряка демокрация се прилагат от век или повече (особено в Швейцария и някои американски щати, вж глава 5). Сега това е възможно, защото в последните години в тази област са проведени огромен брой емпирични проучвания, които обхващат почти всеки аспект на пряката демокрация.

### А. Некомпетентност.

Този аргумент отхвърля пряката демокрация с презумпцията, че гласоподавателите не са достатъчно компетентни да оформят за себе си добре обосновано мнение. Той има доста неуспешно минало – използван е срещу универсалното изборително право, срещу изборителното право на жените, на черните хора в ЮАР и т.н.

През 1893 г. белгийският политик от тогавашната (първа) Католическа партия де Нейф се противопоставя на универсалното изборително право именно с този довод: „Тези, които изискват право на глас, трябва да докажат, че са компетентни да упражняват функцията, която желаят. Дали несполучилите хора, които не са могли да придобият елементарно образование, и неуспели да се издигнат над най-примитивните условия на живот, все пак имат правото да вземат решения за други хора и да гласуват по най-тежките държавни проблеми? В действителност всеобщите изборителни права водят до върховенство на най-изкусните, защото онези, които са неспособни да разграничават, биха били напълно зависими от лицемерни спекуланти.“ (Coenen and Lewin, 1997, стр. 84). През 1919 г. неговият колега в парламента, социалистът Хубин, използва аргумента „некомпетентност“, за да се противопостави на правото на глас на жените. Интересното е, че Хубин изглежда приема, че междувремежно мъжете от работническата класа всъщност са придобили нужната компетентност: „Правото на глас е опасно оръжие. Нищо не е по-ценно за организираната и образована класа, запозната с правата и отговорностите си, от това оръжие. Но бихте ли предоставили това право на пол, който не е готов да се възползва от него?“ (Coenen and Lewin, 1997, стр. 95; трябва да се отбележи, че и правото на жените да гласуват, и пряката демокрация, са включени в програмата Gotha на белгийските социалисти, одобрена през 1875 г.)

На практика всеки път, когато засегнатата група получава изборителни права, този аргумент се оказва напълно неверен. Същото важи и за пряко-демократичното вземане на решение – практиката в Швейцария показва, че „некомпетентността“ е невалиден довод. Швейцария определено е една от най-добре управляваните държави в Европа, с малки (не раздути) органи на изпълнителната власт, ефективни обществени услуги и икономика над средната, която работи добре.

Аргументът „некомпетентност“ не сработва по няколко причини: моралът винаги е ключът към дадено политическо решение, а моралното решение винаги е ин-

дивидуално. Не може да се вземе морално решение за някое друго и всяка отговорна личност е по дефиниция способна да вземе морално решение. „Гласо-подавателите (...) не се нуждаят толкова от подробно познание по различните теми, а по-скоро по главните такива. Последните обаче не са от техническо естество, а включват базисни решения (т.е. ценностни/стойностни отсъждания), каквито избирателят е толкова квалифициран да вземе, колкото и политикът.“ (Frey&Vohnet, 1994, стр.156).

В този контекст не бива да се забравя колко е взискателен днешният живот към хората. Предполага се (и с право), че при нормални обстоятелства, те (хората) стоят здраво стъпили на двата си крака в едно забързано и конкурентно общество. Чрез училището, работата и всички други аспекти на ежедневието, хората постоянно се сблъскват със същите проблеми, които присъстват в политическата сфера, но в по-малък мащаб. Това е съвсем логично, тъй като, в идеалния случай, политиката наистина засяга проблемите, с които хората се сблъскват в ежедневието си.

При вземането на решения гражданите обикновено използват „информационни преки пътища“ (shortcuts в оригинала) – такива като становищата на познатите си или на „естествени авторитети“, на които имат доверие. Например препоръките за гласуване от страна на политическите партии и обществените организации, информацията от медиите и експертите и т.н. В Швейцария препоръките за гласуване на различните организации (партии, синдикати, църкви, професионални асоциации и т.н.) са включени в референдумните информационни пакети. Между другото, самите депутати също използват „преки пътища“ – те трябва да вземат решения по много закони и регулации, за които често е невъзможно да проучат всички източници на информация (това става ясно от едно изследване, което показва, че нидерландските депутати четат само ¼ от меморандумите, които се предполага да прочетат (NRC Handelsblad, 28 февруари 1997 г). Lupia (1994 г) отчита, че използването на „информационни преки пътища“ от гражданите при референдуми почти няма ефект върху окончателните им решения. При анализа му на редица граждански инициативи в Калифорния от 90-те се оказва, че има едва 3% разлика в гласуването на група хора, които са добре информирани и група, чийто решения се основават единствено на „преки пътища“.

Освен това аргументът „некомпетентност“ не може да бъде използван изборително само срещу пряката демокрация – това е всъщност аргумент срещу демокрацията като такава. Ако гражданите не са компетентни да решават относно специфични въпроси, то следва, че те са некомпетентни да избират и хора, които да вземат решенията. В крайна сметка, за да избере някого, който взема добри решения, човек трябва не само да е компетентен да прави разлика между добри и лоши решения, но също и да бъде способен да оцени благонадеждността, моралните и интелектуалните качества на кандидатите, както и да е в състояние да „види“ скритите намерения на политическите партии. „Не е ясно защо хората са оценявани като способни да избират между политическите партии и политиките при избори, но не и при гласуване на референдум. Ако не друго, първият избор изглежда по-труден, тъй като избирателите трябва да оформят мнения и очаквания

за действията на политиките в бъдеще.“ (Фрей и Бонет, 1994, стр.157)

Доводът „некомпетентност“ води и до предположението, че избраните представители всъщност са компетентни и действително вземат присърце обществения интерес. „Критиците на прякото законодателство често подкрепят гледна точка относно представителните законодатели, която граничи с невероятното – висикоинтелигентни, изключително добре информирани, колкото рационални, толкова и добродетелни, мъдри, обмислящи държавници, наравно компетентни както с президентите на корпорации, така и с университетските професори. Тези същите критици са склонни да гледат на хората като на „тълпа“, на която не може да се има доверие. И все пак хората, или „тълпата“, са същите тези, които избират законодателите. Как става така, че те да могат да избират между добър и лош кандидат, но не и между добри и лоши закони?“ (Cronin, 1989, стр.87).

И накрая – факт е, че „социалното познание“ на хората се подобрява в резултат участието в референдуми. Benz and Stutzer (2004) проучват именно това чрез сравнение между Швейцария и Европейския съюз, където част от страните провеждат референдум за европейска интеграция, а други не. През изследвания период седем от страните членки на ЕС правят референдуми за европейска интеграция (Дания, Ирландия, Франция, Австрия, Швейцария, Финландия и Норвегия). В останалите осем (в ЕС са 15 държави по това време) страни такива не се провеждат. Жителите на страните с референдум се представят значително по-добре на анкетата с 10 общи въпроса, свързани с ЕС, отколкото тези в страните с непроведен референдум. В Швейцария пък авторите правят анкета с три въпроса относно швейцарската политика и я провеждат в кантони с различна степен на пряка демокрация (както стана дума по-горе тази степен варира значително в отделните кантони). И тук хората от кантоните с повече пряка демокрация демонстрират много по-високи познания от тези с повече представителна система. Подобна разлика в познанието се наблюдава между членовете на политически партии и хората без партийна принадлежност.

## **Б. Липса на чувство за отговорност**

Според този аргумент, хората биха одобрявали главно предложения, свързани със собствения им интерес, демонстрирайки по този начин безотговорност към цялата общност или общество, което би довело до деструктивни последици. Например хората биха гласували за премахване на данъците, но същевременно и „за“ увеличаване на публичните разходи.

В действителност от финансова гледна точка хората са по-отговорни от политиките. Големите държавни (публични) дългове, които имат повечето западни страни, са направени против волята на хората. Проведените проучвания сред няколко поколения в Германия и САЩ показват, че едно стабилно мнозинство от 2/3 от населението поддържа идеята за балансиран държавен бюджет (von Weizsacker, 1992). Следователно натрупването на планина от дългове е резултат от политика, противоположна на желанието на мнозинството. Хората също така не желаят да бъдат обременявани с

мерки и рестрикции, които биха били необходими, за да се редуцират тези дългове (Blinder and Bagwell, 1988; Tabellini and Alesina, 1990).

Изследване показва, че натрупването на бюджетен дефицит е тясно свързано с партийно-политическата линия в дадена страна. Ето някои емпирични наблюдения:

- Колкото е по-голяма поляризацията в рамките на дадена многопартийна коалиция, толкова по-голяма е тенденцията да се трупа дълг
- Колкото е по-вероятно дадено правителство да загуби предстоящите избори, толкова е по-голяма тенденцията да се трупа дълг
- Колкото е по-кратък мандатът на дадено правителство, толкова по-голяма е тенденцията да се трупа дълг
- Колкото повече коалиционни партньори има в дадено правителство, толкова по-голяма е тенденцията да се трупа дълг

(срв Roubini and Sachs, чието изследване засяга страните от Орагнизацията за икономическо сътрудничество и развитие; други препратки – von Weizsacker, 1992)

Тези наблюдения показват, че краткосрочното мислене на политическия елит играе ключова роля за натрупването на държавен дълг – така да се каже дългът се взема, за да се купуват избиратели. Затова Von Weizsacker (1992) твърди, че въвеждането на задължителен референдум трябва да стане преди да бъдат натрупани публични (държавни) задължения.

Както вече видяхме в глава 5, Feld and Matsusaka (2003) изследват какви решения вземат гласоподавателите в Швейцария за публичните разходи. В редица кантони тези разходи са обект на задължителни „финансови референдуми“. Всеки отделен разход в публичния сектор над определена сума (средната е около 2,5 млн шв франка) задължително трябва да бъде одобрен на отделен референдум. Фелд и Матсусака установяват, че кантоните с такъв тип пряка регулация харчат средно 19% по-малко от кантоните, в които такава липсва (статистиката е за периода 1980-1998 г.)

Матсусака открива същия ефект и за американските щати, анализирайки систематично всички налични данни за целия 20 век. Оказва се, че щатите с гражданска инициатива харчат средно 4% по-малко от тези без. Освен това изглежда, че колкото по-лесно се стартира гражданската инициатива, толкова по-голямо влияние върху финансите оказва тя – в щатите с нисък праг на подписи публичните разходи са със 7% по-ниски от щатите без никаква гражданска инициатива; докато влиянието в щатите с най-висок праг на подписи е почти нулево. На местно ниво гражданската инициатива води до по-големи разходи, но като цяло нетният ефект е намаляване на публичните харчове (Матсусака, 2004, стр.33-35).

Пряката демокрация също така води до по-ниски данъци. Ако граждански иницииран референдум е на разположение в даден щат, това води до намаления на данъчната тежест с 534\$ на четиричленно семейство (или приблизително 4% от публичните разходи). Разликата е значителна, но не и драматична в абсолютни пропорции и не може да се твърди на базата само на тези числа, че щатът става неуправляем (Матсусака, пак там).

Ето защо, въпреки намаляването на публичните разходи и данъците, нетният ефект е намаляване и на бюджетните дефицити. Feld and Kirchgassner (1999) проучват отражението на задължителните референдуми върху бюджета на 131 от най-големите швейцарски градове и общини. Те избират да сравнят общини, а не кантони, защото общините имат повече пространство за маневриране в областта на бюджета дори от кантоните, където то вече е значително. Авторите откриват, че наличието на задължителни референдуми по въпроси за бюджета има силен ефект върху намаляването на дефицитите. Kiewit and Szakaly (1996) стигат до същото заключение за САЩ.

Освен това, определено не е вярно, че ако се решават данъчни въпроси, хората по дефиниция биха гласували за по-ниски данъци. Piper (2001) картографира всички граждански инициативи, свързани с данъците в САЩ в периода 1978-1999 г; в САЩ опционалните референдуми не играят значителна роля. Проведени са 130 граждански инициативи относно таксите, от които 86 целят намаляване на данъците, 27 – увеличаване на данъците, а 17 нямат отношение към данъчната ставка. От 86-те са одобрени 48%, т.е. по-малко от половината. От тези за увеличаване на данъка са одобрени 39%. Разликата между двата случая следователно е малка и процентите гравитират около средната стойност успешни граждански инициативи в САЩ, която е 41%. В Швейцария гласоподавателите също редовно одобряват необходимото увеличение на данъците. През 1991 г. е приета допълнителна такса гориво/литър от 0.20 франка (приблизително 0.14 евро), след като през 1983 г. пак чрез референдум е прието друго такова увеличение. През 1984 г. швейцарците одобряват и такси за магистрала и камиони.

Калифорния често се споменава конкретно като място, в което гражданите вземат безотговорни финансови решения на референдуми. Твърди се например, че гражданските инициативи там определят такава голяма част от калифорнийския бюджет и същевременно така замразяват възможностите за въвеждане на нови данъци, че политиките нямат пространство за маневриране. Матсусака (2005) проучва това твърдение и заключава, че след почти век на пряка демокрация, 68% от калифорнийския бюджет изцяло е диктуван от представителната система и че възможността за въвеждане на нови данъци в крайна сметка едва ли може да се нарече ограничена.

Въпреки голямата вина на политиките за лошата финансова ситуация в повечето западни страни (видно от казаното по-горе), те все още успяват да обърнат ролите и да прехвърлят отговорността на хората. Белгийският сенатор Хуго Вандереберг се противопоставя на референдума със следните думи: „(при референдума) Хората не носят отговорност за решенията си. Те лесно могат да откажат данъците и две седмици по-късно да увеличат социалноосигурителните плащания.“ (в De Standaard, 19 декември 1992). Истината е точно обратната разбира се – накрая винаги на хората се налага да платят сметката за проваления бюджет под формата на нарастващи данъци, влошени публични услуги и т.н. Отделните политици в представителните системи – единствените, които решават данъчните ставки и нивата на националните дългове, никога не изпитват последиците от решенията си лично. Те никога не изплащат об-

ратно и цент от разходите, за които гражданите никога не са питани, и които водят до дълговете. След като изтече мандатът им – често възнаграден с щедър хонорар – политиките просто продължават с партийната си работа. Впоследствие те могат да извадят гръмки правдоподобни аргументи в полза на решението си, но вредата вече е сторена, при това без гаранция, че техните наследници ще се справят по-добре.

Всъщност с думите си сенатор Вандерберг привлича вниманието към един ключов аргумент в полза на пряката демокрация – тъй като хората винаги понасят последствията от бюджетни или данъчни решения, единствената логика сочи, че именно хората трябва да имат последната дума по тези решения.

## **В. Заплаха за малцинствата**

Според този аргумент, пряката демокрация би се превърнала в средство за потискане на малцинствата от страна на мнозинствата и за установяване на диктатура.

Всъщност това е още един довод срещу самата демокрация – или по-точно срещу всяка политическа система, която позволява свобода и право на избор – а не конкретно срещу пряката демокрация. Един парламентарен режим може да се провали в своите задължения към малцинствата, може да установи и диктатура. Вземането на властта от страна на нацистите през 1933 г. е добър пример за установяване на диктатура по парламентарен път. Германският парламент не само избира Хитлер за канцлер (1933), но и му дава неограничена власт чрез „Ermächtigungsgesetz“ („позволяващ акт“, даващ право на канцлера – в случая Хитлер, да издава закони без одобрението на парламента „Райхстаг“), въпреки че нацистите не представляват и половината избиратели в изборите до този момент. По това време в Германия съществува и ограничена форма на пряка демокрация, но именно парламентарната система е тази, която въвежда диктатурата (вж 1–6).

В действителност пряката демокрация предлага на малцинствата повече възможности за влияние отколкото представителната система. „В една пряка демокрация всеки проблем трябва да открие своето собствено мнозинство. Всеки път има различни проблеми в дневния ред и всеки път мнозинството се формира по различен начин. Един път може да бъдеш от мнозинството, друг път си част от малцинството. При пряката демокрация малцинствата имат повече възможности да поставят въпроси в дневния ред на обществото. Ако (в Швейцария) те съберат 100 000 подписа, вотът ще бъде проведен по техния въпрос. Тогава на техните опоненти ще се наложи да обяснят точно защо са против предложението. Така се появяват нови гледни точки и мненията могат да се променят. Пряката демокрация не е едно обикновено проучване. Тя предлага динамика, при която малцинствата могат да се превърнат в мнозинства. При чистата представителна система от друга страна, опонентите са определени партии. Ако сте в редиците на опозиционната партия, реално вие не притежавате ефективен глас, тъй като партиите от управляващата коалиция имат постоянно мнозинство в парламента и по принцип биха могли да приемат каквото решение пожелаят.“, твърди швейцарският депутат Анди Грос (2000).

Неслучайно, когато биват питани директно, малцинствата винаги са част от мнозинството, което желае пряка демокрация. Изследване на Rasmussen между тексасците от 1999 г. показва, че 72% от чернокожите и 86% от латиноамериканците подкрепят пряката демокрация, сравнени с 69% от белите ([www.initiativefortexas.org/whowants.htm](http://www.initiativefortexas.org/whowants.htm)). Изследвания, дело на Field и проведени в три различни години сред жителите на Калифорния – 1979, 1982 и 1997, показват едно голямо и последователно мнозинство от всички етнически групи, подкрепящо въвеждането на пряка демокрация. През 1997 г. 76,9% от азиатците, 56,9% от чернокожите, 72,8% от латиноамериканците и 72,6% от белите отчитат калифорнийската пряка демокрация като „нещо добро“, докато при процентът, отчитащ я като „лошо нещо“, е най-голям при белите (11,5%), а най-нисък – при азиатците – 1,9% (Матсусака, 2004, стр 118).

Емпирично проучване показва, че ако се провеждат референдуми върху правата на малцинствата, то в полза на тези права гласува голямо мнозинство. Frey and Goette (1998) вземат като отправни точки гражданските права от Всеобщата декларация за правата на човека и Международния пакт на икономическите, социални и културни права, и изследват всички швейцарски референдуми на федерално ниво, на ниво кантон Цюрих и на общинско ниво в Цюрих относно правата на малцинствата в периода 1970-1996 г. В повече от две трети от случаите (70%), резултатът е в подкрепа правата на малцинствата. На федерално ниво процентът е дори по-висок (80%). Също така изглежда, че референдуми, които заплашват правата на малцинствата, има много по-малък шанс да бъдат приети, отколкото такива по други въпроси. От всички граждански инициативи на федерално ниво средно 10% биват приети, докато от 11 граждански инициативи (1891-1996), които опитват да ограничат правата на малцинствата, нито една не е успешна. Малцинствените групи пък често имат успех при инициативите си. Статистически средно 50% от всички задължителни референдуми са приемани. От 11 задължителни референдума (1866-1996), които подкрепят правата на малцинствата, не по-малко от 73% са приети. Приети са и двата опционални референдума в подкрепа правата на малцинствата (1866-1996).

На 24 септември 2000 г. може би най-влиятелният вестник в Нидерландия De Volkskrant публикува критична и тенденциозна статия относно граждански инициран референдум, който трябва да се проведе на следващия ден в Швейцария. Допитването цели да ограничи броя на чужденците, живеещи в страната, който винаги е бил висок – около 20%. Вестникът предполага, че такъв вид предложение може да е социално приемлив в швейцарската пряка демокрация, но заключава, че този референдум представлява нарушение на правата на човека. Медията пропуска да спомене, че преди време швейцарците вече са гласували по шест подобни предложения и всички те са били отхвърлени с голямо мнозинство. Затова и, след като и този вот е отрицателен, вестникът запазва мълчание.

Политологът Barbara S. Gamble („Putting civil rights to a popular vote“, in *American journal of Political Science*, стр. 245-269, Jan. 1997) опитва да докаже, че в САЩ референдумите за права на малцинствата често се отразяват отрицателно на тези права. Нейните заключения обаче срещат силна критика от страна на колегите ѝ

(включително Donovan&Bowler, 1998; Matsusaka, 2004). Първо, Gamble не изследва систематично серия референдуми от определен период, а основава твърденията си на публикации в медиите и други субективни източници. Затова наборът ѝ от данни не е произволен. В такива случаи изотпачаването е видно, тъй като медиите са склонни към представяне предимно на сензационните случаи. Второ, Gamble не прави разлика между референдуми в малки общини и такива на щатско ниво. Когато Donovan&Bowler реанализират данните ѝ се оказва, че степента, в която правата на малцинствата са нарушени, е много повече функция на размера на политическата единица (малки общини срещу големи градове), отколкото на гражданската инициатива. По този начин няма разлика с резултатите в представителната система. И накрая, Gamble произволно окачествява различни граждански инициативи като примери за „тирания на мнозинството“ – да речем предложението английският да стане официален език в Калифорния или хората, осъждани за тежки сексуални престъпления, задължително да се подлагат на тест за СПИН. Тук становищата зависят по-скоро от личната гледна точка. Дали наистина е толкова странно английският език да е официален в даден американски щат? И трябва ли действително да се отчете като човешко право някой да може да изнасилва без впоследствие да се налага да се подложи на СПИН-тест?

Белите жители в Калифорния все още е най-многобройни – почти 50% от населението. Други основни групи са чернокожите, азиатците и латиноамериканците. Najnal, Gerber & Lunch (2002) изучават 51 популярни вота, за да разберат как различните етнически общности гласуват на референдуми. Оказва се, че разликата помежду им е много малка – гласоподавателите от дадено етническо малцинство имат средно едва 1% по-малък шанс да бъдат от печелившата страна отколкото белите гласоподаватели.

Какво е отношението на избраните представители към правовата държава? Cronin (1989, стр.91–92) цитира историка Henry Commager, който разглежда доколко са благонадеждни представителните власти по отношение гражданските свободи и правата на малцинствата: „Нарастващият брой на ограниченията може да обезкуражи и най-оптимистичния Джеферсън-ист. Закони за цензура, анти-еволюционистични закони, антисиндикалистки, антисоциалистически, антикомунистически, за размирици и криминално-анархистични закони, анти-контрацептивни информационни закони – тези и други идват на прима виста. Законодателството на Ню Йорк се прочиства от социалисти, Масачузетс налага клетви за лоялност на учителите, Орегон поставя частните училища извън закона, Небраска забранява преподаването на немски в общественията училища, Тенеси забранява преподаването на еволюцията, Луизиана налага дискриминационна такса на вестниците... Списъкът може да бъде удължаван още и още.“

Често цитиран пример за дискриминационното използване на референдумите е късното въвеждане на изборителни права за жените в Швейцария. Швейцарките добиват само правото да гласуват чрез референдум през 1971 г., в който участие вземат само мъже. В Белгия това им право е въведено през 1948 г. Тази разлика от 23 години обаче няма толкова общо с факта, че в Швейцария съществува пряка демокра-

ция, а по-скоро с факта, че Швейцария остава извън сътресенията на Втората световна война (тя запазва неутралитет, макар и заобиколена от силите на Оста). Травмите от войната се отразяват на пазара на труда и изглежда значително улесняват политическите и джендър промени. В Белгия правото на жените да гласуват е въведено веднага след войната, а универсалното изборително право е въведено още след Първата световна война. Че има разлика в духа на времето между 60-те и 90-те се наблюдава много ясно в местния брачен закон. До 1976 г. белгийските жени трябва да обещават да се подчиняват на съпрузите си, когато се омъжат. И това е единствената година, в която представителната система в Белгия предоставя равни права на съпрузите в съответствие с променящите се социални възгледи.

В САЩ пряката демокрация предшества представителната по отношение изборителните права на жените. Законодателни граждански инициативи в Колорадо и Орегон от началото на 20 век за първи път дават право на жените да гласуват. Малко по-късно ги последва Аризона, после Уайоминг, където тези права са предоставени след референдум за нова конституция. Всички тези успешни казуси са предшествани от редица неуспехи, не само в Орегон и Колорадо, но и в Мисури, Небраска и Охайо. На щатско ниво са използвани граждански инициативи, за да бъде форсиран въпросът с изборителните права на жените, и чак когато това се случва (1920 г.), Федералната конституция на САЩ е променена в съответствие (Кронин, 1989, стр.97). Факт е, че опонентите на пряката демокрация по принцип се аргументират с изборителните права на жените в Швейцария, а същевременно мълчат за обратните примери в САЩ. Това доказва колко селективно избират те своите аргументи.

Често се споменава и смъртното наказание. Твърди се, че пряката демокрация би довела до въвеждането или ре-въвеждането на смъртно наказание и следователно трябва да бъде отхвърлена. Първо, този аргумент е фундаментално погрешен. Неприемливостта на смъртното наказание се възприема като неприкосновена предпоставка и едва след това се допуска, че пряката демокрация ще доведе до смъртно наказание – „следователно“ пряката демокрация трябва да бъде отхвърлена. Но това, което се допуска като неприемливо, определено не е даденост, а нещо, което трябва да възникне като ценност вследствие на публичен дебат между свободни равнопоставени граждани. Всеки, който твърди, че някой трябва да върви срещу мнозинството по този (или който и да е друг) пункт, всъщност настоява за силова политика и диктатура. Забележете, че това е пореден аргумент срещу самата демокрация. Въвеждането на смъртно наказание е възможно и при чиста представителна система – трябва ли тогава да бъдат премахнати изборите?

Още повече, фактите показват друго. Две са страните в Европа, в които хората биха могли да въведат смъртното наказание чрез гражданска инициатива – Швейцария и Лихтенщайн. И в двете не съществува такава, нито пък някога е правен опит за легитимирането му чрез пряка демокрация. Точно обратното – в Швейцария чрез референдум на два пъти е отхвърляно смъртното наказание – първо през 1935 г. за мирно време, и през 1992 г. за военно време (казусът смъртно наказание винаги е бил част от по-широк набор законодателни мерки, не

е гласуван самостоятелно). Другата изрична забрана е одобрена чрез референдум за швейцарската конституция през 1999 г. (H.K.Heussner „Volksgesetzgebung und Todesstrafe“, Recht und Politik, 1999).

В САЩ приблизително половината щати все още запазват смъртното наказание (щатите имат отделни юрисдикции по тази точка). Heussner (1999) предлага доста пълна разработка по тази тема, която разкрива балансирана картина. Американските щати с и без пряка демокрация прилагат смъртното наказание в почти еднаква степен – от 24 щата с пряка демокрация в 19 има такава присъда (79%); от 27 щата без пряка демокрация, смъртно наказание има в 20 (74%). Прави впечатление обаче, че всички щати без смъртно наказание се намират в северните и източните САЩ (без Хавай), а щатите със смъртно наказание са на юг и запад. Това означава, че има разлика по-скоро в политическата култура – на запад и юг подкрепата за смъртното наказание (както и по други политически въпроси) е по-голяма както сред обществеността, така и сред политиките, докато на север и изток и обществеността, и политиките не го подкрепят. Подобно различие наблюдаваме и по оста север-юг в Европа.

Вярно е, че смъртното наказание е въведено (или пре-въведено) в редица щати посредством граждански инициативи. В много случаи обаче, това е отговор от страна на хората спрямо отхвърлянето на смъртното наказание от съда (заради несъвместимост с Конституцията или други правни принципи), като в същото време повечето от избраните представители също са „за“ прилагането му.

В други щати няма пряка демокрация, но смъртно наказание (все още) съществува, поради постоянната подкрепа от страна на народните избраници. В щата Орегон например, смъртното наказание е отхвърлено с гражданска инициатива през 1914 г., но е въведено повторно през 1920 г. по парламентарна инициатива. (Heussner, 1999).

## **Г. Влияние на демагози и популисти**

В допълнение към казаното по-горе (че пряката демокрация би нарушила правата на малцинствата) често се подозира, че пряката демокрация би предоставила широка платформа за злоупотреба от страна на демагози и популисти (вж добавка б-2).

В действителност демагозите имат много повече възможности в представителната система, при която малка група от топ-политици диктува какво да се случва, а хората са в ролята на странични наблюдатели. Това почти винаги довежда до неудовлетворение сред населението. И единственият начин, по който хората могат да изразят това неудовлетворение, е като гласуват за популисти. Последните от своя страна обещават оправяне на „бъркотията“ веднага щом получат нужната електорална подкрепа на изборите. При пряката демокрация хората нямат особена нужда от подобни „силни лидери“, тъй като те самите могат да предложат решения и да се стремят те да бъдат приети чрез граждански инициативи или референдуми. В Швейцария отделните политици действително не играят значителна роля (вж. цитатите в началото на глава 5). Пряка-

та демокрация е много по-тематична, докато чистата представителна система е много по-персонализирана.

Определено е вярно, че всички типове диктатори – Хитлер, Саддам Хюсеин, Пиночет и т.н. (както и доста от правителствата в Европа, които обичат да се наричат демократични) се възползват от плебисцитите. Плебисцитите са всеобщи допитвания, които се организират от управляващото мнозинство или от държавния глава, с цел да се създаде специална легитимност на техните намерения. Като цяло резултатите от плебисцита са необвързващи, условията за валидността им се коригират според случая от властите (в края на краищата те искат валиден резултат), и много често различни проблеми се компресират в един общ въпрос, на който гласоподавателите трябва да отговорят просто с „да“ или „не“ (а отговорът се отнася до целия „пакет“). Пример за „модификации“ на избирателната активност са плебисцитите в Литва за присъединяването към ЕС (май 2003, специално за който отпада установеният кворум за участие) и за влизането на Унгария в НАТО от 1997 г. Плебисцитът, организиран от австрийския парламент през есента на 2000 г (в резултат на наложените от европейските страни санкции на Австрия за влизането в парламента на дясната Партия на свободата на Австрия), пък е пример за вместването на много теми в един въпрос. На гласоподавателите е наложено да дадат един отговор за цели шест проблема. Единият е дали санкциите трябва да приключат, вторият и третият се отнасят за вместванството на други държави в управлението на Австрия, а другите три – за специфични регулации на бъдещата Европейска конституция. Логично не е възможно да се даде еднозначен отговор по всичките въпроси. Парламентът и правителството обаче могат да интрепретират резултатите от плебисцита както намерят за добре, а освен това резултатът не е обвързващ. Т.е. докато в Австрия не съществува граждански инициран референдум, хората реално са обезвластени.

Плебисцитите с други думи нямат общо с пряката демокрация. При истинската пряка демокрация обществеността може винаги да използва събирането на подписи, за да предизвика управляващото мнозинство да проведе референдум, и условията за него са регламентирани от закона и са еднакви за всеки – независимо политик или не. Нещо повече – демокрацията винаги предполага свобода на словото, свобода за асоцииране, свобода на демонстрация и т.н., така че всеки да може да проведе обществена кампания (което никога не се е случвало в споменатите диктатури). Едно силно управляващо мнозинство няма нужда да организира вотове – то вече е получило мандат за действие от хората. Швейцарската конституция например не предвижда провеждането на плебисцити.

## **Д. Силата на парите**

Според този аргумент всеки, разполагащ с достатъчно средства, може да организира масирана медийна кампания, да контролира чрез нея публичния дебат, и в крайна сметка да спечели с обиграни маркетингови техники. Бившият кмет на Амстердам Схелто Патейн (Schelto Patijn) го илюстрира по следния начин: „Референдум срещу политиката за наркотиците? Подземният свят със сигурност е готов да инвестира няколко ми-



лиона гулдена тя да остане непроменена. Купувате 700 часа ефирно телевизионно време и по този начин купувате и даден референдум.“ (De Telegraaf, 13 януари 1997).

Безспорно е, че на някои места се харчат много пари за пряка демокрация. През 1998 г. за референдумни кампании в САЩ е изразходвана рекордната сума от 400 млн долара. От тях около 250 млн долара са дадени само в Калифорния (Smith, 2001; за повече вж глава 5). В САЩ има както много професионално проведени кампании с широко използване на телевизионно промотиране, така и платено събиране на подписи.

И в този случай обаче пряката демокрация не бива да бъде сравнявана с несъществуваща и непостижима идеална ситуация, а със съществуващата чиста представителна система. Финансово мощните групи харчат големи суми и за предизборните кампании на политическите партии и президентските кандидати, както и за лобиране сред законодателите и държавните служители. Швейцарският парламентарист Andreas Gross (2000 г.) правилно посочва, че „силата на парите при пряката демокрация е по начало по-малка от тази в чистата представителна система, при която на разполагащите с пари е нужно да повлияят на малък брой политици. При пряката демокрация трябва да се повлияе на цялото население и то публично.“

Второ, самото изразходване на много пари не гарантира благоприятен резултат. Критиците, като журналиста David Broder (2000), цитират по един анекдотичен начин примери за кампании, при които икономически заинтересовани групи (понякога компания или друга търговска група със специален интерес) рискуват голяма сума пари. Обаче са нужни систематични и детайлни проучвания върху множество граждански инициативи за дълъг период от време, за да може да се определи обективно какъв точно е ефектът на парите.

Политологът Елизабет Гербър (1999) прави точно това. Тя анализира паричните потоци на 168 инициативи в осем американски щата. За разлика от твърденията на критиците се оказва, че могъщите търговски интереси имат относително малък успех в получаване одобрението на желан от тях закон чрез популярен референдум. От инициативите, главно финансирани от отделни граждани, 50% са одобрени; от инициативите, финансирани основно от икономически групи със специален интерес, са одобрени едва 31%. Гербър идентифицира няколко типа „групи със специален интерес“ и открива, че шансът за приемане на граждански инициативи спада рязко при нарастване процентът на кампании, спонсорирани от индустрията. В допълнение отбелязва, че темите, промотирани от „специални икономически интереси“, са по-малко популярни и затова е по-трудно да бъдат наети доброволци. Гражданските групи разполагат с по-малко средства, но намират доброволци много по-лесно, което компенсира липсата на пари.

Политолозите Donovan, Bowler, McCuan and Fernandez (1998) откриват, че докато 40% от гражданските инициативи в Калифорния в периода 1986–1996 са приети, при допитвания, инициирани от финансово силни „специални интереси“, числото е едва 14%. „Нашите данни показват, че те наистина се котират най-ниско в Калифорния, и парите, изразходвани по тях, до голяма степен са изгубени.“ Проучване на Anne Campbell за

Колорадо пък показва, че в периода 1966-1994 г. само една от инициативите по „специални интереси“ е успешна. Както отбелязахме в глава 5, групите със специални интереси имат по-голям успех в подкопаването на граждански инициативи чрез стартирането на контра-инициативи, отколкото в предизвикването на свои.

Но дори когато групите със „специални интереси“ са единствените в състояние да стартират гражданска инициатива, гласоподавателите пак са в по-добра позиция, отколкото в ситуация без никаква гражданска инициатива. Матсусака (2004) прави сравнение със семейство, в което бащата (=представителната система) едностранно „предлага“ какъв вид пица да се поръча. Ако майката (=специалния интерес) също предложи вид пица, след което останалите (децата=избирателите) да могат да гласуват върху двете предложения. Смисълът е, че ситуацията на децата не може да стане по-лоша, дори ако те самите не могат да дадат предложение за вида пица. Вариантът, предложен от бащата, е винаги на разположение, но ако идеята на майката е по-добра, то тя може да бъде предпочетена при гласуването. „Така можем да видим, че възможността всеки в семейството да направи предложение, работи в интереса на мнозинството. Това заключение е валидно дори ако правото на предложение е запазено за определени членове на семейството. (...) Докато предложенията се филтрират през изборното правило за мнозинството, единственият вариант инициативите да влошат ситуацията на мнозинството е, ако гласоподавателите бъдат убедени да одобрят политики в противоречие с техния интерес.“ (Матсусака, 2004, стр. 12).

Тук Матсусака повдига ключов въпрос – много критици на пряката демокрация поддържат предположението, че гражданите могат лесно да бъдат подтикнати да гласуват против собствените си убеждения и интереси. Но в действителност това не се различава от разсъждението, което се крие зад чистата представителна система – че политиците знаят кое е добро за хората по-добре от самите хора. Това допускане е опасно, защото отваря вратата към политическа диктатура.

Има и друг начин да се подходи към проблема на големите пари. Матсусака систематично сравнява резултати от референдуми в САЩ с резултати от социологически анкети. Докато референдумна кампания може да струва милиони долари, то проучването на общественото мнение може да се извърши за няколко хиляди долара. Във втория случай няма изкривяване на резултатите поради наливане на „големи пари“. Матсусака анализира огромно количество данни за целия 20 век и заключава (както бе казано и по-горе): „При всяка политика, която бях в състояние да проучвам, инициативата я насочваше в посока, която мнозинството от хора казва, че иска. Не мога да открия нито едно доказателство, че мнозинството не харесва дадена промяна, която е следствие от инициатива.“ (Матсусака, 2004, стр. XI-XII; курсив).

Цялата информация горе се отнася до САЩ. В Европа едва ли са направени изследвания за ролята на парите при пряката демокрация, тъй като е ясно, че парите играят много по-малка роля в Европа. В Швейцария има редица референдуми, при които е изразходвана относително голяма сума, но нивото е несравнимо с това в САЩ.

Опитът показва отново и отново, че са важни два елемента – източникът на финансиране на кампаниите да бъде прозрачен и отворен за публична проверка и всички страни по въпроса да имат достатъчно възможности да кажат своята дума. Важността на публичността по отношение финансирането се доказва с безброй примери. Например гражданската инициатива срещу ядрената енергия в Монтана през 1978 г. разполага само с 10 000 долара за кампания. Опонентите на инициативата пък похарчват 260 000 долара. Въпреки това, с 65% одобрение, инициативата постига сензационен успех. По време на кампанията, общественото внимание е насочено към факта, че средствата на опонентите идват преди всичко извън Монтана и почти изцяло от ядрената индустрия. Подобна инициатива (против ядрената енергия) се провежда през 1980 г. в Орегон. Тук също гражданският комитет постига победа срещу финансовото превъзходство на индустрията, тъй като получава достатъчно възможности да се чуе гласът му. „Справедливата доктрина“ (Принцип, приет през 1949 г. от Федералната комисия по комуникации на САЩ, според който медиите трябва да предоставят балансирано ефирно време и на двете страни при казуси от обществено значение) е приложена коректно и така, въпреки ограничените парични ресурси, инициаторите стигат до избирателите чрез радиото и телевизията (Кронин, 1989 г.). Прави впечатление, че организациите, разполагащи с много средства, не са особено ентузиазирани за пряка демокрация: „Финансово мощните групи упорито се съпротивляват срещу въвеждането на референдума – в Минесота, Ню Джърси, Роуд Айлънд. През последните години AFL-CIO (Американската федерация на труда и конгреса на индустриалните организации), бизнесът, търговските камари... не спират да се борят против гражданската инициатива, често с (нелепия) аргумента, че гражданската инициатива струва много пари и следователно само богатите организации могат да се възползват от нея“. (Кронин, 1989).

Ясно е, че парите винаги оказват влияние върху пряко-демократичното вземане на решения. Но това влияние е поне равно на това при представителната демокрация и може да бъде компенсирано чрез изравняване кампанийното финансиране. Поради тази причина „прогресивистите“ в Калифорния предлагат пълно отричане на традиционната представителна система, но и същевременно въвеждане на мерки, ограничаващи ролята на „големите пари“. Frey&Bohnet (1994, стр. 158) пишат: „Не може да се отрече, че финансово обезпечените партии и групите със специален интерес са в по-добро положение да стартират инициативи и да правят пропаганда, отколкото по-слабо организирани (или неорганизиранни) групи. Няма смисъл обаче да се стремим към постигането на една тотално егалитарна (в смисъл на пълно премахване на икономическите неравенства) демокрация – различия в капацитета на отделните хора и групи винаги ще съществуват и ще влияят на политическата насока. Неизбежно е богатите и по-добре организирани групи да бъдат по-мощни. Но важният въпрос е не дали съществуват такива различия, а при какви правила и органи финансовите и организационни преимущества натежават най-много. Обаче колкото системата е по-малко демократична, толкова по-ефективно става лобирането. Дори и без избори, например при диктатура, групите със специален интерес пак оказват влияние. В рамките на ЕС тези групи са в състояние да повлияят повече отколкото в отдел-

ната страна членка, тъй като ЕС е по-недемократичен (Andersen and Eliassen, 1991). Ето в Швейцария коалицията между заинтересованите групи и политическия елит изглежда невинаги успява да следва своя начин и път, особено когато са засегнати важни въпроси.“

Проблемът с манипулирането чрез медийни кампании и контролът/монополът над средствата за информация не е проблем на пряката демокрация, а проблем на самата демокрация. В този контекст имаме сблъсък на две реалности. От една страна масмедията са предимно частна собственост, а от друга – свободното разпространяване на информация е част от принципа за свобода на печата. Иронията е, че това ограничава свободата на словото и в двете посоки – медиите имат склонност да защитават гледната точка на своите собственици. Съответно богатите хора или групи могат да купуват рекламно място или време, за да достигнат посланията им до обществото, докато гражданските инициативи със скромния си бюджет рядко имат такава възможност.

Атакуване свободата на печата не би могло да разреши този проблем. Затова конституционалната държава трябва преди всичко да създаде и организира собствен форум, чиято основна функция да е да бъде арена на дискусии и информационен портал. Един такъв форум може да бъде създаден със следните съображения (измежду останалите):

- I. Няма никаква причина обществените (държавните) радио и телевизия, които се финансират предимно от данъци, да предлагат в програмите си продукция тип „развлечение“. Забавленията са най-вече търговска дейност и следва да са приоритет на комерсиални канали.

Задачите на конституционалната държава произтичат от целта ѝ да постигне равнопоставеност пред закона и да защитава основните права и свободи. От тази перспектива осигуряването на свободен достъп до информация и културни продукти, за да могат гражданите да участват пълноправно в общественения живот, е задължение именно на обществените телевизия и радио.

Това задължение несъмнено трябва да се разбира в широк смисъл – то следва да съдържа обстоен новинарски преглед, достъп до културни събития, които не се излъчват по комерсиалните канали, и аналитични програми. Ключовата мисия е да се подкрепи процеса на демократично оформяне на мнение. Чрез организирането на внимателно подготвени и балансиранни дебати, в които поддръжниците и опонентите на дадена инициатива получават равни възможности да се изкажат, влиянието на икономическото (финансово) неравенство (между дебатиралите) може да бъде намалено значително. Държавата трябва да предоставя възможности за създаване на балансирана култура за формиране на мнения. Общественият ефир може да играе ключова роля в това, при условие, че остане напълно независим от политически или търговски интереси. Тази независимост трябва да бъде видима. Поради тази причина е абсолютно необходимо прякото и непряко рекламиране да бъдат държани далеч от публичния ефир.

II. Не бива да има пряка намеса и в печатните медии. Mayer (1989, стр. 118) цитира предложението на „Aktion Volksentscheid“ („Действие референдум“, част от програмата на Зелената партия във ФРГ) масмедии (тв, радио, публикации с тираж над 100 000 копия) да бъдат задължени да популяризират граждански инициативи и да предоставят равни възможности за говорене на опонентите. Това предложение в действителност е вик срещу свободата на медиите. Масмедии трябва да имат неограничена възможност да изразяват предпочитание за или против дадена инициатива. Държавата обаче може да използва големите количества средства, които в момента се използват за субсидиране на (обществени) медии и правителствена пропаганда, за да финансира информационна реклама в такива масмедии при референдуми и избори. При такова „Общественно-демократично пространство за говорене“ във вестниците, принципът за равнопоставеност на изказванията трябва да бъде законово гарантиран за поддръжници и опоненти. Концепцията ясно трябва да показва, че това „публично пространство“ в същността си е реклама/известие. И всяко съмнение за редакторска намеса е необходимо да бъде разсеяно.

III. Няколко седмици преди референдума, всеки гласоподавател трябва да получава информационна брошура, в която е обяснена същността на предложението; в която поддръжниците и противниците накратко са изложили аргументите си „за“ и „против“; и в която политическите партии, синдикатите, професионалните организации, групите със специален интерес и т.н. обявяват препоръките си как да се гласува. Такъв тип брошура е стандарт от много време в Швейцария и различни щати от САЩ.

Покрай „позитивните“ мерки е нужно да се вземат и „негативни“ такива. Разходите по изборите трябва да бъдат ограничени – не само за парламентарни (представителни) избори, но и за референдуми. Бюджетите на поддръжниците и опонентите трябва да бъдат публични. (В секцията за Калифорния от глава 5 показваме защо американските съдии се произнасят, че неограничените харчове за референдуми са в съответствие с принципа за свобода на словото, а приемат ограничения за кампанийните разходи при избори поради опасност от корупция. В Европа обаче този аспект се възприема различно). Имената на основните спонсори на кампанията и размерът на финансирането трябва да бъдат публични, нещо, което се прави в много американски щати, включително и Калифорния. Вариант е също така да се гарантира минимален праг на финансиране. Дадена гражданска инициатива, която е събрала нужния брой подписи за предизвикване на референдум, е доказала напълно, че поставя въпрос от обществено значение. Това би могло да бъде възнаградено чрез осигуряване на някакво базисно финансиране, така че на инициативни комитети със слаб финансов гръб също да се даде гласност. Този принцип се прилага в много европейски държави за политически партии, които обикновено получават субсидии на основа участието им в правителството или на местата им в парламента. Няма никаква причина да се дават средства на партии, но не и на инициативни граждански комитети, които са постигнали прага за подписи за референдум. В крайна сметка, и партиите, и комитетите са доказали определено ниво на обществена подкрепа.

Такъв пакет мерки би създал пространство за балансирано формиране на становища. Дали една демокрация успява или се проваля зависи до голяма степен от качеството на нейната свобода на дебатиране. По принцип не е основна задача на държавата да предоставя средства и начини за организиране на кръгли маси и форуми за дебати. Гражданите трябва да имат пълната свобода да създават такива и тези форуми да могат да бъдат свободно регулирани от учредителите им. Иначе казано, същото е и при демократичния дебат, непосредствено предхождащ законодателните решения. В този смисъл, наред с „частните“ форуми, трябва да бъде създаден специален форум и от конституционалната държава, достъпен за всеки, и предоставящ еднакви възможности за изказване на всеки, независимо от финансовия му ресурс.

## **Е. Липса на възможности за прецизиране и квалифициране на въпросите**

Според този аргумент референдумите не трябва да се прилагат, тъй като заради предлагането единствено на две възможности („да“ и „не“) са твърде опростени и „груби“. Той е използван от бившия белгийски премиер Жан-Люк Деан („Знам няколко проблема, които не могат да бъдат разрешени с „да“ или „не“ – 4 октомври 1992, Belgian RTBf French TV channel).

От гледна точка на хората, пряката демокрация предлага много по-големи възможности за тънкости и разграничения, отколкото чистата представителна система. При втората гласоподавателите могат да избират само измежду ограничен брой от общия спектър на политически възгледи (обикновено не повече от 10) – т.е. от програмите на политическите партии. И на практика тези възгледи почти никога не са идентични с избора, който биха направили избирателите, ако имаха възможност сами да решават същите проблеми.

Една анкета на Галъп демонстрира колко сериозен е този проблем. В нея участват 1000 американски избиратели, като въпросите са върху 20 актуални политически теми. Оказва се, че основните предпочитания на хората са смесица между т.нар. прогресивни и консервативни възгледи. Тази смесица не е отразена в нито една партийна програма. Така например американците генерално подкрепят по-високата минимална заплата (82%), задължителната регистрация на огнестрелни оръжия (72%), както и възстановяването на дипломатическите отношения с Куба (56%). Това са „прогресивни“ въпроси. Но расово преференциалното отношение в училищата и бизнеса (т.нар. „позитивна дискриминация“) се отхвърля от 85% от хората; 78% искат общо намаляване на данъците, а 69% искат казването на молитви в обществени училища да бъде узаконено. Тези теми засягат отново типично консервативни и либерални възгледи. Има и предложения, които биха допаднали на мнозинството сред обществеността, но не и на политическата класа. Галъп установява, че 56% от американците одобряват въвеждането на „училищни ваучери“, т.е. семействата получават средства и свободно избират кое училище да финансират, вместо образованието да се финансира централно от правителството. Такава свобода в образованието не е популярна сред политиките, които смятат образованието за едно от най-важните средства за упражняване на социално влияние.

Да предположим, че човек подкрепя комбинация от възгледите, представени по-горе. Тогава няма шанс този човек да открие партия, която да изразява изцяло неговите предпочитания и гледни точки. А дори и такава партия да съществува, пак няма да е сигурно какво ще се случи на практика. В крайна сметка партията може да се озове в опозиция. Или да стане част от управлението/правителството, но пък да се откаже от дадено становище, за да получи политическа подкрепа за друго, дори и отказаното становище да е поддържано от мнозинството избиратели. В повечето европейски „демокрации“ гласът на хората е „глас в пустиня“. Те могат единствено да изразят подкрепа за една най-обща програма в суров вид – либерална, консервативна, социалистическа и т.н. На тях не им е позволено в качеството им на рационални мислещи човешки същества да решават даден казус според достойнствата или недостатъците му. В този смисъл е абсурдно представителните власти да твърдят, че при пряката демокрация липсват тънкост и рафинираност.

Вярно е, че при повечето референдуми (не всички, вж долу) изборът се състои между „за“ и „против“ дадено предложение. Но всяко парламентарно решение също се взема на базата „за“ и „против“. Критиците обаче смятат, че процесът на формиране на мнение при пряко-демократичното решаване е по-кратък от този при парламентарното вземане на решение (т.е. не е напълно обмислен). По принцип това е реалистично възражение. При традиционните референдуми инициаторите предлагат вече изготвено предложение, около което се гради общественият дебат, и гласоподавателите не могат да променят предложението, а само да го приемат или отхвърлят. В парламента депутатите могат да предлагат изменения, при това в много случаи непосредствено преди гласуването (между другото невинаги – например при международни договори депутатите обикновено не могат да правят допълнения или промени).

За да се изясни тази картина е нужно да се отбележи, че фазата с оформянето на становище при дадена гражданска инициатива често предхожда стартирането на инициативата. В много области една гражданска инициатива има шанс за успех единствено, ако е подкрепена от голям брой организации. В резултат окончателното предложение вече носи белега на дискусии и консултациите между партньорските организации. Екстремни предложения без широка обществена подкрепа в действителност никога не успяват. От друга страна, фазата на оформянето на становище в днешната парламентарна практика често е сериозно опорочена от строгата партийна дисциплина (например т.нар. „камшици“ във Великобритания – партийни лица, които осигуряват „правилното“ гласуване на членовете) и от политическите пазарлъци. Общо казано партийните лидери са тези, които налагат как да гласува партията и решението често е базирано именно на грубо пазарене между политическите сили. Ако депутатите гласуват по съвест противоречието опоненти-поддръжници едва ли би зависело от партийната принадлежност, както е в момента при повечето парламентарни гласувания.

Нещо повече – напълно е възможно да се организира референдумната система по такъв начин, че наистина да има пространство за допълнителни корекции и

повече варианти за избор. Опитът с подобни допитвания постоянно се увеличава. Една от възможностите, използвана в някои германски провинции, е връзката между референдума и петицията. Ако група граждани иска да стартира законодателно предложение, има правото да представи предложението в парламента под формата на петиция, със съответно относително малък брой подкрепящи подписи – да речем 0,2% от избирателите. Законодателните органи тогава могат или да приемат идеята на гражданите, или пък да я отхвърлят аргументирано. Ако се случи първото, то гражданската инициатива постига целта си. Ако не – инициативата може да продължи напред или в оригиналния си вид, или с изменения в светлината на парламентарните дебати по нея. Тогава вече може да се пристъпи към референдум, като за целта инициативата трябва да събере по-висок процент подписи – например 2% от електората. Тази комбинация от право на петиция и референдум е поддържана от американската „Лига на жените избиратели“ в Калифорния и от асоциацията Mehr Demokratie в Германия (вж глава 5, Бавария).

В допълнение могат да бъдат приложени други два варианта:

- Ако не одобри гражданското предложение, парламентът да може да формулира алтернативно такова. Такава процедура съществува на национално ниво в Швейцария и на провинциално в Бавария. По този начин избирателите имат три възможности – да изберат гражданската инициатива, да изберат контрапредложението или да отхвърлят и двете предложения (избират статуквото).
- Инициаторите да могат да оттеглят собственото си предложение в полза на парламентарното алтернативно предложение. Този подход може да бъде полезен и добър избор за гражданската инициатива, ако парламентарното контрапредложение съдържа много елементи от гражданското предложение, като същевременно се запазва рискът и двете да бъдат отхвърлени от мнозинството. Подобен случай има в Швейцария при популярната инициатива „Фермери и потребители в подкрепа на екологично чисто земеделие“, която има за цел да се субсидират само дружества, спазващи строги екологични стандарти. Парламентът изготвя контрапредложение, което все пак запазва най-съществените аспекти от гражданското такова. Инициаторите оттеглят предложението си и на 9 юни 1996 г. парламентарният проект е одобрен от 77,6% от избирателите.

Интегрирането на правото на петиция и законодателната гражданска инициатива, евентуално допълнено със споменатите двете мерки, би позволило капацитетът на парламента да изготвя добре обмислени предложения да бъде използван по най-добрия начин. Демократичната производителност на парламента би се подобрила значително чрез съвместната работа с гражданските законодателни инициативи. Правото на петиция, понякога (погрешно) наричано гражданска инициатива, което съществува в някои европейски страни, е безсмислено само по себе си. Членовете на парламента в действителност не са задължени да предприемат нищо по предложението и гражданската инициатива (в случая петицията) не разполага с инструменти за реакция, ако предложението

бъде игнорирано. Но в качеството си на прелюдия към гражданска инициатива петицията несъмнено добива голямо значение. Чрез нея и последвалите дебати в парламента инициативата може да се усъвършенства, а същевременно се създава силна връзка между граждани и парламент, което от своя страна засилва легитимността на последния.

Една допълнителна възможност, предложена отново от „Лигата на жените избиратели“, е да се организират изслушвания за гражданската инициатива. Идеята предвижда на ранен етап от инициативата, когато все още е събран малък брой подписи, и в рамките на специфична законова рамка, да може да се провеждат изслушвания, на които предложението евентуално да се преработи и усъвършенства.

На кантонално ниво в Швейцария има редица любопитни експерименти за гласуване с няколко възможни избора. Пионер в това е кантон Берн. Един от примерите там – гласоподавателите избират между пет различни предложения относно реорганизирането на болничната система (Beedham, 1996). Пак в Берн пробват система, при която хората не са ограничени да отговорят само с „да“ и „не“ на дадено законодателно предложение, а могат да прилагат и изменения. Все още е рано да се правят заключения относно тази система, а и има варианти, които досега не са опитани никъде. Бенджамин Барбър (1984) например предлага гласуването да се осъществява по скала от „категорично не“ до „категорично да“.

Понякога опонентите на пряката демокрация формулират възражението си (с този аргумент) по друг начин. Според него на решението на хората влияят всякакви теми и въпроси, нямащи нищо общо с конкретното предложение – феномен, известен като „свързване“. „Референдумът се превръща в инструмент на обща неудовлетвореност. Желанието за разширяване в този смисъл би почивало на причини, нямащи нищо общо с разширяването.“, обяснява бившият европейски комисар Frits Bolkestein за възможността да се проведе референдум в Нидерландия относно разширяването на ЕС (NRC Handelsblad, 9 септември 2000). Обаче главно представителната система е тази, при която „свързването“ задава дневния ред. В края на краищата при избори всякакви теми се смесват една с друга и бъркотията не се разплита с едното пускане на бюлетина. Това, което Bolkestein всъщност има предвид, не е референдум, иницииран от гражданите, а еднократен плебисцит, предизвикан от правителството – единственото всеобщо допитване, което нидерландската конституция позволява (2006 г.). В такава ситуация е повече от вероятно и други въпроси да бъдат въвлечени в обществената дебат. В крайна сметка след като гражданите нямат не могат да инициират сами референдум, им се налага да чакат следваща възможност, за да решават пряко по даден проблем. По този начин неудовлетворението расте и просто чака въпросната следваща възможност, за да се изрази. Но в тази книга не се защитава ползата от плебисцита, а тази за валидната пряка демокрация, при която хората могат да стартират инициативи за референдуми по всяко време. Феноменът „свързване“ е непознат при швейцарската пряка демокрация поради простата причина, че гражданите могат да решават пряко всеки проблем и могат да стартират инициативи сами.

С една дума, ако политиките са действително загрижени да няма „свързване“ с нямащи отношение по дадено предложение въпроси, те трябва да позволят повече пряка демокрация.

## **Ж. Конфликт с представителната демокрация**

Този аргумент е съставен от предположенията, че от една страна авторитетът на парламента се подкопава от референдумите, а от друга – че върховенството на политическото управление е заплашено от референдумите.

Първо обърнете внимание на следната заблуда – демокрацията се отъждествява с представителната такава, т.е. представителството е нейната същност. В такъв случай референдумите наистина биха заплашили демокрацията. Но в действителност не представителството, а народният суверенитет е същността на демокрацията. В човешката история не само диктатори като Хитлер и Сталин се представят като представители на хората, но и редица абсолютистки монарси. Показахме в глава 2, че чистата представителна система е правилно тълкуване на демокрацията само в един случай – ако гражданите са съгласни с това виждане. Проучванията обаче равномерно показват, че това никога не се е случвало от 70-те години насам, напротив – мнозинството последователно подкрепя въвеждането на пряко-демократично вземане на решения.

С други думи аргументът, че парламентарният авторитет се подкопава от референдумите, няма отношение. Парламентът не е самоцел – парламентът е там заради демокрацията; демокрацията не е там заради парламента.

В известен смисъл обаче, ако пряката демокрация бъде въведена, то по този начин би се доказала стойността на парламента, тъй като така гражданите биха могли косвено да демонстрират доверието си към всяко парламентарно решение. Ако гражданите не стартират инициатива след като парламентът е одобрил даден закон, това може да бъде интерпретирано като доверие. В чистата представителна система хората не могат да се противопоставят на парламента – следователно те не могат да изразят увереност в парламента, дори и косвено. Могат единствено да си останат вкъщи в изборния ден – това действие обаче може да се тълкува по различни начини.

Ако съществува възможност гражданска инициатива да бъде стартирана по всяко време и за всеки казус, парламентът ще бъде под натиск да законотвори в съответствие с желанието на хората. В този ред на мисли вече беше споменат вариантът парламентът да допринесе за доусъвършенстването на дадено предложение, както и да може да предлага алтернативен проект.

Онези, които твърдят, че референдумите вредят на общественото доверие в парламента, трябва да осъзнаят, че в обществото това доверие отдавна е изгубено – много преди повечето държави да въведат сериозни пряко-демократични права на национално ниво. През 2002 г. Галъп провежда голямо проучване сред 36 000 души от 47 държави за нивото им на доверие към 17

институции – сред тях армия, правителство, образователна система, масмедии, синдикати, МВФ, мултинационални компании и т.н. В класацията парламентите са на дъното по доверие. 51% от анкетираните имат малко или никакво доверие в парламента, едва 36% посочват умерено или високо доверие. Рейтингът на парламентите е нисък особено в европейските страни – 2/3 от респондентите смятат, че техните държави не се управляват според желанието на мнозинството. На въпроса „Като цяло нещата в света вървят ли на добре?“ малка част отговаря утвърдително – едва 13% от германците, 14% от италианците, 23% от нидерландците и 25% от британците. Т.е. в условията главно на представителни системи мнозинството е загубило доверие в парламента.

Друга формулировка против референдумите е, че чрез тях се поставя под въпрос върховенството на политическото управление. Тук има косвено допускане, че „парламент и правителство“ е равно на политика и управление. Обаче в идеалния случай политиката е форум, в който участват всички граждани. В тази светлина пряката демокрация никога няма да навреди на политиката, напротив – ще ѝ даде мощен тласък. Пряката демокрация може да доведе до процъфтяващо и съзидателно политическо събрание.

Същевременно прякото влияние на граждански инициации референдум не бива да се надценява. През върховата за пряката демокрация в САЩ 1996-та година са проведени общо 102 граждански инициирани референдума, докато приетите закони от парламенти са 17 000 (Waters, 2002, стр. 6). Половината от всички американски щати широко упражняват пряко-демократични инструменти, така че можем да приемем, че дори в щат с относително високо ниво на пряка демокрация 99,9% от законите все още се одобряват от законодателните представители. В този смисъл е абсурдно да се говори за подкопаване от страна на пряката демокрация. Вероятно тук критиците визират „вторичния“ ефект на референдумите – че политиките не могат приемат законодателства без подкрепата на гражданите. И съответно им се налага да вземат предвид становищата на различните групи сред населението и да изградят предварителна подкрепа за предложенията си. Но кой би възразил срещу това?

### 3. Пренатоварване и умора от гласуване

Според този аргумент референдумите изискват твърде много усилия от избирателите и те стават все по-малко склонни да гласуват. В резултат се губи представителност, тъй като икономически по-неустойчивите/по-слабите се отказват най-бързо.

В Швейцария средната избирателна активност при парламентарни вотове от десетилетия е около 40% (същата при референдуми е около 50%) – по-ниска от тази на парламентарни избори в Германия (80%) и на президентски избори във Франция (70-80%) или САЩ (50-60%).

И така – относително ниското ниво на избирателна активност често се дължи на умора от референдумите. Ако такава причинно-следствена връзка наистина съществува, то решението може да бъде увеличаване на

прага на подписите, който в Швейцария е много нисък (100 000 за инициатива или 2% от избирателите). По този начин би било по-трудно на относително малки групи да стартират инициативи, които не се харесват на повечето хора.

С такива заключения обаче трябва да се внимава. При чистата представителна система гражданите практически не могат да влияят върху политиката по какъвто и да е начин – те разполагат единствено с възможността да гласуват на всеки няколко години. При представителната система липсва и шанс да се чуе думата на всеки. При една добре разработена пряко-демократична система обаче възможността всеки да изрази гледна точка е много по-балансирана и динамична, и хората чувстват, че имат повече свобода да изберат дали сами да участват във вземането на решение или да дадат мандат за това на другите.

Освен това не са известни изследвания, при които мнозинството да се обяви в полза на по-малко референдуми. Напротив – мнозинството от хората, които никога не гласуват, са поддръжници на пряката демокрация (Mockli, 1994, стр. 184).

Разбира се участието в референдуми и избори винаги трябва да се насърчава, но избирателна активност от 10% или 20% не е задължително проблемна. Мандатният (възложителният) принцип играе същата роля в пряко-демократичното вземане на решения, каквато и при парламентарните избори (вж глава 2). Дори само 10% от електората да гласува на плебсцит, резултатът е пак по-широко подкрепен, отколкото в случай на парламентарен вот, при който активността е 0,005%. Въпросните 10% от избирателите просто имат толкова добра мандатност, колкото и парламентаристите, при това с предимството, че са повече. От друга страна, мандатността, дадена на избирателите при референдум, е много по-ограничена от тази при избори, тъй като в дневния ред има едно определено решение, а не евентуална безкрайна поредица решения по всякакви въпроси.

Че концепцията за мандатността е не само чиста теория, но е и интуитивно разпознаваема от широката общественост е видно от споменатия току що факт, че пасивните гласоподаватели са привърженици на пряката демокрация. В една истинска демокрация всеки гражданин трябва да има свободата на всички избори да прецени дали да даде мандат на другите или сам/а да гласува. Напълно е възможно човек да сметне, че има малък опит в общественото вземане на решения и систематично да упълномощава останалите. Важното е, че той или тя, и никой друг, преценява сам/а своята компетентност. И липсата на избори (отворена диктатура), и системата на задължителното гласуване, отнемат на хората свободата сами да отговарят за себе си.

Политологът Hanspeter Kriesi показва, че познанието по проблем, подлежащ на гласуване, наред с общия интерес към политиката, са най-важните фактори за участието на референдуми в Швейцария. Нивото на образование, доходите и социалната принадлежност доказано имат съвсем минимален ефект върху участието (специално за Швейцария ефектът е нулев). Също така изглежда, че жените са склонни да гласуват по-рядко от мъжете на референдуми (тази тенденция

се отнася повече за по-възрастните жени). Участието също така се увеличава до определена възраст, след което отново намалява, макар и не равномерно. Онези, които твърдят, че са „напълно наясно“ с предмета на референдума, участват четири пъти по-често от хората, които „не са наясно“. Несъответствието е съвсем малко по-малко, когато основната променлива е нивото на интерес към политиката. Когато двете променливи се комбинират, т.е. при хората, едновременно се обявяват и „напълно наясно“ с предмета на референдума, и за „много заинтересовани“ от политика, нивото на участие е осем пъти по-високо от нивото на тези, които „не са наясно“ и „не са заинтересовани“ (Kriesi, 2005, стр. 118–122). В обобщение – най-важната причина за неучастие е когато хората смятат, че нямат достатъчно познание по гласувания проблем.

## **И. Формулировката на въпроса може да бъде манипулирана**

Според това възражение въпросът на референдума може да бъде зададен по подвеждащ начин и в резултат е вероятно хората да гласуват против реалните си убеждения. Проф. Jan Geijsels (De Standaard, 5 ноември 1992) го илюстрира така: „Няма референдум, по който не е имало дискусия как да бъде поставен въпросът.“

В действителност формулировката на въпроса е проблем главно при плебисцита, а не при пряката демокрация. Плебисцитите не са задължаващи и се предизвикват от управляващата политическа класа, която често включва различни проблеми в един единствен въпрос, а също така манипулира и други условия (вж точка „г“).

При автентичната пряка демокрация политиките не могат безразборно да променят формулировката или регулациите както им е угодно. Законът постановява условията и те са еднакви за всички граждани, независимо политици или не. Нещо повече – трудно е пряката демокрация да се приравни с плебисцитите, тъй като последните винаги водят до политическа злоупотреба, като същевременно не са необходими поради вече предоставения мандат за действия на парламента и правителството. Както бе споменато, при швейцарската пряка демокрация, плебисцитите, предизвикани от управляващите, не са предвидени. Законът определя обстоятелствата, при които се провежда референдум и постановява съответните правила. Всички изменения на конституцията задължително подлежат на референдум. В допълнение съществува опционален (факултативен) референдум, чрез който хората могат да оспорят вече одобрен от парламента закон, както и гражданска инициатива, от която може да произлезе референдум, ако всички условия бъдат спазени. Въпросът на референдума трябва винаги да бъде формулиран просто и обективно – независимо дали става дума за предложение, прието от парламента, или за гражданска инициатива (подкрепена със съответния брой подписи). Отговорът е сведен до „за“ и „против“ предложението (в Швейцария и Калифорния се използва стандартизиран неутрален подбор на думи). С гражданската инициатива е лесно да постанови юридически (както е в Швейцария), че инициативата се отнася само за един проблем. Откакто в Швейцария титулът на гражданската инициатива е част от въпроса на

референдума, Bundeskanzlei (Федералният съвет) има право да я отхвърли, ако е налице явно подвеждане в заглавието ѝ.

Примерите за противоречия по всички тези теми са изключителна рядкост. Това е не само въпрос на регулация, но и на демократична култура. Референдумите и гражданските инициативи отдавна са част от дневния ред в Швейцария, Калифорния, Орегон, Бавария и т.н. и представляват рутинна работа за политици и държавни служители, които ги обслужват в условията на прозрачност и ориентиран към гражданите начин, точно както редовните избори са рутинна в европейските държави поради дългия опит в организирането им. Почти е немислимо дадена управляваща партия, например в Нидерландия, да злоупотреби с позицията си, за да манипулира изборите чрез фалшифициране на правилата. Някой ден ще бъде също толкова немислимо нидерландските партии да злоупотребяват и с пряко-демократичния процес на вземане на решения за своя изгода.

Трудности с формулирането на въпроса биха могли да възникнат в ситуация, когато хората трябва да гласуват с „да“, ако са „против“ дадено предложение или обратното. Подобен проблем се наблюдава при първите референдуми в Италия. През 1974 г. противниците на разводите там трябва да гласуват с „да“, за да потвърдят позицията си (Budge, 1996). Общинският съвет в Гент пък формулира въпроса за референдума Белфорт (1997) по такъв начин, че противниците на строежа на автомобилен паркинг в Белфорт също трябва да гласуват с „да“ (инициаторите протестират срещу въпроса, но в крайна сметка опасенията им са неоснователни – гласоподавателите се ориентират добре в ситуацията). Въпреки тези примери се оказва, че няма убедителен пример за референдум, при който становището на мнозинството да не надделее поради неразбиране на въпроса.

И накрая – с риск наротивът да стане монотонен – трябва да отново да се каже, че противниците на пряката демокрация използват съвсем различни критерии при представителното и пряко-демократичното вземане на решения. При първата система гласоподавателите обикновено остават в пълно неведение относно последиците от своя вот. Те не знаят скрития дневен ред на политическите партии, не знаят каква управленска коалиция или каква управленска програма ще се състави и одобри. Партийните манифести казват малко – те например не посочват кои точки ще изпаднат по време на коалиционни преговори. Международни договори, данъци и такси (като например върху горивото), премахване на задължителна военна служба и т.н. (примери от Нидерландия) често се налагат на хората след изборите. Детайлите по тези теми пък често остават напълно невидими при представителната „формулировка на въпроса“ – изборния манифест и предизборната кампания. При пряко-демократичното вземане на решения картината е много по-ясна – хората почти винаги знаят точно за какво трябва да гласуват „за“ или „против“. Въпреки това, противниците на пряката демокрация непочтено твърдят, че именно на тях се налага да се справят с „неясната формулировка на въпроса“ при пряко-демократичното решаване.

## Й. Консерватизъм, ентузиазиран активизъм

Според някои референдумната система би блокирала някои съществени нововъведения, тъй като хората са склонни да запазват статуквото. Други пък твърдят обратното – че ентузиазираните активисти могат да използват референдумите, за да поемат контрол над демокрацията, тъй като „пасивното мнозинство“ обикновено не гласува.

Това, което се има предвид под „нововъведения“, и възгледите, които могат да бъдат обозначени акуратно като „леви“ или „десни“, обаче са политически преценки, които не бива да бъдат оставяни на технократите. Например Зелените партии в Германия и Нидерландия, поддържат европейската интеграция с аргументи, смятани за „прогресивни“, докато техните сестрински партии в Скандинавия и Великобритания, изповядващи същите „прогресивни“ доводи, са всъщност силно евроскептични. Ако „прогресивните“ партии опитат да блокират съкращението на социалните разходи – отчитано като „необходима модернизация“ от управляващите консерватори, то това „прогресивна“ или „консервативна“ реакция е?

Разглеждайки поведението на политиците можем да установим, че всъщност в някои случаи те упорито се противопоставят на модернизацията. Пряката демокрация сама по себе си също е пример, такъв е и въвеждането на училищни ваучери, които биха „освободили“ образователната система от държавата. Лесно е да се каже, че това са модернизации, без които обществото на 21 век би функционирало трудно. Едно голямо мнозинство от хората одобрява и двете мерки, но политиците ги блокират, тъй като в този случай именно те са онези, които имат интерес от запазване на статуквото. При други казуси пък политиците са „по-прогресивни“, но това може да доведе до явно отрицателни резултати. Видяхме вече в точка Б, че политиците като цяло искат по-висок публичен (държавен) сектор в икономиката от гражданите (и поради егоистични подбуди, тъй като това увеличава властта им). И в резултат чистата представителна система води до по-високи бюджетни дефицити отколкото при пряката демократична система.

Една интегрирана демокрация разполага с инструменти както за прилагане на спиралка на политици, които избързват и изпреварват обществения дневен ред (опционален и задължителен референдум), така и инструменти, чрез които обществото може да натисне педела на газта в случай, че избраните политици не променят курса достатъчно бързо (гражданската инициатива). Ние заставаме зад въвеждането на такива спиралки и ускорители. Понякога именно противниците на референдумите – да речем, когато са част от управленска коалиция – са тези, които въвеждат някаква форма на референдум (за предпочитане ограничена до относително невинен опционален референдум), чрез която хората могат да кажат единствено „не“ на вече приети от политиците закони.

Бърз поглед върху практиката в Швейцария и САЩ показва, че консервативните и прогресивните групи имат различен успех с референдумите. В Швейцария от десетилетия гражданската инициатива е използвана пре-

димно от прогресивни групи, докато опционалният референдум е по-скоро инструмент на консервативните, макар и напоследък тази разлика да не е толкова ясно изразена.

В последните десетилетия прогресивните групи печелят мнозинства с инициативи, свързани с медикоментозното лечение на наркозависимите, със защитата на работещите от въздействието на 24-часовата икономика, присъединяването към ООН, подкрепата за екологично чисто и природосъобразно земеделие, включването на антирасистки текст в швейцарската конституция, увеличаването на таксите върху горивата, третирането изнасилването в брачни условия като наказуемо деяние, ограничаване на генното модифициране, създаването на цивилна служба като алтернатива на задължителната военна служба, мораториум върху изграждането на ядрени централи, въвеждането на различни такси при използване на леки и товарни автомобили, премахване на смъртното наказание включително и по време на война.

Консерваторите пък получават одобрение за мерки, отнасящи се до доживотен затвор за извършителите на сексуални престъпления, отчетени от експерти като изключително тежки и опасни, правила и регулации за намаляване бюджетния дефицит, прекратяване на някои правителствени субсидии, както и отхвърлянето на някои прогресивни предложения, дело на правителството или на граждански инициативи (Butler&Ranny, 1994; Kaufmann et al., 2005).

В последните десетилетия „прогресивни“ групи в Калифорния имат успешни референдуми за предложения, включващи природосъобразно законодателство, легализирането употребата на марихуана за медицински цели, повишаване на минималната работна заплата, ограничаване въздействието на спонсорирането на кампании при избори, увеличаване акцизите върху цигарите, забрана на различни токсични вещества, вземане на редица мерки за защита на животните, определяне на минимум за училищните бюджети, въвеждането на свободен достъп до различни типове информация за потребители и гласоподаватели.

Сред печелившите предложения на консерваторите са намаляване на данък общ доход и данъка върху недвижимите имоти, по-строги присъди за рецидивисти, прекратяване на двуезичното образование, прекратяване на „позитивната дискриминация“, закриването на някои държавни служби за нелегалната имиграция, разрешаване на платена работа за затворници, въвеждането на задължителен референдум при предложения за увеличаване местните данъци и таксите (Allswang, 2000). Hajnal & Louch (2001, стр. Vii) стигат до извода, че през 80-те години на 20 век поддръжниците на демократи и републиканци имат точно равен шанс (62%) да бъдат от печелившата страна при популярен вот. През 90-те републиканците са на печелившата страна само 2% по-често от демократите. Т.е. на практика двете страни взаимно се балансират.

Твърдението, че по-ентузиазираните активисти биха злоупотребявали с пряката демокрация, за да прокарат екстремни предложения, също не е особено съдържателно. Практиката в Швейцария и САЩ ясно показва, че хората са изключително предпазливи. Ако



някой пожелае предложението му да бъде прието, то той трябва да използва гражданска инициатива. Вече видяхме в глава 5, че в Швейцария едва 10% от инициативите биват одобрявани; в Калифорния числото е 40%, но като се има предвид, че голяма част от инициативите впоследствие са отхвърляни от съдилищата, процентът отново е около 10. Когато не са убедени в даден проект, хората са склонни да гласуват против гражданската инициатива.

В някои отношения малките ентузиазирани групи всъщност имат по-големи шансове при строго представителните системи. В крайна сметка при тези системи е достатъчно единствено на дадена страна да бъдат привлечени неголям брой политици. Европейските крайни националисти са типичен пример за малка активна група, която обаче има много по-голямо влияние над недемократичното развитие на ЕС посредством представителните системи (видно например в проекта за Европейска конституция), отколкото би имала при пряка демокрация. Единствената причина, поради която влизането в сила на Европейската конституция е временно замразено, са отрицателните референдуми в Нидерландия и Франция.

## К. Съществуват по-добри инструменти от референдумите

Първата реакция на политиците пред призови за пряка демокрация е просто да ги игнорират. Ако обаче призивите продължат, идва момент, в който игнорирането вече не върши работа. Тогава политиците и приближените им често предлагат алтернативи, чрез които да покажат, че не са глухи за апела към повече демокрация, и които същевременно не са толкова заплашителни към властимащите, както граждански инициираният референдум. Тези алтернативи са представяни като опит да се намерят инструменти, работещи по-добре от референдумите. Такъв например е случаят в Белгия от втората половина на 90-те, когато вследствие на масови демонстрации („белите маршове“) пряката демокрация е поставена в челото на политическия дневен ред, но напоследък политиците отново се връщат към предишните си позиции и оттеглят подкрепата си за граждански инициирания референдуми.

В този контекст журналистът Filip Rogiers цитира виждането на белгийския политик Dirk Holemaans за „диалогична“ вместо „пряка“ демокрация: „Диалогичната демокрация се различава фундаментално от пряката демокрация. При последната в политиката влиза пазарният модел. Тя тръгва от идеята, че ако проведете проучване, ще разберете какви теми вълнуват обществото в даден момент – докато демокрацията всъщност означава, че на хората се предоставя възможност да поставят под въпрос собствената си гледна точка и евентуално да я променят. И само по този начин може да се създаде обществена подкрепа за необходимите промени. Диалогичната демокрация не е пряка демокрация, тя е дълъг път на отбелязване и добавяне на гледни точки и становища, „да“-та и „не“-та. Нито пък е свенлив начин да се даде легитимност на представителната демокрация. Тя просто е една много прозаична дума за демокрация. Класически пример е формулата за гражданските панели. В даден град или община една представителна група граждани разиск-

ват специфичен проблем. Дадени са им всички възможности и ресурси, за да формират добре обмислено съждение. Могат да изслушват свидетели и вещи лица. Накрая отсъждат и предлагат решение. То може да не бъде консенсусно – т.е. не е необходимо единодушие. Дори гражданите, чието мнение не е било взето предвид, ако не друго, поне разбират причината за крайното решение. Имало е и диалог, и конфронтация, имало е и промяна на становища.“ (Knack, 19 февруари 2000).

Тактическият замисъл на тази линия на разсъждение е ясен. Първо пряката демокрация (по смисъла на гражданската инициатива) е представена като тип пазарно проучване, несвързано с обществената дискусия или формирането на становище. Естествено едва ли някой би намерил идеята за привлекателна. След това е представена алтернативата „диалогична“ демокрация, при която гражданите всъщност обменят информация, дискутират помежду си и евентуално променят вижданията си. Неяснотата, която се получава тук, е между две двойки противоположни позиции: „действителното обществено формиране на мнение“ срещу „не-формиране на мнение“ и „народен суверенитет“ срещу „не-народен суверенитет“. Holemaans и Rogiers отхвърлят граждански инициирания референдум на базата на първата двойка, твърдейки, че общественото формиране на мнение е от съществено значение и е несъвместимо с референдума. И тогава предлагат алтернатива, която би гарантирала повече от т.нар. формиране на мнения. Тук обаче се губи народният суверенитет.

Същевременно е абсурдно да се твърди, че граждански инициираният референдум не е свързан с интензивен процес на обществено формиране на мнение. А priori социалният дебат е много по-интензивен при обвързващия референдум отколкото при гражданския панел, тъй като при него много повече хора вземат участие в процеса. Те са и силно мотивирани да дискутират дадения проблем, защото знаят, че крайното решение зависи от тях. Нито Rogiers, нито Holemaans полагат каквото и да е усилие да подкрепят изложенията си. Двамата просто заявяват несъвместимост между популярния референдум и общественото формиране на мнения и я разглеждат като нещо очевидно, разчитайки, че читателят безкритично ще се съгласи. След това алтернативите според тях (в случая гражданските панели) са разгледани като работещи методи, които действително ще гарантират обществено формиране на мнения, а подкопането на народния суверенитет, което върви с тази „алтернатива“, е negliжирано и представено крадешком като нещо приемливо. Rogiers не казва, че гражданите се обединяват около собствена инициатива, а че ще „се събира представителна група“. От кого ще бъде събрана? Rogiers мълчи, но отговорът се подразбира – от избраните политици. Групата граждани очевидно не представлява и суверенен орган: „... предоставят им се всякакви възможности и ресурси, за да формират добре обосновано и обмислено становище.“. Предоставя им се? От кого? Отново отговорът е предизвестен. И накрая гражданите не вземат самостоятелно решение, не – те „...предлагат решение“. На кого го предлагат? И кой приема или отхвърля решението? Отговорът още веднъж се подразбира – политиците.

Политологоът Van Praeg (2000) систематично сравнява опционалния референдум с други два инструмента на „демократията на участието“ (т.нар. партисипаторна

демокрация), популярни сред нидерландските политици: гражданската анкета (наричана още граждански форум или граждански мониторинг), и интерактивно правене на политики (или отворен планов процес). При гражданската анкета – под инструкциите на държавни служители или политици – определена представителна група граждани регулярно дава мнението си по всякакви теми. При интерактивната политика гражданите, държавните служители и/или политическите организират кръгли маси, на които се планира решаването на конкретен проблем, посочен от администрацията.

Van Prague посочва, че описаните две процедури се провеждат по инициатива на властите, докато референдумът се предизвиква по инициатива на гражданите; че дебатът при тях е много по-пасивен; че участват и са включени много по-малко граждани отколкото при референдум; че възгледите на политическите и държавните служители доминират, което не е така при референдума. Van Prague заключава, че поради тези причини това всъщност са инструменти в услуга на официалните власти.

Заслужава да се отбележи и изводът на Van Prague относно качеството на дебатите на няколко местни референдуми в нидерландски общини, че процесът на формиране на становища при гражданските анкети е по-повърхностен отколкото при референдуми: „Интересно е, че при анкетите гражданите са питани за мненията им по теми, които те смятат за неважни или съвсем маловажни. Затова има опасност отбелязването възгледите на хората само чрез запитване да представлява моментна картина, която впоследствие лесно би могла да се промени под влиянието на нови аргументи. Това важи, макар и в по-малка степен, и за анкети с повече от един отговор, при които хората са окуражавани да помислят и за алтернативни идеи. Това наблюдение е валидно много по-малко за резултат от референдум. Ползата от обществения дебат, предизвикан от референдум, е, че всички граждани се сблъскват с множество различни аргументи за по-дълъг период от време. И съответно становищата се оформят по-ясно и по-добре след няколкоседмичен дебат и биха се променили по-трудно под влиянието на допълнителна информация.“

Ето защо референдумът се оказва най-популярната иновация сред хората. През 1998 г. Нидерландският борд за социално и културно планиране (1999, стр.37) провежда допитване в Нидерландия за петте най-популярни иновации. Именно референдумът отбелязва най-високо ниво на подкрепа с 80% от запитаните. Следват го въвеждането на изборна кметска длъжност (71%), въвеждането на избирателни райони за парламентарните избори (55%), въвеждане на избирателна длъжност за министър-председател (54%) и устройването на Нидерландия в република (10%). Тази анкета на практика повтаря резултатите от идентично допитване от 1972 г. със същите въпроси, на което отново референдумът е на върха с 62% подкрепа.

## Л. Опасност за държавата

Този аргумент се посочва най-вече в Белгия.

Тук на първо място трябва да се отбележи, че държавата съществува заради хората, а не обратното. Ако една

страна може да съществува само като потиска развитието на демокрацията, тогава тази страна не бива да съществува (в настоящата си форма), тъй като е ясно, че не това желаят хората.

Белгийският „Кралски спор“ – дебатът относно връщането на крал Леополд от изгнание след Втората световна война – не може да бъде цитиран като аргумент против пряката демокрация при никакви обстоятелства. Трябва да се прави строго разграничаване между обвързващия граждански иницириран референдум и т.нар. плебисцит или „популярен референдум“, тъй като последните се предизвикват от властимащите с цел добиване на повече легитимност на собствените им планове и програми (вж точка В).

В случая с Кралския спор, плебисцитът се оказва последна мярка за политическия елит за решаване на патова ситуация, възникнала в рамките на представителната система. След като тази система се проваля напълно, се налага от да се прибегне до плебисцита като *deus ex machina* (~ключ за излизане от безизходица).

Плебисцитът в Белгия от 1950 г. е лоша карикатура на пряко-демократичното вземане на решения във всички отношения. На първо място резултатът от вота не е задължаващ (и в крайна сметка малцинството постига своето, а не мнозинството). Второ, плебисцитът не е инициатива на хората, а на политическата класа, която прибегва до него едва след като оплита изцяло конциите. Трето, всички политически партии, включително самият крал, използват различни критерии за интерпретиране на резултата. Именно по този повод Dewachter (1992 г.) пише: „По време на формирането на първото правителство на Гастон Ейскенс (август 1949 – юни 1950) през лятото на 1949 г., социалистите искаха 66% от гласовете да са достатъчни (за връщането на краля бел. прев.), но либералите предложиха 70% или повече да означава незабавно връщане на краля, при по-малко от 55% той да абдикира, а стойност между двете да послужи за индикатор на настроенията на хората за парламентаристите. (...) Според Paul-Henri Spraaк (социалист, премиер до 1949 г.) 66% бяха достатъчен брой на национално ниво, но председателят на Белгийската социалистическа партия Max Buset поиска поне по 60% мнозинство във Валония, Брюксел и Фландрия. Тогава дебатът върху плебисцита стана дори по-енергичен и бяха формулирани нови прагове.“ Самият крал определя праг от 55%, но в крайна сметка политическата класа така и не постига споразумение за тълкуването на резултата. Не е изненада, че накрая настъпва пълен хаос. 58% от избирателите в цяла Белгия дават вот за връщането на краля, но докато във Фландрия мнозинството е „за“, във Валония мнозинството гласува „против“. Впоследствие резултатът е отхвърлен от редица обществени групи и партии, които опитват да блокират кралското завръщане. В крайна сметка Леополд се съгласява да абдикира при навършването на 21-годишна възраст на сина му Бодуен, който е обявен за крал в деня след абдикацията на баща му.

Кралският спор се цитира като пример как общности, говорещи различен език, могат да гласуват различно, което пък може да доведе до разделяне на страната. Тук трябва да бъдат направени две фундаментални забележки.

Първо, не е вярно, че различното гласуване при групи, говорещи различни езици, автоматично заплашва федералното единство. В Швейцария има много примери за такива разнопосочни резултати. Например през 1992 г. мнозинството от френскоговорящото население гласува за присъединяване на страната към Европейската икономическа общност, докато по-голямата част от немскоговорящото население гласува против (и в крайна сметка осигурява мнозинството на национално ниво). През септември 1997 г. повечето немскоговорящи швейцарци одобряват намаляване обезщетението за безработица, докато френскоговорящите го отхвърлят с голямо мнозинство (осигурявайки и мнозинство на национално ниво). Тези резултати не довеждат до „обществено напрежение“.

Второ, такива проблеми биха възникнали в много по-малка степен, ако е налице принципна и съгласувана федеративна държавна структура. Само онези проблеми, които трябва да бъдат решени на по-широко ниво (поради естеството на самите проблеми), съответно трябва да се решават на такова ниво. Във федеративен смисъл логичният резултат от Кралския спор би трябвало да бъде Фландрия да запази монархията, а Валония не, тъй като в случая с Кралския спор няма никаква практическа причина една общност да отсъпи по този пункт на мнозинството в друга общност. Следователно проблемът възниква, защото вземането на решение се състои в контекста на авторитарна и унитарна държава.

### **6-1: Как пряката демокрация беше премахната тихомълком в Германия след Втората световна война**

След Първата световна война Германската империя става република със столица Берлин. През 1919 г. влиза в сила конституцията на Ваймарската република. Тя съдържа принципа на референдума, приложен на базата на швейцарския пример. На практика обаче, системата на референдума не сработва, тъй като е наложено 50% кворум участие. Строго погледнато, и в съответствие с конституцията, този праг се прилага единствено при коригиращ референдум, а не при гражданска инициатива. Въпреки това, в практиката кворум се изисква и при нея.

В крайна сметка са проведени само два референдума, като и двата се провалят именно поради недостигането на прага за участие. През 1926 г. е предизвикана инициатива относно собствеността на членове на аристокрацията. Поводът е, че големите поземлени собственици искат изключително високи компенсации за земите си, отнети им след Първата световна война. Във време на взривоопасна инфлация, държавата има възможност да набере средствата единствено чрез облагане на населението с високи данъци. Популярната инициатива срещу тази мярка е стартирана от Комунистическата партия и е подкрепена от социалистите и редица граждански организации. Срещу инициативата започва т.нар. „майка на всички кампании за бойкотиране“ – поддръжниците на нобилитета, подкрепяни от по-голямата част от медиите, открито призовават за бойкот. И при тези обстоятелства отиват да гласуват само подкрепящите инициативата, което де факто означава, че тайната на вота е компрометирана. Особено в селските райони много работници остават вкъщи под заплахите на едрите земевладелци и фабриканти. В резултат гласуват едва 39% от избирателите, 98.5% от които в полза на инициативата. Тъй като прагът участие от 50% не е достигнат обаче, битката в крайна сметка е спечелена от аристокрацията.

През 1929 г. е организиран втори референдум – по въпроса за изплащането на обезщетения, като този път инициативата е на десни партии. Активността е само 14,6% и резултатът отново е обявен за невалиден.

През 1932 г. социалистите стартират гражданска инициатива за увеличение размера на заплащането. По това време парламентът вече е парализиран и правителството работи с извънредни укази. То увеличава заплащането и инициативата е изоставена.

Така във Ваймарската република гражданските инициативи никога не постигат формален успех и цялата законодателна сила остава в ръцете на парламента. През март 1933 г. този парламент предава властта в ръцете на Адолф Хитлер чрез прословутия Ermächtigungsgesetz (позволяващ закон), въпреки че националсоциалистите никога не са получавали подкрепата на мнозинството при избори.

Фактите доказват неистинността на твърдението, че националсоциалистите идват на власт със средствата на демокрацията. Те всъщност идват на власт в условията на представителната система. Мнозинството избиратели никога не са гласували за тях във времето, по което националсоциалистите все още държат в тайна реалните си намерения. Ако те бяха предоставили за гласуване на референдум същинските си планове – включително извършването на геноцид и стартирането на войни, щеше да бъде немислимо да получат мнозинството гласове. Какво мисли самият Хитлер за (пряката) демокрация е видно от аргументите му против „парламентарната демокрация“, посочени в Mein Kampf: „Нейна противоположност е истинската германска демокрация със свободния ѝ избор на лидер, който се ангажира с пълната отговорност за това какво избира да направи и какво не. При нея (германската демокрация) няма всенародни гласувания с успех на мнозинствата по отделните въпроси, а единствено (пред)определяне (Хитлер използва думата, притежаваща нюанс в смисъл на „съдба“) на една личност, която да застава зад своите решения с цялата си мощ и съществуване.“ (Hitler, 1926/1945, стр.99). На 29 април 1937 г. в реч пред 800 партийни члена относно Führerstaat (лидерската държава) Хитлер се изразява дори по-ясно – държавата „има правото да допусне диктаторска власт и задължението да принуди другите да ѝ се подчиняват. Ето защо и нашата държава не е изградена изобщо върху референдумите – нещо което искам да подчертая – а нашата цел преди всичко е да убедим хората в необходимостта от това, което се случва. (...) Сега хората

могат да ми отвърнат: „Да, но вие също проведохте референдум.“ Така е, но първо действия. Първо действия и едва след това поисках да покажа на останалия свят, че германският народ ме подкрепя. Това беше причината за него. Ако бях убеден, че германският народ може би няма да е в състояние да върви с нас по този въпрос, щях да продължа да действам, но нямаше да съм провел референдум“ (речта е препечатана във Frei, 1987 г., стр.190-195). Националсоциалистите закратко флиртуват с идеята за публично събрание. От 1933 г. на много места те организират т.нар. Thingplätze (“Thing” пространства – Thing или Ting е историческото име на публични общи събрания в Скандинавия и част от Британия), които обаче нямат нищо общо с пряко-демократичното вземане на решения, а по-скоро са места, на които население то пасивно гледа пропаганда. Тези Thingplätzen просъществуват едва две години и през 1935 г. са забранени. (<http://de.wikipedia.org/wiki/Thing>).

През 1948 г. в Бон е назначен (не избран от хората) „Парламентарен съвет“, чиято функция е да изработи конституция на Западна Германия. Прави впечатление, че този съвет използва „опита от Ваймар“ като довод в нея да не фигурира въвеждането на пряка демокрация. Тази интерпретация е насърчавана от първия следвоенен президент на ФРГ Тиодор Хойс. Макар и не симпатизант на нацистите, като член на парламента от 1933 г. той все пак одобрява Ermächtigungsgesetz. Във въвеждането към западногерманската конституция той пише: „Плебисцитната форма на демокрация с нейните популярна инициатива и референдум (Volksbegehren и Volksentscheid), която Ваймарската република копира от швейцарската традиция, също беше премахната от репертоара на германските законодателни инструменти. Това доведе до евтиния упрек, че Парламентарният съвет е лишил хората от фундаментален демократичен елемент. Но в светлината на миналия опит, основно негово (на съвета) задължение беше да защити все още несигурната държава от набезите на дебнещи демagoзи и да установи отговорността в представителната система.“ (Wehrauch, 1989, стр. 40).

С други думи провалът на парламентарната демокрация е използван като аргумент за премахването на пряката демокрация. Последствията за европейското бъдеще (от това решение) са огромни. Ако след Втората световна война в Германия се беше развила пряко-демократична политическа практика, малко или много по примера на Швейцария, световната демократична карта в края на 20 в. би изглеждала съвсем различно.

Забележителното е, че конституциите на ГДР (Източна Германия) и на Берлин първоначално предвиждат граждански иницириран референдум. Малко след войната SED (Германска единна социалистическа партия), която се появява след принудителното сливане на социалистическата и комунистическата партия в светската зона, дори провежда активна кампания за пряко-демократичния идеал. В действителност тази партия просто се стреми да постигне целта, изложена в социалистическите програми през 19 в. Няколко популярни референдуми все пак се провеждат, като

този за лишаването от собственост на военнопредприятиите. След идването на власт на SED в Източна Германия (след разделянето на страната) интересът ѝ към пряката демокрация изчезва безследно. Въпреки това, пряката демокрация продължава да присъства в конституцията на ГДР до 1968 г., годината на Пражката пролет, когато е премахната без обществен дебат.

Пряко-демократичното вземане на решения е предвидено и в конституцията на Западен Берлин след Втората световна война. Политическите сили обаче не дават гласност на тази възможност и през 1974 г. тя също е премахната без дебат.

Очевидно и от двете страни на Желязната завеса е имало противници на пряката демокрация.

## **6-2: Относно задължителното гласуване**

Белгия и Гърция са единствените европейски държави, запазили задължителното гласуване. Двете също така имат изключително висок публичен дефицит, с относително високо ниво на сива икономика и липса на каквато и да е форма на решаващ референдум (данните са за лятото на 2006-та г.).

Християндемократите и социалистите защитават задължителното гласуване. Първият аргумент за това е, че без задължително гласуване социално слабите и пасивни граждани не биха гласували, което би се отразило на представителността на изборния резултат. А чрез задължителния вот всички социални прослойки имат еднаква представителност в (непрекия) процес на вземане на решения.

Този аргумент е под въпрос поради няколко причини. Задължителното гласуване не създава компетентност и не означава отговорен вот, а насърчава протестния такъв и пускането на празни бюлетини. Премахването на задължителното гласуване всъщност фокусира вниманието именно върху групите, които са най-малко склонни да гласуват, и това е видно. Точно защото пасивните граждани могат да наклонят везните за печелене на мнозинство, политическите партии им обръщат максимално внимание, за да привлекат гласовете им (този аргумент е използван например от политика от Agalev green group Eddy Boutmans, Gazet van Antwerp, май, 1997). В Швейцария близо 30% от електората гласува винаги, около 45% гласува изборително, а 25% гласува рядко (Mockli, 1994, стр.206). Следователно е налице голяма група избиратели, която евентуално може да бъде мобилизирана, и върху която политиките могат да фокусират. Далеч не е ясно дали ефектът, за който говори Boutmans, е всъщност валиден в страни без задължително гласуване. Въпреки това обаче има много малко доказателства, че задължителният вот води до по-добра представителност на негласуващите по принцип. Крайнодесните партии например получават голяма част от гласовете си от по-слабите социални прослойки, макар и на практика да са най-неангажирани в защитата на икономическите и социални интереси на същите тези прослойки.

Друг аргумент против задължителното гласуване е, че чрез него се отслабва вътрешната мотивация да се участва в гласуване. Някой, който е принуден да ходи до урната, от един момент вече не го прави по своя воля и според собствените си възгледи. Доброволното участие във вота не е основано на егоистични подбуди. В крайна сметка за отделния гражданин икономическата изгода от гласуването е нулева в сравнение с това, което той дава – например отделеното време. Съответно гласуването не е рационален акт за „пресметливия гражданин“. Хората обаче гласуват и явно са водени от безкористни мотиви. Може и да не изчисляват ползата за себе си, но много по-вероятно е да гласуват заради солидарността с групата, от чувство на принадлежност, или просто заради принципа. Доброволното гласуване вече е форма на социален капитал и този социален капитал се погубва, когато вотът стане задължителен.

Поддръжниците на задължителното гласуване смятат участието във вота за граждански дълг. Нашето общество обаче има различни задължения от такъв тип. Така например се очаква всеки човек да предложи помощ на някой, който е в нужда, или (ако човек бъде призван) да приеме да бъде съдебен заседател, или да съдейства в избирателната секция. От тази гледна точка задължителното гласуване отразява моралното ни задължение да сме обществено загрижени, да оформим становище за това кои са най-добрите решения за проблемите на обществото и да изразяваме това становище благоразумно.

Този аргумент трябва да бъде взет насериозно. Има няколко форми на взаимно подпомагане, от които хората не могат основателно да се лишат, и някой би казал, че колективните потребности на обществото се нуждаят от цялото време и внимание на всеки. На практика може да се отбележи, че партиите в Белгия, които се произнасят в полза на задължителното гласуване, едновременно се противопоставят на въвеждането на пряка демокрация. Това напълно подкопава довода в полза на задължителния вот. Комбинацията между него и чистата представителна система е извратена. Хората са принудени да изразят мнение, тъй като това е т.нар. граждански дълг. Но срещу възможността им да направят това се изправят абсурдни ограничения. Реално на хората е позволено единствено да избират партии – дори по-лошо – те са длъжни да пренебрегнат правата си, дори и да искат да ги упражнят пряко. Изразяването на личен възглед е забранено дори и мнозинството от хората да искат да имат право на това. Ако вземането на социални решения се счита за граждански дълг, то граждански дълг би трябвало да бъде и прякото изразяване на тези решения. Това не е възможно при чистата представителна система – човек може да избира единствено партийни програми, които почти никога не съвпадат изцяло с личните му възгледи. Затова представителната система причинява всякакви видове изопачавания като „ефекта на кръстосан натиск“ – хората, които не намират нито една партия за подходяща да ги представлява, предпочитат да се въздържат от гласуване. Това влияние се наблюдава да речем в Нидерландия сред работниците християни. Ако гласуват

за Християндемократическата партия (CDA), то те не гласуват за партия, подкрепяща работниците. Ако пък гласуват за Работническата партия (PvdA) няма да се подпомагат и съблюдават християнските ценности. В резултат те демонстрират склонност да не гласуват (Smeenk, 1996, стр. 236). Да се принуди тази група да гласува няма да бъде решение на проблема им. Истинският проблем е, че тези работници не могат да кажат това, което всъщност искат да кажат в условията на представителни избори. Единствено пряката демокрация може да разреши проблема на тази група гласоподаватели, и всички ние принадлежим по един или друг начин към такива групи.

Всеки, който се застъпва за задължителното гласуване, но и същевременно отхвърля пряката демокрация, е неблагоприятен. Задължителният вот ръка за ръка с пряка демокрация е общо взето защитима позиция. Но в такъв случай трябва да се приеме, че гражданите могат да решат – по пряко-демократичен път – евентуално отхвърляне или запазване на задължителния вот. Докато това не се случи, задължителното гласуване може да бъде разглеждано само като инструмент на определни политически партии да се крият в сянката на „представителността“, в която в крайна сметка само те все още вярват.

## 7. Пряката демокрация в България – история и практики

Ивайло Георгиев

Стане ли дума за прякото участие на гражданите във вземането на решения, България има своята история и практика – все пак страната се гордее с паметник на успешния референдум (<http://goo.gl/877tqI>). Спецификите и особеностите на това участие се обуславят от различните политически системи на управление на страната, които варират широко в периода от средата/края на 19. век до наши дни. В този контекст тенденциите в прякодемократичните процеси са ясно разпознаваеми – при авторитарни и тоталитарни режими пряката демокрация се изразява най-вече във формата на плебисцити, докато в епохата на демократично политическо устройство отчетливо се наблюдава тенденция към граждански инициирани допитвания, макар и предимно на местно ниво. Общо пет са националните референдуми, по които са се произнесли българите от 1922 г. насам. Едва един от споменатите обаче е предизвикан под формата на инициатива (подписка), има една неуспешна инициатива, а останалите три в същността си са плебисцити.

След установяването на демократична политическа система въпросът за прякото участие на гражданите във вземането на решения постепенно излиза на дневен ред, което е свързано както с уредбата на съответното законодателство, така и с повишеното обществено разбиране за важността и значението на този инструментариум. Вероятно най-важният катализатор за това е високото недоверие в капацитета на политическата класа и властовите структури – т.нар. според „Галъп интернешънъл“ през февруари 2015 г. 56% от анкетираните нямат доверие в правителството, а в парламента – 67%. Над 50% от българите пък нямат доверие в президентската институция (<http://goo.gl/siUfBh>). Пряк симптом за това недоверие е намаляващата избирателна активност при основния елемент на демократичния процес – изборите (<https://goo.gl/Fkhal0>).

Първите данни за пряко допитване до хората в българската етническа диаспора са от 1874 г. През 1870 г. султан Абдул Азис създава Българската екзархия, а член 10 от Учредителния ферман постановява кои административни единици (епархии) я съставляват. В документа изрично се посочва, че „Освен изброените по-горе и поименувани места ще се позволява да се подчиняват на Българската екзархия по духовните си дела и на всички ония места, жителите на които, всичките или поне двете им трети, би поискали това, стига да се докаже действителността на искането им, но понеже, както се рече, това ще става по желанието и съгласието на всичките жители, или поне на двете им трети, то, ако някой по този повод би се опитвал да произвежда някакъв раздор между жителите, той ще се привлича към отговорност и ще се наказва според законите“ (Бурмов Т., 1906, с. 351). Съгласно този параграф в Македония се извършва плебисцит под контрола на турските власти и Вселенската гръцка патри-

архия. В резултат в границите на Българската екзархия са включени Скопска, Битолска и Охридска епархия.

Докато плебисцитът за принадлежността към Българската екзархия е еднократен и извънреден акт, за рождена година на пряката демокрация в България може да се приеме 1909 г. На 16 януари 1908 г. княз Фердинанд назначава с указ т.нар. Първо правителство на Демократическата партия начело с Александър Малинов (1908–1910). По време на краткото си управление то извършва редица реформи, имащи за цел да гарантират трайното и пълноценно функциониране на парламентарната система. Тази вътрешнополитическа дейност е пряко следствие от обявяването на независимостта на България (22.09.1908 г.), която дотогава е трибутарно княжество на Османската империя. Правителството на Александър Малинов е първото от 1886 г. без представители на Народнолибералната партия – т.нар. стамболовисти, която наред с успешните си икономически практики е склонна към авторитарни мерки, изразяващи се и в репресии срещу опозицията.

В рамките на демократизацията, предприета от новото правителство, е създаден нов избирателен закон, предвиждащ пропорционална изборна система за окръжни и градски общински съвети. Още на първата извънредна сесия на Народното събрание е отменен ограничаващият медийния плурализъм Закон за печата, а по-късно и Законът за сдружаванията, с което се възстановяват правата и свободите, определени от Търновската конституция. Отменен е и Законът за анархистите и престъпниците срещу държавата и обществената сигурност, който предвижда военнополови съд за политическите противници на властващата партия. Увеличава се броят на мирните съдии, обезпечава се съдийската независимост. В областта на образованието през 1909 г. се приема закон, който се явява пълен кодекс за статута на училищата, музеите, Народната библиотека, читалищата, театрите. Основната му концепция е свързана с автономия и децентрализация в уредбата и издръжката на училищата и висшите учебни заведения. В него се предвижда разширяване на курса на основното образование и безплатното обучение в прогимназиите, възстановяване на училищното настоятелство като самостоятелен институт, отделен от общинския съвет. В наредбите за Университета се осигурява неговата автономия и се създават условия за истинска преподавателска и научна дейност. (Цветков, Пл. Демократическата партия, 2008).

През март 1909 г. е приет споменатият вече Закон за допитване до народа по общинските работи, който представлява първата цялостна уредба за местен референдум в България. Член 1 от закона гласи, че допитване до народа по общински работи се нарича онова действие, чрез което известни решения на общинските съвети се подлагат на одобрение от народа, преди да бъдат изпълнени. Този закон урежда условията,



организацията и реда за пряко участие на гражданите при осъществяване на държавната и местната власт. Става дума за въпроси от важно общинско значение – изграждане на обществени сгради (училища, църкви), благоустройствени и инфраструктурни съоръжения, налагане на допълнителни такси и данъци, закриване на общината, преместване на общината, създаване на нова община, както и продажба на имоти за всеобщо ползване или такива, чиято стойност надхвърля 10% от бюджета на съответната община. Така например през 1913 г. в Бяла Слатина е предизвикано допитване именно във връзка с този закон – дали да се увеличат някои общински вземания (10% върху поземления данък, беглика – данъка върху добитъка, данък сгради, данък занятия и 50% кръчмарски патент), за да се финансира допълнително издръжката на гимназиалните класове (ДА-Враца, ф. 167, оп. 1, а. е 10, л. 59-63).

Общественото значение на този закон е несъмнено, още повече че инициатор на допитване може да бъде всеки жител на дадена община. Неслучайно той е прилаган из цялата страна и според изследователите става изключително популярен. Историкът Никола Дамянов пише, че чрез него българинът се научава да участва пряко в общинското управление. (Дамянов Н. Референдумите в историята на България). Законът действа до преврата от 19 май 1934 г.

Първият национален референдум (плебисцит) в България е организиран през 1922 г. от управляващата БЗНС (Български земеделски народен съюз), която поставя въпроса за осъждане на виновниците за националните катастрофи. Темата е предизвикана от загубите в Междусъюзническата и Първата световна война, последиците от които се третират в историографията като национални катастрофи поради високата смъртност в резултат на бойните действия, загубата на територии, ужасяващото икономическо състояние на държавата и наложените от победителите репарации. Във връзка с допитването е приет Закон за допитване до народа за виновността на министрите от кабинетите на Иван Евстратиев Гешов (16 март 1911 г. – 1 юни 1913 г.) на д-р Стоян Данев (1 юни – 4 юли 1913 г.) и на Александър Малинов (21 юни – 18 октомври 1918 г.) за обявените и водени войни и за последвалите ги национални катастрофи през 1913 г. и 1918 г. Според него вотът с бяла бюлетина означава „виновен“, а с черна – „невинен“. Гласуват 926 490 души, като 69,86% от тях пускат бяла бюлетина. Според някои анализи (Цеков, П. Пряката демокрация: Преглед на историята и практиките, с. 43) този плебисцит има за цел да легитимира напълно властта на БЗНС, като отстрани от политическата сцена голяма част от опозицията.

На 26 юли 1946 г. 26-то Обикновено народно събрание приема Закон за допитване до народа за премахване на монархията и провъзгласяване на народна република и за свикване на Велико народно събрание. Така на 8 септември 1946 г. в България се провежда втори национален референдум отново под формата на плебисцит и отново с цел да легитимира нова власт – този път на Отечествения фронт и съставящите го Българска работническа партия (комунисти) и Радикална партия, които оформят управляващата класа след поражението на страната във Втората световна война. От 4 509 354 души, имащи право на глас, в допитването участват 4 132 007 души. От тях 95,6% (Nohlen & Stöver,

Elections in Europe: A data handbook, p. 375) гласуват за премахване на монархията и установяване на република (т.нар. Димитровска конституция). Така България преминава към републиканска форма на управление, което слага край на Третото българско царство. В резултат още на следващия ден царското семейство – деветгодишният наследник на престола Симеон II, сестра му Мария Луиза и майка им царица Йоанна – е принудено да напусне страната. Въпреки някои съмнения, че резултатите са в нарушение на съществуващата в момента Търновска конституция, както и че са фалшифицирани (<http://goo.gl/tRz3yY>), те са признати за валидни от наблюдаващата Съюзническа контролна комисия (представители на армиите на СССР, САЩ и Великобритания), както и от всички страни – победителки във Втората световна война. В крайна сметка плебисцитът е окончателно легитимиран от 6-то Велико народно събрание.

През 1971 г. прякото допитване до хората на национално ниво се регламентира и законово. Тогава, на 16 май, е проведен третият в българската история общонароден плебисцит, чрез който е приета Втората републиканска конституция (т.нар. Живковска конституция) на НРБ. В нейна полза се произнасят близо 98% от гласувалите 98% с право на глас, какъвто резултат не е необичаен в условията на тогавашната политическа система. Наред с прословутия член 1, който постановява, че „ръководната сила в обществото и държавата е Българската комунистическа партия“, в Конституцията изрично се споменават и референдумите – „Държавният съвет определя дата за произвеждане на референдум, когато има решение на Народното събрание по кой въпрос и по какъв ред да се произведе референдумът“ (Цеков, с. 44). Преки гласувания така и не са проведени, а през 1983 г. с указ е приет Закон за допитване до народа. Въпреки името си този акт не предполага предоставянето на никакви особени законодателни права на хората. В същността си той възстановява и урегулира наново отменената три години по-рано практика на самооблагане на населението на НРБ с допълнителен данък, използван за капиталови нужди – изграждане, реконструкция, благоустройство на обекти от национално и местно значение. Налогът може да бъде финансово или трудово участие и всъщност допитванията се отнасят до това по кой от двата начина да се извършва изграждането на въпросните обекти. Максималният размер на паричното самооблагане е фиксиран до 3% върху годишния доход, а трудовото участие е установено до 8 работни дни годишно. С труд участват пълнолетни трудоспособни лица, а с парично участие – пълнолетни граждани, които имат лични доходи. От трудово участие са освободени болните, бременните, инвалидите и лицата, отбиващи редовна военна служба, както и навършилите 65 години за мъжете и 60 години за жените. От парични вноски са освободени лица, чийто доход, включен в brutния месечен доход на цялото семейство и разделен между членовете му, е под определен минимум. Централната власт запазва правото си да определя конкретния размер на паричното и трудовото участие, както и замяната на трудовото участие с парични вноски и обратно (<http://goo.gl/Yzxo20>).

По този закон национален референдум не е проведен, но пък са предизвикани редица местни допитвания, които действително оптимизират инфраструктурата и благоустройството (<http://goo.gl/0dRsu1>).

## Пряката демокрация в България след 1989 г.

След 1989 г. в България започва преход към демократична политическа система и пазарна икономика. Въпреки че липсва официална категоризация, в самия преход могат да бъдат разграничени няколко етапа, към които до голяма степен може да се съотнесе и развитието на пряката демокрация в страната. Първият период обхваща самата смяна на властта и приемането на конституция на демократична България. Конституцията е одобрена от 7-то Велико народно събрание на 12 юли 1991 г. (по време на заседанията в рамките на седмица е взето решение (28 май 1991 г.), което впоследствие е отменено (5 юни 1991 г.), да се проведе национално допитване за формата на държавното управление – република или монархия).

В уредбата на новата Конституция се регламентира подробно прякото участие на хората във вземането на решения. Член 10 предвижда два вида референдуми – местен и национален. По-нататък се посочва по какви въпроси е допустимо да бъде предизвикано допитване, както и различните прагове и кворуми за избирателна активност.

През ноември 1996 г., малко преди политическата криза, обхванала периода 1996 – 1997 г., 37-то Народно събрание приема Закон за допитване до народа (частично променен през лятото на 1999 г.), който е още една стъпка към уреждане на участието на хората във вземането на решения. В него са предвидени редица прякодемократични инструменти – национален референдум, местен референдум, общо събрание на населението и подписка. Темите, по които могат да се провеждат допитвания, са ограничени до въпроси от компетенцията на обикновено народно събрание. Член 5 изрично посочва по кои проблеми не може да бъде проведен национален референдум – такива са въпросите, свързани с държавния бюджет и данъчното облагане, въпроси от компетенциите на съдебните органи, на Конституционния съд, както и на Велико народно събрание. Член 6 указва, че предложение до Народното събрание за произвеждане на национален референдум могат да правят:

- не по-малко от една четвърт от общия брой на народните представители;
- Министерският съвет;
- президентът на републиката.

Съгласно член 22 право на инициатива за произвеждане на местен референдум в общината имат:

- не по-малко от една четвърт от гласоподавателите;
- не по-малко от една четвърт от общинските съветници;
- кметът на общината;
- областният управител.

За да бъде валидно допитването, в него трябва да участват над 50% от избирателите и се смята за прието, ако повече от 50% от упражнените правото си на глас са гласували с „да“. При местните референдуми, ако с „да“ са гласували 50% + 1 от избирателите или общинските съветници, предложението се приема.

Негативна черта на закона е, че избирателите не могат да инициират национален референдум – това могат да

направят единствено депутатите, Министерският съвет и президентът на страната (Цекон, с. 45). По този закон национални референдуми и плебисцити така и не се провеждат, въпреки наличието на обществено значими въпроси, като членството на страната в НАТО и ЕС. Последното вероятно не се прилага поради желанието на управляващите да следват определена политическа линия, но би било коректно да се посочи, че ангажимент да изпълнят условията за присъединяване към тези структури поемат няколко поредни правителства, заемащи общо взето основните пространства в политическия спектър – ляво, дясно и център. До 2009 г. (приемането на нов Закон за пряко участие) са предизвикани над 20 местни референдума, приетите предложения от които са почти 3/4. Предметът им до голяма степен е еднотипен – отнася се предимно до преместването на дадено населено място към друга община. Проведени са и местни референдуми по екологични въпроси – например относно ликвидацията на хранилище за радиоактивни отпадъци край с. Нови хан, който е и първият успешен референдум по екологичен въпрос. Той се провежда през февруари 2008 г. и мнозинството гласува „за“ затварянето на депото (<http://goo.gl/5GwEkd>).

В рамките на този закон са предизвикани и може би най-обсъжданите и отразявани в българското обществено и медийно пространство местни допитвания, свързани с изграждането на петролопровода Бургас – Александрополис. По въпроса са проведени цели три местни референдума – в Бургас, Созопол и Поморие (морските общини, през които трябва да премине съоръжението). Основни инициатори са граждански организации, като една от тях – Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива с председател Даниела Божинова (по-късно член на борда на директорите на Democracy International), изиграва активна роля за информиране на гражданите относно техните права и екологичните рискове, предприемайки информационно-застъпническа кампания във всички общини по планираното трасе на петролопровода. Причината е, че трасето следва да премине през Южното Черноморие и природен парк „Странджа“ и гражданското общество се опасява от неблагоприятни последици за туризма и риск от екокатастрофа (<http://goo.gl/jNEz6n>). Гражданският натиск за повече прозрачност относно проекта и вземане на пряко решение за неговото изграждане получава подкрепа от редица общински съветници, основно от ПП „Атака“ и ОДС. Местните парламенти в трите общини вземат решение за провеждане на референдум, съответно най-напред в Бургас (2007), след това в Созопол (2008) и накрая в Поморие (2009). Според тогавашния закон, за да се предизвика местно допитване, е нужна подкрепата на най-малко 1/4 от гласоподавателите в съответната община или на най-малко 1/4 от общинските съветници. В Бургас и Созопол референдумите не постигат искания от закона кворум – участие от 50%, но избирателната активност в Поморие успява да надхвърли 60%. Във всички общини обаче гласувалите на референдума с огромно мнозинство отхвърлят реализацията на проекта (в Поморие – 98,97%). Темата „Бургас – Александрополис“ остава на дневен ред и през следващите 2–3 години, въпреки че 70 000 граждани, участвали в референдумите, са се обявили против проекта (<http://oldsite.zelenite.bg/3082>). По-нататък в гражданския натиск се включва и новосформираната



природозащитна партия ПП „Зелените“. Съвместно с Българското сдружение за насърчаване на гражданската инициатива тя използва нов инструмент за гражданско участие, въведен с промените (2009) в законодателството за пряко участие, и през 2011 г. внася в парламента „Национална гражданска инициатива за денонсиране на споразумението Бургас – Александруполис“. Впоследствие Народното събрание действително го денонсира.

На 7 февруари 2008 г. е внесен (от група депутати от лявата Коалиция за България и либералната НДСВ, които тогава са част от управляващата страната коалиция) нов проект за закон, който значително разширява възможностите за пряко гражданско участие в политическия процес. Законопроектът предвижда гражданите да могат да инициират промени в законодателството, да формулират проблеми и да предлагат решения по значими за обществото теми. След година дебати формите и процедурите на пряката демокрация в България са уредени наново в приетия през май 2009 г. Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС – обн. ДВ. бр. 44 от 12 юни 2009 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 19 от 5 март 2014 г.). В него са посочени основните принципи на прякото участие на гражданите в управлението – свободно изразяване на волята; общо, равно и пряко участие с тайно гласуване; равен достъп до информация по поставения за решаване въпрос; еднакви условия за представяне на различните становища. Формите, чрез които гражданите могат да вземат пряко участие във вземането на решения, са национален и местен референдум, национална и местна гражданска инициатива и общо събрание на населението. В качеството си на граждани на ЕС българите могат да упражняват и правото да стартират и да участват в Европейска гражданска инициатива.

Национален референдум може да бъде инициран от:

- не по-малко от една пета от народните представители;
- президента на републиката;
- Министерския съвет;
- не по-малко от една пета от общинските съвети в страната;
- инициативен комитет на граждани с изборителни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с изборителни права (в този случай предложението за референдум влиза за обсъждане в парламента);
- Народното събрание, което приема решение за произвеждане на задължителен национален референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 500 000 български граждани с изборителни права; срокът за събиране на подписите е три месеца.

Въпросите, които не могат да бъдат предмет на национален референдум, са:

- въпроси от компетентността на Великото народно събрание (форма на държавно управление и държавно устройство; изменения на Конституцията; изменения на държавната територия; ограничаване на конституционните права и свободи);
- въпроси, отнасящи се до определени правомощия на парламента: конститутивни правомощия (напр. избиране и освобождаване на министър-председателя и на Министерския съвет; промени в правителството;

създаването, преобразуването и закриването на министерства; изборът на съдии в Конституционния съд, на членове във Висшия съдебен съвети др.);

- контролни правомощия (парламентарен контрол); процедурата по отстраняване на президента от длъжност;
- въпроси от финансов и бюджетен характер – държавен бюджет, размер на данъци и такси, трудови и осигурителни плащания и вноски.

Местният референдум се произвежда в община, район или кметство за пряко решаване на въпроси от местно значение, които законът е предоставил компетентност на органите на местното самоуправление или на органите на района или кметството. Предложение за произвеждане на местен референдум може да бъде направено от инициативен комитет с подписите на не по-малко от 1/20 от гражданите с изборителни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра. В този случай общинският съвет следва да обсъди предложението за референдум, но не е длъжен да вземе решение за провеждането му. Когато предложението е подкрепено с подписите на не по-малко от 1/10 от гражданите с изборителни права, общинският съвет е задължен да вземе решение за произвеждането му (<http://goo.gl/EySckp>).

Общо събрание на населението се провежда за решаване на въпроси от местно значение, които са от компетентността на съответния общински съвет или кмет. Общо събрание на населението се провежда в общини, райони, кметства, населени места и квартали с население до 10 000 жители. Общото събрание може да се свиква и по инициатива на най-малко 1/50, но не по-малко от 20 граждани с изборителни права с постоянен или настоящ адрес на територията на общината, района, кметството, населеното място или квартала към момента на формулиране на искането.

Съгласно този закон на 27 януари 2013 г. в България за първи път се провежда национален референдум, който е инициран чрез събирането на необходимия брой подписи – 500 000. Той се отнася до сключването на договор за строеж на втора ядрена електроцентрала, като теренът е ясен – този на започнатата още през 80-те години АЕЦ „Белене“. Въпреки успешния първи етап (събирането на нужните подписи), по време на целия процес ясно изпъкват недостатъците на закона, който на първо четене звучи достатъчно работещ. По-късно тези недостатъци са обект на критика от множество граждански организации и международни наблюдатели.

Инициативата за допитването е на опозиционната тогава Българска социалистическа партия (БСП), чийто председател Сергей Станишев още при обявяването ѝ през април 2012 г. казва, че очаква „управляващите да направят всичко възможно да обявят подписката за невалидна. Затова сме се подготвили много сериозно за самите формуляри, спазили сме всички изисквания“ (<http://goo.gl/nLrBF>). За събирането на нужните 500 000 подписа (при които референдумът става задължителен за провеждане) БСП мобилизира цялата си партийна организация в страната, а в инициативния комитет влиза голяма част от ръководството ѝ, заедно с председателя. В рамките на кампанията за събиране

на подписи редовно се включват депутати от партията, както и самият Станишев (<http://goo.gl/4fXcqa>). Проектът е „Да се развива ли атомната енергетика в България чрез изграждане на ядрена централа на площадката в Белене?“.

От самото си начало инициативата се превръща в политически сблъсък между управляващите и опозицията, които явно гледат на референдума като на проучване на обществените нагласи преди парламентарните избори следващата година. Конфликтът се изостря още повече, след като БСП успява да събере 770 000 подписа, с което според закона допитването става задължително. Въпреки първоначалното намерение да насрочи референдума заедно с парламентарните избори през 2013 г., управляващата партия ГЕРБ (Граждани за европейско развитие на България) променя позицията си, обявявайки, че той трябва да се проведе възможно най-бързо. В тактическата битка е използвано и правилото, че парламентът може да редактира въпроса на предложението, без да променя смисъла му. Управляващото мнозинство успява да се наложи и тук и въпросът е формулиран по друг начин – „Да се развива ли ядрената енергетика в Република България чрез изграждане на нова ядрена електроцентрала?“ (<http://goo.gl/GXDYp1>).

Така през цялата кампания дебатите се водят предимно на основата на партийния сблъсък (което може да се обясни и с обстоятелството, че самият казус с АЕЦ „Белене“ е обременен геополитически (<http://goo.gl/BDCgHG>), вместо на експертното и икономическо поле), което в крайна сметка се отразява негативно на избирателната активност. На този фон някои анализатори обявяват въпроса за вота като прекалено експертен, а самият вот – за безсмислен, тъй като „по такива сложни дори за специалистите въпроси, като перспективите пред ядрената енергетика, не трябва да се търси отговор в общонароден референдум“ (<http://goo.gl/luVywk>). Други пък откриват единствено политически мотиви в инициативата.

Всичко това допринася за повишаване несигурността и съмненията у хората, които така и не успяват да направят информиран избор, и се отразява печално на активността на 27 януари 2013 г. На първия граждански иницириран референдум в България гласуват едва 1 405 463 души (20,2%) от хората с право на глас и според закона, тъй като е надскочил 20% избирателна активност, въпросът трябва да бъде внесен за допълнително обсъждане като проектозакон в парламента (впоследствие изграждането на централа е отхвърлено от управляващото мнозинство).

Критиките от страна на наблюдателите към така предизвиканото допитване са свързани с целия текст на закона, както и със самото му прилагане. Посочени са няколко основни недостатъка, които поставят под съмнение ангажираността на политиците да предоставят повече пространство за участие на гражданите във вземането на решения. На първо място е критикуван прекалено високият изискуем праг на подписи, при това за прекалено малко време – 500 000 подписа за три месеца. Това дава основание да се подозира, че реална възможност да предизвикат национален референдум, биха имали само добре организирани и фи-

нансирани групи, например партии (както в конкретния случай) или друга мощна структура.

„Не забелязахме нередности при гласуването, но при прилагането на нормативната рамка имаше объркване – дали да се прилага Изборният кодекс или Закона за референдумите. Оказа се, че въпросът е твърде общо формулиран и променен в хода на процедурата – нашата препоръка е в бъдеще тези неща да се променят“, констатира след изборния ден юристът от Швейцария Магдалена Форовиц, наблюдател на референдума от името на Democracy International – международна коалиция за пряка демокрация (<http://goo.gl/pw0QeE>). Впрочем националното допитване от 2013 г. е първото в историята на българската пряка демокрация, наблюдавано от чуждестранни експерти. По покана на тогавашния външен министър Николай Младенов Democracy International делегира петима специалисти в областта на референдумите и електоралните въпроси на Ограничена мисия за наблюдение. В своя заключителен доклад делегатите очертават проблемите на законодателството за прякото участие и поставят акцент върху следните въпроси:

- Висок праг за признаване резултатите от референдумите;
- Висок праг (брой подписи) за иницириране на национален референдум от гражданите;
- Кратък срок за събиране на подписи за иницириране на референдум от гражданите;
- Прекомерно много лични данни, изисквани при подкрепа на подписка за референдум;
- Ограничен кръг теми, по които се допуска пряко вземане на решение от гражданите;
- Правни неясноти относно предоставянето на обществена информация за референдума на избирателите, неясноти относно прилагането на някои клаузи на ЗПУГДВМС;
- Отсъствие на регламент за прозрачност и отчетност на инициривателните комитети и техните кампании (Доклад от наблюдението на национален референдум 2013, Република България, Международно наблюдение на референдуми, Democracy International, Кьолн, 2013).

Международните наблюдатели определят ниската избирателна активност на референдума като следствие, дължащо се преди всичко на изискването за висока избирателна активност (поне толкова бюлетини, колкото на последните парламентарни избори), което според тях е подействало демотивиращо на избирателите. Още преди референдума опасения за подобен ефект от кворума за участие изказват и други специалисти (<http://goo.gl/fu2qjo>), а практиката само доказва недостатъците на закона.

Национален референдум в България по ЗПУГДВМС се провежда и на 25 октомври 2015 г. Допитването на практика е плебисцит, защото е назначено от президента на България Росен Плевнелиев. Формулировката на въпроса е „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“ Сагата около този т. нар. „президентски референдум за изборна реформа“ продължава близо две години. На 29 януари 2014 г. в обръщение към нацията Плевнелиев предлага заедно с европейските избори на 25 май да се проведе и допитване до народа по следните три въпроса:

1. Подкрепяте ли част от народните представители да се избират мажоритарно?
2. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и националните референдуми?
3. Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?

Партиите от тогавашната управляваща коалиция – лявата БСП и либералната ДПС, се обявяват против такова допитване, което провокира създаването на инициативен комитет за събиране на нужните 500 000 подписа. Инициаторите са предимно от интелектуалните среди – университетски преподаватели, музиканти и хора на изкуството, а подкрепа към тях изразяват основната опозиционна партия ГЕРБ, както и други, непредставени в парламента политически сили – Реформаторския блок и ПП „Зелените“ (<http://goo.gl/5uM9rU>). И в този случай се доказва една от основните критики към Закона за прякото участие – твърде високият праг на подписите, събирането на които може да бъде по силите само на сериозна организация със съответните ресурси. Това от своя страна води до основателни съмнения, че подобни мощни организации или партии биха използвали пряката демокрация за добиване на политически дивиденди и прокарване на свои интереси. Развитието на казуса с референдума доказва логиката на това подозрение. Ангажимент да подпомага събирането на подписи поема ГЕРБ, а самият председател на инициативния комитет – проф. Георги Близнашки, заявява, че не би се захванал с процедурата, ако не е имал тази подкрепа (<https://goo.gl/HJg57Q>). В крайна сметка именно ГЕРБ организира кампанията за подписите и през март 2014 г. лидерът на партията Бойко Борисов лично предава папки с 500 000 подписа на Близнашки (<http://goo.gl/hS01f0>). Дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“, отговаряща за проверката за изрядността на подписите, открива нарушения и анулира част от тях, поради което задължителното провеждане на допитването пропада. Въпросът е замразен за около година по време на служебния кабинет на спомнатия проф. Георги Близнашки и през юни 2015 г. президентът депозира в новоизбрания (през октомври 2014 г.) парламент искане за провеждане на референдум с посочените по-горе три въпроса заедно с местните избори през октомври 2015 г. (<https://goo.gl/27HJwB>). В края на юли парламентът гласува всеки въпрос поотделно и изненадващо два от тях отпадат, а е приет единствено въпросът за гласуването по електронен път. В някои медии този резултат е окачествен като скандален, а партиите от управляващата коалиция се обвиняват в некоректност. Изказват се и предположения за политическа сделка с опозицията заради бъдеща подкрепа по други казуси (<http://goo.gl/2i25L0>). В крайна сметка референдумът с въпрос „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“ се провежда заедно с местните избори на 25 октомври 2015 г. Това довежда до необичайно висока (макар и недостатъчна за задължително приемане на резултата) избирателна активност за допитването от 39,67% от всички с право на глас, или с по-малко от 10% от гласувалите на последните парламентарни избори. Според текста на закона въпросът трябва да бъде разгледан в парламента като проектозакон.

и впоследствие Народното събрание гласува с мнозинство да се въведе „експериментално дистанционно електронно гласуване“ (<http://legalworld.bg/52729.prieto-eksperimentalno-elektronno-glasuvane-do-2018-g.html>). Успешният плебисцит върху електронното гласуване се явява прецедент в две посоки. От една страна това е първият случай, в който президентът на страната упражнява правото си да предизвика национално допитване. И от друга – за първи път в най-новата си история българските граждани получават възможността да кажат пряко своето мнение по законодателен въпрос, при това по казус, засягащ Изборния кодекс.

Изненадващо това се оказва само първата такава възможност. В рамките на само две седмици след провеждането на плебисцита в Народното събрание, независимо едно от друго, са внесени две уведомления за започване на подписки за иницииране на национални референдуми. На 3 ноември процедурата е извършена от предприемача Веселин Марешки, а на 9 ноември това прави и Инициативен комитет, съставен екипа на „Шоуто на Слави“ – едно от най-популярните и дълго задържали се на екран вечерни предавания от типа ток-шоу. Забележителното в двете инициативи са въпросите, които в голяма степен засягат самото устройство на българската политическата система.

Веселин Марешки предлага за гласуване следните казуси:

- Подкрепяте ли да се въведе регулация на пазара на горива, така че да се гарантират по-ниски цени в бензиностанциите?
- Подкрепяте ли да се премахне ограничението едно лице да може да открие не повече от 4 аптеки на територията на страната, за да стане пазарът по-конкурентен и да се намалят цените в аптеките?
- Подкрепяте ли да отпадне напълно държавната субсидия за финансиране на политически партии и коалиции?
- Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален от 240 на 120?
- Подкрепяте ли да отпадне имунитетът на народните представители? (<http://www.referendum2016.bg/za-referendum-2016>)

Инициативният комитет на „Шоуто на Слави“ пък обявява следните:

- Подкрепяте ли народните представители да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?
- Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?
- Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и референдумите?
- Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?
- Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите, да бъде един лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?
- Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура? (<http://www>

[mediapool.bg/shouto-na-slavi-startira-podpiska-za-nov-referendum-news241595.html](http://mediapool.bg/shouto-na-slavi-startira-podpiska-za-nov-referendum-news241595.html))

Въпреки близката същност на въпросите двете инициативи не са съгласувани – такова предположение е категорично отречено от Марешки в интервю <http://kanal3.bg/news/19454-Mareshki%253A-Slavi-Trifonov-si-pravi-partiya%252C-moyat-referendum-nyamanishto-obshto-s-negoviya%2521>. Сходството обаче е основание да се допусне, че в българското общество доверието към някои аспекти на настоящото политическо устройство е крайно ниско. Допълнителен аргумент в подкрепа на това заключение е фактът, че след изтичането на тримесечния срок на подписките в Народното събрание са внесени общо над 1 млн. подписа – за инициативата на „Шоуто на Слави“ 673 481, за тази на Веселин Марешки – 530 000, без да е налице политическа подкрепа. Макар и последвалата проверка за валидност да редуцира числата – съответно малко над 570 000 и малко над 397 000, броят е значителен. Приетата през юли 2015 г. поправка в закона за прякото участие, според която прагът на необходимите подписи за задължително провеждане на референдум е свален от 500 000 на 400 000, гарантира провеждане на референдум по въпросите на „Шоуто на Слави“, а за тези на Марешки законът предвижда допълнително обсъждане и гласуване в Народното събрание.

Инициаторите успяват да се справят с прага на подписи по различен начин. „Шоуто на Слави“ си партнира с Движението за национално единство и спасение (ДНЕС), което посочва като своя основна цел „да отстоява интересите и правата на гражданите, да разрешава конкретните им проблеми, като организира национални и местни инициативи в тяхна подкрепа и защита“ (<http://www.dnes-bg.org/za+dnes/1/MNeXctKPcJkVYxOHgpe-cteDcBOrMNafJOPcZe7Ide7>). ДНЕС, основен участник във февруарските протести срещу монополите от 2013 г., предлага цялата си мрежа от доброволци, като поема организацията и координацията на подписката. Веселин Марешки пък използва за целта собствения си бизнес, поставяйки бланки в притежаваните от него аптеки.

Показателна за важноста на въпросите е реакцията на политиките, независимо от принадлежността им. Първоначално от левицата предлагат нова промяна в Изборния кодекс, според която да не може да се гласува на редовни (парламентарни, местни или президентски) избори и иницирани от гражданите (!) референдуми в един и същ ден. Аргументът – „за да не се объркат хората и да не се натоварва изборната администрация“ (<http://www.flagman.bg/article/102583>). На базата на досегашния опит това пряко би се отразило на изборителната активност и съответно би спомогнало нужният кворум за участие да не бъде постигнат, т.е. референдумът да бъде обявен за невалиден. По време на парламентарните дебати върху инициативата на „Шоуто на Слави“ пък инициаторите са обиждани и наричани популисти, а левият депутат Валери Жаблянов нарича инициативата „антиконституционен пълзящ преврат“. В крайна сметка със 131 гласа „За“ предимно от дясноцентристкия политически спектър парламентът гласува допитването по инициативата на „Шоуто на Слави“ да се проведе заедно с президентските избори на 26 октомври 2016 г., като въпросите остават непроменени. Неочаквано президентът на България Росен

Плевнелиев използва правото си да отправи искане до Конституционния съд за произнасяне за съответствие с Конституцията на три от въпросите – за намаляване броя на депутатите на 120 от 240, за повторното гласуване за въвеждане на дистанционно електронно гласуване, по което гражданите вече са се произнесли (вж по-горе), и за прекия мажоритарен избор на регионални полицейски началници. Държавният глава се мотивира така: „Пряката демокрация може да направи политическата среда в страната по-устойчива и стабилна. Това обаче не може да бъде постигнато, ако пряката и представителната демокрация не се реализират при зачитане на конституционните принципи, както безспорно е принципът за върховенство на правото“ ([http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ekonomika/bulgaria/2016/05/29/2767955\\_plevneliev\\_dade\\_na\\_konstitucionnii\\_sud\\_tri\\_ot/](http://www.capital.bg/politika_i_ekonomika/bulgaria/2016/05/29/2767955_plevneliev_dade_na_konstitucionnii_sud_tri_ot/)). Реакцията от страна на инициаторите на допитването е крайно остра и се стига до късане на снимка с лика на президента в едно от излъчванията на шоуто.

Любопитно е, че законът от 2009 г. се отразява благоприятно на пряката демокрация на местно ниво. В периода 2009 – 2015 г. са проведени не по-малко от 25 местни референдума, като почти всички са иницирани с подписка на гражданите. Предмет на тези инициативи са предимно екологични въпроси, по които хората смятат, че няма друг начин (освен чрез референдум) да бъде чут гласът им. Интересът към пряката демокрация е и доказателство за нарастваща ангажираност към обществените дела. Наред с протестите и различните кампании инициативите се превръщат в основно проявление на гражданското общество. Отново обаче прагът за активност се оказва главната пречка за валидността на допитванията. От въпросните над 20 референдума близо 2/3 не успяват да достигнат необходимия изборителен кворум, заради което са обявени за нищожни (<http://goo.gl/4wtR8H>). Някои от невалидните решения все пак се вземат предвид от общинските власти заради „ясното желание на гражданите“ и влизат в сила (<http://goo.gl/HrKwa1>).

В последните 15 години дебатът за необходимостта от качествена, съвременна и реална пряка демокрация в България става все по-енергичен. С приемането на страната в Европейския съюз се увеличават и възможностите за сътрудничество, обмяна на опит и ноу-хау с различни международни организации, чийто предмет на дейност е именно пряката демокрация. Достъпът до различни европейски програми, работещи за развитието на гражданското общество, е от голямо значение за българските НПО, тъй като относителната им финансова, а оттам и политическа независимост е изключително съществена за тяхното функциониране. Улеснени и от развитието на информационните технологии, сдружаването и асоциирането често надхвърлят националните рамки, оформяйки глобални и общоевропейски мрежи, което позволява да се упражнява влияние на международно ниво. Пример за това е участието на българското гражданско общество в кампаниите за подкрепа на различни европейски граждански инициативи (ЕГИ). Като форма на електронна демокрация, позволяваща разпространение и набиране на подкрепа онлайн, ЕГИ се реализират като първото транснационално средство за пряка демокрация. Българското участие до момента се изразява в провеждането на кампании за събиране на подпи-



си по седем ЕГИ. Сред най-успешните инициативи са тези за спирането на биоекспериментите над животни (<http://goo.gl/Z8AU96>) и за безусловен базов доход за гражданите на ЕС (<http://goo.gl/YrvKgW>). Според регулацията на ЕГИ дадена гражданска инициатива трябва да бъде подкрепена от поне един милион граждани на ЕС от най-малко 7 от общо 28-те държави членки. Във всяка от тези 7 държави се изисква достигането на минимален брой поддръжници, като за България са необходими 12 750 подписа. При първата от посочените инициативи у нас са събрани 12 598 подписа, а относно безусловния базов доход – 37 262 (<http://goo.gl/70Hy4V>). Сред най-активните и влиятелни неправителствени организации, ангажирани с проблемите на пряката демокрация в България, са Българското сдружение за насърчаване на гражданската инициатива (БСНГИ), Сдружението за партньорство и подкрепа на гражданската активност „Болкан Асист“, Институтът за пряка демокрация, мрежата за граждански организации „Форум гражданско участие“, в която членуват над сто организации от цялата страна.

Вълната на пряката демокрация не подминава и медийното пространство. Така например в ефира на националната (финансирана от държавния бюджет) телевизия БНТ се излъчва публицистичното седмично предаване „Референдум“, чиято концепция пресъздава процеса на вземане на решение. Авторите представят идеята си като „предаване – експеримент“, с цел да се „вземе инициативата от политиките и да се покаже общественото мнение по важните проблеми на България“ (<http://goo.gl/znRDFw>). Предаването представлява дебат с коментатори по общественозначима политическа, социална, икономическа или културна тема с платформа за гласуване от страна на зрителите, като резултатите от гласуването се обявяват преди и след осъществения дебат. Подобен дискуссионен телевизионен формат (но без зрителски вот) е осъществен и от един от частните канали в българския ефир – предаването „Пряка демокрация“.

В резултат на засилената гражданска ангажираност към обществените теми и въпроси, недостатъците в законодателството за прякото участие в България са предмет на редовни експертни анализи и обсъждания. Основните критики, както стана ясно от казаното по-горе, се отнасят до пропуските и несъвършенствата на самия закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Екстремно високият брой на нужните за предизвикване на задължителен национален референдум подписи (доскоро 500 000), екстремно краткият срок за събирането им (три месеца) и екстремният праг за избирателна активност (поне толкова избиратели, колкото са гласували на последните парламентарни избори) са трите компонента в текста на закона, които най-често са посочвани като техническа спирачка пред член 1, ал. 2 от Българската конституция, според която „Цялата държавна власт произтича от народа и се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция“. За подобряване на средата за пряко участие – драстично намаляване на въпросните кворуми и бариери, от гражданския неправителствен сектор изготвят редица предложения за изменение на текстовете, както и цели законопроекта (<http://goo.gl/uAtKJ5>), но до момента срещат друго препятствие – нежеланието на политическата класа да дели властта при

вземането на решения. От описаните по-горе случаи на проведени в България национални референдуми (по-подробно вж. глава 6) може да се изведе заключението, че отделните политически сили често използват прякото участие за свои собствени интереси и цели. Прави впечатление, да речем, рязката смяна на техните виждания по проблема в зависимост от това дали са мнозинство в парламента и изпълнителната власт, или са в опозиция. Случва се и по-маргинални политики да предлагат дори радикални поправки само за да демонстрират ангажираност към суверена. Лакмус за действителните мотиви на властта обаче си остават делата им в Народното събрание. Най-пресният пример е последното (засега) обсъждане на промени в закона споменато по-горе. През юли 2015 г. след кратки дебати, междупартийни препирни, преговори и сделки, парламентът одобрява една-единствена промяна – прагът за подписите за задължително предизвикване на референдум да бъде намален от 500 000 на 400 000, окачествено от някои медии като недостатъчно улесняване (<http://goo.gl/4ewV16>). Впрочем заявеното само три месеца по-късно от една от партиите в изпълнителната власт намерение за ново преработване на закона може да се отчете като признание за несвършена работа (<http://goo.gl/Z7kpKf>).

## Домоуправлението – упражнение по пряка демокрация?

*(Анкетите и теренната работа по тази глава са осъществени от автора в периода март – октомври 2015 г. с респонденти от софийските квартали „Дружба 1“, „Лозенец“, „Гео Милев“, „Изгрев“, „Младост 3“ и „Зона Б-18“.)*

Според големия български социолог Иван Хаджийски началото на българската демокрация е положено от занаятчийската (еснафска) прослойка (Хаджийски, Ив. 2008, с.167). Еснафските сдружения и организации се самоуправляват именно на базата на демократичния принцип, а значението им за османската икономика е толкова осезаемо, че през 1773 г. с нарочен ферман султан Мустафа III учредява автономията им. Еснафските съюзи се управляват чрез Общо събрание, в което участие вземат всички членове на еснафа и чрез гласуване избират управителен съвет, касиер и другите длъжности, свързани с изпълнителната дейност. Хаджийски заключава, че занаятчийските организации са първите организационни прояви на българското възраждане и предизвиквайки „широка просветна вълна“ се явяват катализатор на българското просвещение, което от своя страна още от зараждането си е „демократизувано“.

В наши дни сходна функция би могло да изпълнява домоуправлението, което по начина си на вземане на решения е израз на чистата пряка демокрация. То засяга поддръжката и благоустройството на жилищните кооперации чрез самоуправление, което се изразява във вземане на решения чрез гласуване от страна на живеещите в дадена кооперация или блок. След установяването на еднопартийния режим на БКП през 1945 г. новата власт прилага мащабна индустриализация на страната, изразяваща се в строеж на промишлени предприятия. Това води до висока урбанизация, което пък налага нуждата от изграждане на големи жи-

лищни комплекси за новото градско население. В София например само жилищен комплекс „Люлин“, изграден през 60-те години на 20 век, е планиран за 120 000 души. Тези блокове и кооперации се стопанисват по правило от живеещите в тях, а функциите на контрол се поемат от домоуправител и „домсъвет“, които в дейността си се ръководят от „Правилник за управлението, реда и надзора в етажната собственост“, изработен от Министерството на правосъдието, като „целта е предотвратяване на между-съседски конфликти и осигуряване на мирно социалистическо съжителство“ (Генчева, Р. сп. Социологически проблеми, 2003, с. 190). През този период той се назначава (изискваният ценз най-често е нивото на партийна принадлежност) и наред с функциите, свързани със сградната поддръжка, изпълнява ролята и на връзка с властта – организира живеещите за редовните съботници (почиствания), за партийни събрания, следи за стриктното поставяне на пропагандни материали – напр. окачване на знамена и портрети при чествания и манифестации. Доброто справяне на дадена кооперация с поддръжката се поощрява с оценяването ѝ като „Образцов дом“, което издига престижа ѝ. След 1989 г. за дълъг период от време домоуправлението в този му вид е изоставено, най-вече поради липсата на регламентация. Следствие от това е занемаряването на сградите, а кражбите от частите за общо ползване стават повсеместни.

На 1 май 2009 г. влиза в сила Законът за управление на етажната собственост (ЗУЕС), който урежда обществените отношения, свързани с управлението на общите части на сгради в режим на етажна собственост, както и правата и задълженията на собствениците, ползвателите и обитателите на самостоятелни обекти или на части от тях (Обн. ДВ. бр. 6 от 23 януари 2009 г., изм. ДВ. бр. 15 от 23 февруари 2010 г., изм. ДВ. бр. 8 от 25 януари 2011 г., изм. ДВ. бр. 57 от 26 юли 2011 г., изм. ДВ. бр. 82 от 26 октомври 2012 г., изм. ДВ. бр. 66 от 26 юли 2013 г., изм. ДВ. бр. 98 от 28 ноември 2014 г.). Според текста собствениците могат регистрират сдружение на собствениците – юридическо лице с нестопанска цел (ако действително не извършва такава, тъй като е възможно и да извършва), което да управлява на прякодемократичен принцип етажната собственост. Основният орган на управлението е общото събрание, в чиито правомощия влиза вземането на всички решения, включително вземане на кредит за благоустройство и изваждане от сградата на собственик, ползвател или обитател (Доп. чл. 11, ал. 10, т. Е – ДВ, бр. 57, 2011). Общото събрание представлява събиране на представители от всички апартаменти, които могат да приемат или отхвърлят дадено предложение при наличие на мнозинство от 2/3. Общото събрание се свиква най-малко веднъж годишно, като може да бъде инициирано такава и извън определените дати. Събранието избира управител (домоуправител) или управителен съвет, които функционират като изпълнителна власт – извършват или координират периодичната поддръжка на сградата, отговорни са за текущи ремонти, плащане на сметки за комунални услуги, осъществяват при нужда контакт с институции, водят домовата книга и информационното табло, съставят бюджет за разплащане с доставчици на услуги, както и за всякакви планови и непредвидени разходи.

Ползите от такъв начин на самоуправление са безспорни. От една страна, сградното самоуправление се отразява положително от икономическа гледна. Ежемесечните вноски, които се правят от собствениците, се определят от общото събрание на базата на разнородни критерии – брой етажи, площи за почистване, честота на почистване, брой апартаменти и т.н. (най-често посочваната сума е между 5 и 20 лв.), като целта им е да покриват предимно текущите разходи, като сметки за електричество, отопление, почистване, поддръжка на асансьор. Извънредните и непредвидени разходи, като освежаване, подмяна на дограма, поставяне на изолация, ремонт на покрив, смяна на входна врата и т.н., се обсъждат, гласуват и финансират отделно. Някои кооперации и сгради обаче имат предимства, които липсват при други и това им позволява да генерират приходи и дори печалби. Така например някои блокове отдават под наем покривите си за монтиране на ретранслаторни клетки на мобилни оператори, други – фасадна площ за поставяне на рекламни пана, трети предоставят помещения (тавани, мазета, партерни площи) за офиси, магазини и т.н. Доходът от подобни дейности може да достигне дори 100 000 лв. годишно, като в такива случаи сдружението от съсобственици трябва да предоставя и годишен финансов отчет в съответните национални институции. Подобни икономически перспективи от частен характер не са общовалидни, тъй като не всяка сграда отговаря на необходимите условия – например местоположение, нужна височина, свободни за отдаване под наем помещения или площ за реклама. Въпреки това всяко регистрирано по ЗУЕС сдружение на собствениците в качеството си на юридическо лице има право да кандидатства за усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз, от държавния или общински бюджет, безвъзмездна помощ и субсидии с цел ремонт или обновяване (чл. 25, изм. ДВ, бр. 57, 2011).

По-значимият ефект на такъв тип самоуправление обаче е стимулирането ангажираността на собствениците към благоустройството на сградата, имота или околната среда, което съответно води до по-добри условия на живот и по-позитивна обществена среда. Нерядко в жилищните комплекси собствениците от няколко сгради подемат инициатива за благоустройство на, да речем, прилежаща тревна площ, детска площадка, паркинг и т.н. В този контекст е несъмнено влиянието, което самоуправлението оказва върху прякодемократичната култура и генерирането на междуличностно и обществено доверие, следователно и към създаването и развитието на устойчив социален капитал.

# Някои използвани термини и понятия

(по азбучен ред)

**Въпрос на референдума** – въпросът, по който гласоподавателите гласуват с „да“ или „не“. Той се формулира с решението за провеждане на референдума и е изписан на бюлетината, с която се гласува.

**Гражданска инициатива** (popular initiative, citizens' initiative) – позната още като „гражданска законодателна инициатива“ и „народна инициатива“. Форма на пряко участие в управлението, при която се изготвя гражданско предложение за закон, изменение или допълнение към закон или предложение за решение, събират се подписи под предложението и по него се взема решение:

- а) от гражданите („пряка инициатива“)
- б) от законодателите, но ако те не вземат решение, предложението подлежи на референдум („непряка инициатива“)
- в) от законодателите, но ако те не вземат решение, предложението няма възможност да отиде на референдум („инициатива за поставяне в дневния ред“ – agenda initiative)

При възможност гражданите да могат да правят предложение за изменение на конституцията, гражданската инициатива е още „конституционна“.

**Демокрация на участието** – позната още като партиципативна или партиципаторна демокрация. Форма на съвременна демокрация, даваща възможност за широко включване на гражданите в политическия процес – например в партиципативен бюджетен процес, широки консултации при изготвяне стратегии за развитие и т.н. Демокрацията на участието не е идентична с пряката демокрация. Основната разлика е, че при демокрация на участието окончателното управленско решение не се взема от гражданите.

**Кворум** (праг на участие) – минимален брой или процент участващи в гласуване.

**Отзоваване** (recall) – форма на пряка демокрация, при която се инициира прекратяване мандата на политик, заемащ изборна управленска длъжност, заради злоупотреби, несправяне, лошо управление и т.н. Включва процедури за регистрация на инициативата, набиране на подписи и квалификация на инициативата. Последният етап е референдум.

**Петиция** е индивидуална или колективна молба (ходатайство, обръщение) в писмен вид, подавана към органите на държавната власт, която може да има и проектозаконодателен характер. С нея се изисква предприемане на някакви мерки или извършване на някаква дейност от съответната организация. За да се внесе официално, обикновено се изисква да бъде подписана от определен брой граждани. В днешно време това може да стане и с помощта на интернет.

**Представителна демокрация** (репрезентативна демокрация) – форма на демократично управление чрез избрани от гражданите представители – органи на държавна власт.

**Пряка демокрация** (демокрация на прякото вземане на решения) – форма на демократично управление, при което политическите решения се вземат пряко и окончателно от гражданите, вместо от техните представители. Чрез формите на пряката демокрация носителят на суверенитета – народът – осъществява непосредствено публичната (държавна) власт.

**Референдум** – още „допитване“. Форма на пряка демокрация, при която гражданите с избирателни права непосредствено решават въпроси на държавното управление.

- **Задължителен референдум** – референдум, който представителните институции са задължени да предизвикат при вземане на определен вид решения по силата на конституционна или законова разпоредба.
- **Факултативен (опционален) референдум** – референдум, който може да бъде иницииран по преценка на страните, имащи право да инициират референдум, включително гражданите.
- **Императивен (решаващ, задължаващ) референдум** – референдум, чието решение е обвързващо за държавните органи и те са длъжни да го приведат в действие.
- **Консултативен референдум** – референдум, чийто резултат не е обвързващ за държавните органи.
- **Национален (всеобщ) референдум** – референдум, който се провежда на територията на цялата държава по въпрос от национално значение.
- **Популярен (народен) референдум** – референдум, предизвикан от гражданите за одобрение/отхвърляне на нормативен акт, приет от изборните законодатели.
- **Местен референдум** – референдум, който се провежда в рамките на местна административно-териториална единица по въпрос от местно значение.
- **Законодателен (легислативен) референдум** – референдум, който позволява на гражданите да предложат нов нормативен акт.

# Библиография

- R. Abers (2000), „Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil“, Boulder: Lynne Rienner Publishers
- J.M. Allswang (2000), „The initiative and referendum in California, 1898-1998“, Stanford, Stanford University Press
- S.S. Andersen / K.A. Eliassen (1991), «European Community lobbying», *European Journal of Political Research* 20, p. 173-187
- Aristoteles (1954), «Ethica Nicomachea», Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel
- H.H. von Arnim (2001), „Das System: der Machenschaften der Macht“, München: Droemer Verlag
- A. Auer (ed.) (1996), „Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie“, Basel: Helbing & Lichtenhahn
- M. Baldassare (2005), „PPIC statewide survey. Special survey on Californians and the initiative process“, San Francisco: Public Policy Institute of California
- B.R. Barber (1984), «Strong democracy. Participatory politics for a new age», Berkeley: University of California Press
- B.R. Barber (1995), «Jihad versus McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world», New York: Ballantine Books
- B.R. Barber (1997), «Civil Society. De hernieuwde opbouw van een sterke democratie», *Nexus* 18, p. 72-87
- A. Baxter-Jones / P. Helmes (1994), «Born too late to win?», *Nature* 370, p. 186
- J. Becquart-Leclercq (1988), «La démocratie locale à l'américaine», Paris: PUF
- B. Beedham (1996), «Full democracy. It means government by the people, and we are the people», *The Economist*, 21 December, p. 3-14
- M. Benz / A. Stutzer (2004), „Are voters better informed when they have a larger say in politics?“, *Public Choice* 119, p. 31-59
- J. Billiet / M. Swyngedouw / A. Carton (1992), «Motieven van het stemgedrag op 24 november 1991: kiezen voor Agalev, CVP, PVV, SP of VU-VVD», Leuven: KUL, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinie-onderzoek
- A.S. Blinder / D. Holtz-Eakin (1984), «Public opinion and the balanced budget», *American Economic Review* 74, p. 144-149
- I. Bohnet / B.S. Frey (1994), «Direct-democratic rules: the role of discussion», *Kyklos* 47, p. 341-354
- C. Booker / R. North, „The great deception. Can the European Union survive?“, London/New York: Continuum
- D. Bojinova (2004), „The people decide“, Sofia: Trud
- S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998), „Citizens as legislators. Direct democracy in the United States“, Columbus: Ohio State University Press
- P. Brickman / D. Coates (1978), «Lottery winners and accident victims: is happiness relative?», *Journal of Personality and Social Psychology* 36, p. 917-927
- D.S. Broder (2000), „Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money“, New York, Harcourt
- I. Budge (1996), «The new challenge of direct democracy», Cambridge: Polity Press
- H.P. Bull (ed.) (2001), „Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg“, Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung
- T. Burmov (1902), „Bulgarian-Greek ecclesiastical strife“, Sofia: St. Synod of the Bulgarian Church
- D. Butler / A. Ranney (1994), «Referendums around the world. The growing use of direct democracy», Washington D.C.: AEI Press
- L. Carlen, «Die Landsgemeinde“, p. 15-25 in: A. Auer (1996)
- B. Cassen (1998), „Démocratie participative à Porto Alegre. Une expérience exemplaire au Brésil“, *Le Monde Diplomatique*, nr. 8, p. 3
- CBS (Centraal Bureau voor Statistiek) (1991), «Omvang van informele arbeid in 1988. Jaarvolumeschattingen op basis van tijdbestedingsgegevens», *Sociaal Culturele Berichten*, nr. 6
- P. Cekov (2005), „Direct democracy: overview of the history and practices“, Sofia: Association Balkan Assist
- M.-T. Coenen / R. Lewine (ed.) (1997), «La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées», Brussel: De Boeck Université
- T. Cronin (1989), «Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall», Cambridge: Harvard University Press
- M. Csikszentmihalyi / I.S. Csikszentmihalyi (1994), «Optimal experience: psychological studies of flow in consciousness», Cambridge: Cambridge University Press
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1988), «Not me or thee but we: the importance of group identity in eliciting cooperation in a commons dilemma situation», *Acta Psychologica* 68, p. 83-97
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1990), «Cooperation for the benefit of us – not me, or my conscience», p. 97-110 in: J.J. Mansbridge (1990)
- J. Dearlove / P. Saunders (2000), „Introduction to British politics“, Cambridge: Polity Press
- M. Deutsch (1973), «The resolution of conflict: constructive and destructive processes», New Haven: Yale University Press
- M. Deutsch (1985), «Distributive justice: a social-psychological perspective», New Haven: Yale University Press
- F. de Waal (1996), «Van nature goed. Over de oorsprong van goed en kwaad in mensen en andere dieren», Amsterdam: Uitgeverij Contact
- W. Dewachter (1992), «Besluitvorming in politieke België», Leuven: Acco
- W. Dewachter (2003), „Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding“, Leuven: Acco
- T. Donovan / S. Bowler (1998), „Direct democracy and minority rights: an extension“, *American Journal of Political Science*, 42, p. 1020-1024



- T. Donovan / S. Bowler / D. McCuan / K. Fernandez (1998), „Contending players and strategies: opposition advantages in initiative campaigns“, p. 80-104 in: S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998)
- K. Doornbos (1971), «Geboortemaand en schoolsucces», Groningen: Wolters-Noordhoff
- A. Dudink (1994), «Birth date and sporting success», Nature 368, p. 592
- S. Edwards (1994), «Born too late to win», Nature 370, p. 186
- M. Efler (1999), „Zwischen Profit und Reform: A century of citizen lawmaking“, Zeitschrift für Direkte Demokratie 44, p. 8-10
- M. Efler (2001), „Der Kampf um 'Mehr Demokratie in Hamburg'“, p. 77-87 in: H.P. Bull (2001)
- M. Elchardus (1999), „Democratie zonder politiek?“, Samenleving en politiek, jrg. 6, nr. 2, p. 30-43
- F. van den Enden (1665, 1992), „Vrije politieke stellingen“, met een inleiding van Wim Klever, Amsterdam, Wereldbibliotheek
- L.P. Feld / G. Kirchgässner (1999), „Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities“, p. 151-179 in: J.M. Poterba / J. von Hagen (1999)
- L.P. Feld / J.G. Matsusaka (2003), „Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons“, Journal of Public Economics 87, p. 2703-2724
- L. P. Feld / M.R. Savioz (1997), «Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation», Kyklos 50, p. 507-538
- S. Feldman (1984), «Economic self-interest and the vote: evidence and meaning», Political Behaviour 6, p. 229-252
- R.H. Frank (1997), «The frame of reference as a public good», Economic Journal 107, p. 1832-1847
- N. Frei (1987), «Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945“, München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- B.S. Frey (1994), «Direct democracy: politico-economic lessons from Swiss experience», AEA Papers and Proceedings 84, pp. 338-342
- B.S. Frey (1997a), «Not just for the money. An economic theory of personal motivation», Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey (1997b), «A constitution for knaves crowds out civic virtue», Economic Journal 107, p. 1043-1053
- B.S. Frey / I. Bohnet (1994), «The Swiss experience with referenda and federalism», Idioma 6, p. 147-160
- B.S. Frey / I. Bohnet (1995), «Switzerland – a paradigm for Europe?», European Review 3, p. 287-294
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1999), «The new democratic federalism for Europe», Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1996), «FOCJ: competitive governments for Europe», International Review of Law and Economics 16, p. 315-327
- B.S. Frey / M. Goette (1998), „Does the popular vote destroy civil rights?“, American Journal of Political Science 42, p. 1343-1348
- B.S. Frey / G. Kirchgässner (1993), «Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen», Analyse & Kritik 15, p. 129-149
- B.S. Frey / M. Kucher / A. Stutzer (2001), «Outcome, process and power in direct democracy: new econometric results», Public Choice 107, p. 271-293
- B.S. Frey / A. Stutzer (2002), „Happiness and economics: how the economy and institutions affect well-being“, Princeton: Princeton University Press
- M. Gallagher / P.V. Uleri (1996), «The referendum experience in Europe», Houndmills: MacMillan Press
- B.S. Gamble (1997), „Putting civil rights to a popular vote“, American Journal of Political Science 41, p. 245-269
- E. Garrett / E.R. Gerber (2001), „Money in the initiative process: evidence of it's effects and prospects for reform“, in: M.D. Waters (2001)
- R. Gencheva (2003), „The sounds of socialism“, Sociological Problems vol 1 no 2
- E.R. Gerber (1999), „The populist paradox. Interest group influence and the promise of direct legislation“, Princeton: Princeton University Press
- E.R. Gerber / A. Lupia / M.D. McCubbins / D.R. Kiewiet (2001), „Stealing the initiative. How state government responds to direct democracy“, Upper Saddle River: Prentice Hall
- R. Gorney (1980), «Cultural determinants of achievement, aggression, and psychological distress», Archives of General Psychiatry 37, p. 452-459
- A. Gross (1996), «Die Modernität der direkten Demokratie», Zeitschrift für direkte Demokratie 30, p. 12-14
- A. Gross (1999), «Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermutigung zur Zukunft der direkten Demokratie“, p. 87-100 in: H.K. Heussner & O. Jung (1999)
- A. Gross (2000), «Macht is het privilegie niet te hoeven leren“, Tijdschrift voor Directe Democratie 2
- R.A. Guzzo / R.A. Katzell (1987), «Effects of economic incentives on productivity: a psychological view», p. 107-119 in: R. Nalbantian (1987)
- Iv. Hadjiiski (2008), «The moral map of Bulgaria», Sofia: Zahari Stoyanov
- Z. Hajnal / H. Louch (2001), „Are there winners and losers? Race, ethnicity and California's initiative process“, San Francisco: Public Policy Institute of California
- Z. Hajnal / E.R. Gerber / H. Louch (2002), „Minorities and direct legislation: evidence from California's ballot proposition elections“, Journal of Politics 64, p. 154-177
- J.F. Helliwell / R.D. Putnam (1995), «Economic growth and social capital in Italy», Eastern Economic Review 21, p. 295-307
- R.L. Helmreich / W.E. Beane / G.W. Lucker / J.T. Spence (1978), «Achievement motivation and scientific attainment», Journal of Personality and Social Psychology 4, p. 222-226
- F. Herzberg (1987), «One more time: how do you motivate employees?», Harvard Business Review, September-October, p. 109-120
- H.K. Heussner (1999), «Volksgesetzgebung und Todesstrafe“, Recht und Politik 35, p. 92-100

- H.K. Heussner / O. Jung (eds.) (1999), «Mehr direkte Demokratie wagen», München: Olzog
- A. Hitler (1925, 1943), «Mein Kampf», München: Zentralverlag der NSDAP
- M. Hutter (2001), «Die Landsgemeinde von Appenzell Innerrhoden», Appenzell: Museum Appenzell
- IRI (2005), «What impact does the money have in the initiative process?», Washington: Initiative & Referendum Institute
- J. Israel (2001), «Radical enlightenment. Philosophy and the making of modernity, 1650-1750», Oxford, Oxford University Press.
- D.W. Johnson / G. Maruyama / R. Johnson / D. Nelson / L. Skon (1981), «Effects of cooperative, competitive, and individualistic goal structures on achievement: a meta-analysis», *Psychological Bulletin* 89, p. 47-62
- G.A. Kaplan / E.R. Pamuk / J.W. Lynch / R.D. Cohen / J.L. Balfour (1996), «Inequality in income and mortality in the United States: analysis of mortality and potential pathways», *British Medical Journal* 312, p. 999-1003
- S. Kasmir (1996), «The myth of Mondragon. Cooperatives, politics and working-class life in a Basque town», Albany: State University of New York Press
- B. Kaufmann / R. Büchi / N. Braun / P. Carline (eds.) (2005), «Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond», Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe
- B.P. Kennedy / I. Kawachi / D. Prothrow-Stith (1996), «Income distribution and mortality: cross sectional ecological study of the Robin Hood index in the United States», *British Medical Journal* 312, p. 1004-1007
- D.R. Kiewit / K. Szakaly (1996), «Constitutional limits on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness», *Journal of Law, Economics and Organization* 12, p. 62-97
- G. Kirchgässner / L.P. Feld / M.R. Savioz (1999), «Die Direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig», München: Verlag Franz Vahlen
- A. Klamer (1995), «De markt ontkracht onze waarden», *Economische en Statistische Berichten*, 27 September, p. 851
- A. Klamer / I. Van Staveren (1997), «Geven is geen ruilen. De gift in de economie», p. 108-120 in: A. Komter (1997)
- K.W. Kobach (1993), «The referendum: direct democracy in Switzerland», Aldershot: Dartmouth Publishing
- K.W. Kobach (1994), «Switzerland», p. 98-153 in: D. Butler en A. Ranney (1994)
- W. Kohler (1921), «The mentality of apes», London: Routledge & Kegan Paul
- A. Kohn (1990), «The brighter side of human nature. Altruism and empathy in everyday life», New York: Basic Books
- A. Kohn (1993), «Why incentive plans cannot work», *Harvard Business Review*, September-October, p. 54-63
- A. Kohn (1992), «No contest. The case against competition. Why we lose in our race to win», New York: Houghton Mifflin Company
- A. Komter (1996), «The gift. An interdisciplinary perspective», Amsterdam: Amsterdam University Press
- A. Komter (1997), «Het geschenk. Over de verschillende betekenissen van geven», Amsterdam: Amsterdam University Press
- R. Koynarski (2000), «Tax-alike (quasi tax) revenues», Blagoevgrad: SouthWest University Neophyte Rilski
- H.P. Kriesi (1993), «Directe democratie in de Zwitserse politiek», in: Ph. van Praag (1993)
- J. Kruger / Th. Gilovich (1999), «Naive cynicism in everyday theories of responsibility assessment: on biased assumptions of bias», *Journal of Personality and Social Psychology* 76, p. 743-753
- J. Lecomte (1995, 2003), «L'éveil de la démocratie à Fosses-la-Ville aux XIIIe et XIVe siècles», Fosses-la-Ville: Syndicat d'Initiative
- R.J. Lowry (ed.) (1973), «Dominance, self-esteem, self-actualization: germinal papers of A.H. Maslow», Monterey: Borooks/Cole Publishing Company
- A. Lupia (1994), «Short-cuts versus encyclopedias: information and voting behaviour in California's insurance reform elections», *American Political Science Review* 88, p. 63-76
- G. Mak (1996), «Hoe God verdween uit Jorwerd», Amsterdam: Atlas
- J.J. Mansbridge (1990), «Beyond self-interest», Chicago: University of Chicago Press
- A.H. Maslow (1943a), «A theory of human motivation», *Psychological Review* 50, pp. 370-396
- A.H. Maslow (1943b, 1973), «The authoritarian character structure», in: R.J. Lowry (1973)
- A.H. Maslow (1950, 1973), «Self-actualizing people: a study of psychological health», p. 11-34 in: R.J. Lowry (1973)
- J. G. Matsusaka (2004), «For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy» University of Chicago Press
- J. G. Matsusaka (2005), «Direct democracy and fiscal gridlock: have voter initiatives paralyzed the California budget?» *State Politics and Policy Quarterly* 5, p. 248-264
- T. Mayer (1989), «Volksentscheid – ein Weg zur Mediendiktatur? Gefahren und Auswege», *Flensburger Hefte* 25, p. 113-122
- M. Mead (ed.) (1961), «Cooperation and competition among primitive peoples», Boston: Beacon
- B. Meier (1996), «Sozialkapital in Deutschland. Eine empirische Skizze», *Beiträge zur Wirtschafts und Sozialpolitik* 231, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft
- D.T. Miller / R.K. Ratner (1998), «The disparity between the actual and assumed power of self-interest», *Journal of Personality and Social Psychology* 74, p. 53-62
- S. Möckli (1994), «Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtensten und Australien», Bern: Verlag Paul Haupt
- E.N. Muller/ M.A. Seligson (1994), «Civic culture and democracy: the question of causal relationships», *American Political Science Review* 88, p. 635-652
- D.G. Myers (1996), «Exploring psychology», New York: Worth Publishers

- R. Nalbantian (ed.) (1987), «Incentives, cooperation and risk sharing», Totowa: Rowman and Littlefield
- Y.-K. Ng (1997), «A case for happiness, cardinalism, and interpersonal comparability», *Economic Journal* 107, p. 1848-1858
- F.W. Nietzsche (1882, 1999), «Die fröhliche Wissenschaft», Kritische Studienausgabe deel 3, Berlin/New York, Walter De Gruyter
- A. Nijeboer (2005a), «The first Dutch referendum: a pre-ballot assessment», *Notre Europe Policy Paper* 14, Paris: Notre Europe
- A. Nijeboer (2005b), «The Dutch referendum», *European Constitutional Law Review* 1, p. 393-405
- A. Nijeboer (2003), «Weinig mis met democratie in Californië», *Financieel Dagblad*, 23 August
- D. Nohlen / P. Stöver (2010), «Elections in Europe: A data handbook», Baden-Baden: Nomos
- F. Oberholzer-Gee / B.S. Frey / A. Hart / W.W. Pommerehne (1995), «Panik, Protest und Paralyse. Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 131, p. 147-177
- E. O'Keefe (1999) «Who rules America: the people vs. the political class», Spring Green: Citizen Government Foundation
- A. Oldag / H.-M. Tillack (2003), «Raumschiff Brüssel. Wie die Demokratie in Europa scheitert», Berlin: Argon Verlag
- S.P. Oliner / P.M. Oliner (1988), «The altruistic personality: rescuers of Jews in Nazi Europe», New York: Free Press
- A.J. Oswald (1997), «Happiness and economic performance», *Economic Journal* 107, p. 1815-1831
- Th. Paine (1894), «The writings of Thomas Paine, collected and edited by Moncure Daniel Conway», New York: G.P. Putnam's Sons
- R. Penrose (1994), «Shadows of the mind. A search for the missing science of consciousness», Oxford: Oxford University Press
- B. Piper (2001), «A brief analysis of voter behaviour regarding tax initiatives, from 1979 to 1999», Washington: Initiative & Referendum Institute
- K.R. Popper (1982), «The open universe. An argument for indeterminism», London: Routledge
- J.M. Poterba / J. von Hagen (eds.) (1999), «Fiscal institutions and fiscal performance», Chicago: Chicago University Press.
- Power Inquiry (2006), «Power to the people: an independent inquiry into Britain's democracy», Layerthorpe: York Publishing
- Ph. van Praag (ed.) (1993), «Een stem verder: het referendum in de lokale politiek», Amsterdam: Het Spinhuis
- Ph. van Praag (2000), «Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum», in P. Tops / F. Hendriks (2000)
- R.D. Putnam (1993), «Making democracy work», Princeton: Princeton University Press
- R.D. Putnam (1996a), «The strange disappearance of civic America», *The American Prospect* 24, <http://epn.org/prospect/24/24putn.html>
- R.D. Putnam (1996b), «Bowling alone: America's declining social capital», *Journal of Democracy* 6, p. 65-78
- J. Rauch (1996), «Kindly inquisitors. The new attacks on free thought», Chicago: Chicago University Press
- F. Rehmet / S. Wenisch (2005), «Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide», München: Mehr Demokratie
- M. Ridley (1996), «The origins of virtue», London: Viking
- H. van Rompuy (1997), «Doordoen, ook zonder applaus» (interview), *De Standaard*, 24 June
- M. Ross en F. Sicoly (1979), «Egocentric biases in availability and attribution», *Journal of Personality and Social Psychology* 37, p. 322-336
- N. Roubini / J. Sachs (1989), «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies», *European Economic Review* 33, p. 903-933
- O. Ruin (1996), «Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues», p. 171-184 in: M. Gallagher / P.V. Uleri (1996)
- R.J. Rummel (1995), «Democracies are less warlike than other regimes», *European Journal of International Relations* 1, p. 457-479
- P. Schrag (1998) «Paradise lost. California's experience, America's future» New York: The New Press
- B. Schuster / V. Brandstätter / D. Frey (1997), «Wie das Schöne im Menschen bewahren – und dennoch durch Anreize motivieren?», *Die Betriebswirtschaft* 57, p. 581-584
- A. Shapira / M.C. Madsen (1969), «Cooperative and competitive behaviour of Kibbutz and Urban children in Israel», *Child Development* 40, 609-617
- A. Shapira / M.C. Madsen (1974), «Between- and within-group cooperation and competition among Kibbutz and Non-kibbutz children», *Developmental Psychology* 10, 140-145
- J.R. Searle (1992), «The rediscovery of the mind», Cambridge (MA): MIT Press
- M. Seipel, T. Mayer (1997), «Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weitergeht», München: Mehr Demokratie e.V.
- J. Shultz (1996), «The initiative cookbook. Recipes and stories from California's ballot wars», San Francisco: The Democracy Center
- J. Shultz (1997), «How big corporations became Proposition 13's biggest winners», *Democracy in Action* (Newsletter of the Democracy Center), herfst, p. 8-9
- R. Stommer (1985), «Die inszenierte Volksgemeinschaft. Die 'Thing-Bewegung' im Dritten Reich», Marburg: Jonas
- W. Smeenk (1996), «Thuisblijven bij verkiezingen in Nederland en de Verenigde Staten», *Mens en Maatschappij* vol. 70, nr. 3, p. 220-242
- D. A. Smith (1998), «Tax crusaders and the politics of direct democracy», New York: Routledge
- D.A. Smith (2001), «Special interests and direct democracy: an historical glance», p. 59-71 in: M.D. Waters (2001).
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (1999), «Sociaal-Culturele Verkenningen», Den Haag: SCP

- State Agency Archives (Bulgaria) (1969), „Documents and materials on the history of the Bulgarian people“, Sofia: Bulgarian Academy of Science
- R.M. Stein (1990), «Economic voting for governor and US senator: the electoral consequences of federalism», *Journal of Politics* 52, p. 29-53
- R. Steiner (1919, 1999), „Towards social renewal. Rethinking the basis of society“, London: Rudolf Steiner Press
- Stuttgarter Memorandum (1994), „Petition der 'Demokratie-Initiative 94' an den Landtag von Baden-Württemberg“, Boll: Stiftung MEDIA
- G. Tabellini / A. Alesina (1990), «Voting on the budget deficit», *American Economic Review* 80, p. 37-49
- W. Thienpont (1993), «Invloed van het jaarklassensysteem op de schoolloopbaan», *Caleidoscoop*, vol. 5 nr. 1, p. 11-16
- A. de Tocqueville (1835/1840,1947), «Democracy in America», Oxford: Oxford University Press
- P. Tops / F. Hendriks (ed.) (2000), „De stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur“, Assen: Van Gorcum
- P. Tsvetkov (2008), „Democratic Party: The Beginning“, Sofia: Foundation Dr. Zhelyu Zhelev
- C. Turnbull (1972, 1994), «The Mountain People», London: Pimlico
- T. Tutko / W. Burns (1976), «Winning is everything and other American myths», New York: MacMillan
- J. Verhulst (1992), «Seasonal birth distribution of West European soccer players: a possible explanation», *Medical Hypotheses* 38, p. 346-348
- Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND 1997), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Algemene Zaken en Financiën
- R.J. Waldman (1992), «Income distribution and infant mortality», *Quarterly Journal of Economics* 107, p. 1283-1302
- P. Warr / P. Jackson / M. Banks (1988), «Unemployment and mental health: some British studies», *Journal of Social Issues* 44, p. 47-68
- M.D. Waters (ed.) (2001), „The battle over citizen lawmaking“, Durham: Carolina Academic Press
- M.D. Waters (2002), „Initiative and referendum in the United States: a primer“, Washington: Citizen Lawmaker Press
- M.D. Waters (2003), „Initiative and referendum almanac“, Durham: Carolina Academic Press
- W. Wehrauch (1989), «Der freie Mensch – die einzige Quelle des Rechts. Interview mit Wilfried Heidt», *Flensburger Hefte* 25, p. 10-109
- R.K. von Weizsäcker (1992), «Staatsverschuldung und Demokratie», *Kyklos* 45, p. 51-67
- G. van Westerloo (2002), „De illusie van democratie“, *NRC Handelsblad, Magazine M*, 4 May
- R.G. Wilkinson (1992), «Income distribution and life expectancy», *British Medical Journal* 304, p. 165-168
- R.G. Wilkinson (1996), «Commentary: a reply to Ken Judge: mistaken criticisms ignore overwhelming evidence», *British Medical Journal* 311, p. 1285-1287
- P. Williams / P. Davies / R. Evans / N. Ferguson (1970), «Season of birth and cognitive development», *Nature* 228, p. 1033-1036
- L. Winkelmann / R. Winkelmann (1995), «Happiness and unemployment: a panel data analysis for Germany», *Konjunkturpolitik* 41, p. 293-307
- H.E.S. Woldring (1996), «De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie», Utrecht: Het Spectrum
- R. Wuthnow (1991), «Acts of compassion», Princeton: Princeton University Press
- J.F. Zimmerman (1999), „The New England town meeting: democracy in action“, Westport: Praeger

## За авторите

**Йос Ферхулст** (1949) има докторска степен по квантова физика от университета в Льовен, Белгия, прави изследвания и в областта на икономиката и философията. Той е съосновател на Democratie.nu – белгийското движение за пряка демокрация. Предишните му публикации включват „Великолепието на Копенхаген – духовни перспективи на модерната физика“ (1994), Аристотелова интерпретация на квантовата механика и „Първородното: хората и висшите животни в еволюцията“ (1998) – не-дарвинистки поглед върху човешката еволюция (издадена през 2003 г. в САЩ под заглавие „Еволюционна динамика при хората и други примати“). Негови текстове са публикувани в Psychological Reports, Acta Biotheoretica, Британския медицински журнал и Annals of human biology. Също така има публикации по различни социални теми в редица вестници и списания. Пише първото издание на настоящата книга през 1998 г.

**Ариен Нейебур** (1974) изучава Журналистика и комуникации във Windesheim College в Цволе, Нидерландия, и Международни отношения в университета в Амстердам. Той е съосновател на Initiative&Referendum Institute Europe и на Referendum Platform. Водил е различни кампании в Нидерландия за въвеждане на пряка демокрация, включително кампанията за референдума върху Европейската конституция. Съветник е на политици, властови органи и организации относно референдуми. Има публикации върху проблемите на демокрацията във водещи вестници, професионални и академични издания в различни страни. Съавтор е на настоящата разширена и актуализирана версия на книгата.

**Ивайло Георгиев** (1980) има бакалавърска степен по етнология и история и магистърска степен по „Културна антропология“ от Софийския университет „Св. Климент Охридски“. С проблемите на пряката демокрация и гражданското участие в управлението се занимава по-интензивно от 2012 г., има публикации по темата основно в интернет платформата на Democracy International. Автор е на превода на български език на настоящата книга, както и на главата „Пряка демокрация в България“.

## За издателите на тази книга

### **Democracy International**

Democracy International е мрежа от движения за пряка демокрация, създадена в Брюксел в началото на 2005 г. Тя цели да популяризира и подкрепя пряката демокрация както в отделните европейски страни, така и на ниво ЕС. Организацията свързва и поддръжници, и критици на ЕС, които въпреки различията си, са обединени в желанието си за повече пряка демокрация в Европа. Democracy International има зад гърба си успешни кампании в 10 страни-членки на ЕС за предизвикване на референдуми върху приемането на Европейската конституция. Кампанията ѝ по уреждането на пряко-демократични права в Европейската конституция също има успех, макар и частичен – в регулацията на основния закон е включена Европейската гражданска инициатива (ЕГИ). След отхвърлянето на Европейската конституция, Democracy International е една от многото организации, които в търсенето на още начини за европейско сътрудничество, подкрепят и работят за отделно въвеждане на ЕГИ, както и за нова конвенция (обществен договор), директно гласувана от европейските граждани.  
[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

### **Democratie.nu (Демокрация сега)**

Това фламандско движение за пряка демокрация е основано през 1995 г. като WIT („бяло“). 10 години по-късно името му е променено на Democratie.nu, поради разбирането, че управленска система без възможности за задължаващи референдуми върху всички политически въпроси не може да бъде наречена истинска демокрация. В Белгия движението допринася значително за включването на пряката демокрация в програмите на редица политически партии, както и в публичния дебат като цяло. От 1995 г. до края на 2003 г. WIT издава списанието за пряка демокрация De Witte Werf (Белият пристан).  
[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)

### **Meer democratie (Повече демокрация)**

„Повече демокрация“ (Meer Democratie) е движение за подобряване и задълбочаване на демокрацията в Холандия и Европа. Ние желаем гражданите да имат контрол върху демокрацията. Целите ни са: въвеждане на обвързващи референдуми по инициатива на гражданите, „народни“ (законодателни – б.пр.) инициативи по модела на швейцарските народни инициативи; така също преминаване към преки избори на кметове, кралски комисари и министър-председател; осигуряване на достъп до назначение в публичните органи на власт за всички граждани, а не само за партийни кадри, както е понастоящем в Холандия; въвеждане на смесена изборна система като тази в Германия за по-пряко обвързване и по-голяма отчетност на парламентаристите към избирателите, по-добри правила за петиции и граждански инициативи, въвеждане на „общностни права“ като във Великобритания за инициативи, поемащи публични функции, по-добър достъп на гражданите до информация, фундаментална реформа на Европейския съюз. Началото на „Повече демокрация“ беше поставено в Холандия през 2015 г. Повече може да научите на  
[www.meerdemocratie.nl](http://www.meerdemocratie.nl)



[democratie.nu](http://democratie.nu)

