



Arend LIJPHART\*

## NEENAKA PARTICIPACIJA: NERAZREŠENA DILEMA DEMOKRACIJE

*Predsedniški nagovor, Ameriško društvo politologov, 1996*

Nizka volilna udeležba je resen demokratični problem zaradi petih razlogov: (1) pomeni nezadostno udeležbo, ki je sistematično pristranska do manj premožnih državljanov; (2) nezadostna udeležba pomeni nezadosten političen vpliv; (3) udeležba volilcev v ZDA je še posebej nizka, toda če jo ocenjujemo v odstotkih populacije z volilno pravico, je sorazmerno nizka v večini drugih držav; (4) udeležba na vmesnih, regionalnih, lokalnih in nadsionalnih volitvah - na manj pomembnih, vendar nikakor ne nepomembnih volitvah - je še zlasti zelo slaba. Zdi se, da udeležba vsepovsod upada. Problem neenakopravnosti je mogoče rešiti z institucionalnimi mehanizmi, ki maksimirajo udeležbo. Ena možnost je kombinacija preprostih pravil za registracijo volilcev, proporcionalne zastopnosti, redkih volitev, volitev ob koncu tedna in izvajanje manj pomembnih volitev sočasno z najbolj pomembnimi državnimi volitvami. Druga možnost, ki lahko sama zase maksimira udeležbo, so obvezne volitve. Njihove prednosti daleč presegajo normativne in praktične ugovore.

### Enakost proti participaciji

Politična enakost in politična participacija sta temelja demokratičnih idealov. Načeloma sta popolnoma združljivi. Toda kot politologi vedo že dolgo, je v praksi sodelovanje močno neenako. In neenaka participacija pomeni neenak vpliv, kar je velika dilema predstavniške demokracije, v kateri je "demokratična dovtetnost (izvoljenih predstavnikov) odvisna od participacije državljanov" (Verba 1996, 2) in je resen problem, tudi če participacije ne jemljemo predvsem kot predstavniški instrument, ampak kot bistveno demokratično vrednoto. Še več, politologi prav tako že dolgo vedo, da neenakost zastopnosti in vpliva nista naključno razporejeni, ampak sistematično usmerjeni v korist privilegiranih državljanov - tistih z višjimi dohodki, večjim bogastvom in boljšo izobrazbo - in zoper manj privilegiranim državljanom.

Ta sistematična razredna pristranskost je posebej izrazita pri bolj intenzivnih in časovno zahtevnejših oblikah participacije. Steven J. Rosenstone in John Mark Hansen (1993, 238) sta ugotovila, da kolikor manjše je v ZDA število sodelujočih v političnih dejavnostih, toliko večja je neenakost v participaciji. Tudi v ostalih

\*Arend Lijphart je profesor politologije na University of California, San Diego. Članek je predelana verzija razprave, ki je izšla v *American Political Review* 1997.

državah so zlasti bolj privilegirani državljani tisti, ki se ukvarjajo z intenzivnimi načini participacije - tako z običajnimi dejavnostmi, kot so delo pri volilnih kampanjah, stiki s predstavniki vlade, prispevanje denarja za stranke ali kandidate ter z neformalnim delovanjem v skupnosti in z neobičajnimi dejavnostmi, kot je sodelovanje v demonstracijah, bojkotih, zavračanju plačevanja davkov in stanarin, zasedanju poslopij in oviranju prometa.

Volitve so manj neenake od drugih oblik participacije, vendar še zdaleč niso nepristranske. Pristranskost je zlasti močna v ZDA, kjer "ne glede na to, kakšno sodelovanje državljan sprejme, vzorec razredne neenakosti ostaja nespremenjen", in kjer sta na daljše obdobje raven volilne udeležbe in razredne neenakosti močno in negativno povezani: "Kadar se volitev udeleži (sorazmerno) veliko državljanov, bolje predstavljajo volilno telo kakor takrat, kadar voli manj ljudi... Razredna enakost in sodelovanje sta bila največja ob volitvah z visoko udeležbo leta 1960 in najmanjša ob nizki volilni udeležbi v osemdesetih letih. Ko je udeležba v letih 1960 in 1988 upadala, so se razredne neenakosti množile" (Rosenstone in Hansen 1993, 238, 241). Čeprav na splošno ni tako močan, je enak vzorec mogoče videti v drugih demokracijah.

Zanimivo je, da so se ob koncu 19. in na začetku 20. stoletja, ko so v številnih državah sprejeli splošno volilno pravico, politični analitiki nagibali k domnevi, da bodo bolje izobraženi in bolj premožni tisti, ki se bodo racionalno odločili, da ne bodo volili. Francoski opazovalec je leta 1896 ugotovil: "Intelektualna elita ljudi se sprašuje, ali je vredno oddati glas, ki je obsojen na to, da se bo izgubil med glasovi velike množice" (citirano v Tigstenu 1937, 184). Toda empirične študije kažejo, da sta socioekonomski položaj in volitve pozitivno, ne pa negativno povezana. Harold F. Gosnell (1927, 98) je v svoji študiji predsedniških volitev leta 1924 v Chicagu ugotovil, da se je udeležba povečala z ekonomskim položajem in da "več šolanja kot ga je bil posameznik deležen, bolj verjetno je, da se je vpisal v volilni imenik in volil na predsedniških volitvah". V članku v *American Political Science Review* dve leti prej so poročali o istem jasnem vzorcu na podlagi volilne študije v malem Ohio Townu v Delawareu (Arneson 1925). Herbert Tingsten (1937, 155) je preučil veliko število volilnih študij iz Švice, Nemčije, Danske, Avstrije, ZDA in Švedske, ki so jih izvedli v letih med 1907 in 1933, in ugotovil "splošno pravilo, da volilna frekvenca narašča z vse boljšim socialnim položajem."

Je demokratično dilemo neenakega sodelovanja mogoče razrešiti? Z verjetno izjemo finančnih prispevkov<sup>1</sup>, je mogoče narediti le malo, da bi izenačili sodelovanje pri bolj intenzivnih dejavnostih; mobilizacija več ljudi, ki bi sodelovali, se zdi slaba pomoč, kajti kot toži Verba (1996, 7), "za večino dejavnosti mobilizacije pripeljejo iste ljudi, ki bi bili dejavni tudi spontano". Toda delna rešitev vprašanja je poskrbeti, da bi bila najbolj osnovna oblika sodelovanja, namreč volitve, tako

<sup>1</sup> Dajanje finančnih prispevkov za kampanje, stranke in kandidate je vsaj z dveh strani izjemna dejavnost. Najprej po tem, da je to značilno dohodkovna pristranskost, ki je večja kot pri useh ostalih oblikah sodelovanja (Verba, Schlozman in Brady 1995, 516-7); drugič po tem, da to vsaj načeloma mogoče izravnati s celovitim in ekskluzivnim javnim financiranjem političnih strank in kampanj - politika, ki pa jo je težje izvajati v državah, kot so ZDA s svojo "na kandidate osredotočeno politiko" (Wattenberg 1991), kot pa v državah z močnimi in discipliniranimi strankami.

enaka, kot je to sploh mogoče - zlasti pomembno kot "demokratska protiutež" (Teixeira 1992, 4) drugim oblikam sodelovanja, ki jim je namenjeno, da bodo ostale neenake. In očitni način, kako narediti volitve bolj enake, je maksimirati udeležbo na volitvah. Demokratski cilj bi ne smel biti samo vsesplošna volilna pravica, ampak vsesplošna oziroma skoraj vsesplošna volilna udeležba - v skladu s Tingstenovim (1937, 230) "zakonom disperzije", ki trdi, da je verjetnost razlike pri volilni udeležbi "manjša, kolikor višja je splošna participacija... Možnosti disperzije... so obratnosorazmerne z volilno participacijo".<sup>2</sup>

Na podlagi študij od tridesetih let tega stoletja do osemdesetih in devetdesetih kar precej vemo o institucionalnih mehanizmih, ki lahko povečajo udeležbo, na primer nezapletena pravila o registraciji volilcev, sorazmerno nepogoste volitve, volitve ob koncu tedna in obvezna volilna udeležba. Vse te študije od tridesetih let dalje so ugotovile, da je obvezna volilna udeležba posebej učinkovita metoda doseganja visoke udeležbe - kljub na splošno nizkim globam (primerljivim z globami za napačno parkiranje), ohlapnemu izvajanju (večji prizanesljivosti kot pri uveljavljanju pravil za parkiranje) in tajnosti glasovanja, kar pomeni, da glasu ni mogoče kar tako izsiliti.

Obvezne "volitve" torej ni prava oznaka: v praksi je mogoče zahtevati samo udeležbo na voliščih; zato je najmanj vsiljiva, vendar učinkovita oblika obveznih volitev zahteva, da se na dan volitev človek pojavi na volišču, ne da bi se moral podpisati ali celo sprejeti volilni listič. Tako pravilo je bilo na Nizozemskem od leta 1917 pa do odprave obveznih volitev v sedemdesetih letih<sup>3</sup>. Več demokracij je uporabljalo obvezne volitve, kot si navadno predstavljamo: Avstralija, Italija, Grčija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Avstrija (več dežel), Švica (nekaj kantonov) in večina latinskoameriških držav<sup>4</sup>.

Razen tega, da učinkovito izboljšuje udeležbo v praksi, je zelo močna tudi temeljna logika obveznih volitev kot egalitarnega instrumenta. Kot dokazujejo Sidney Verba, Norman H. Nie in Jae-On Kim (1978, 6), potrebuje človek, ki hoče politično participacijo povsem izenačiti, tako "strop" - predpisani maksimum - in "tla" - predpisani minimum - raznovrstnih aktivnosti. Za volilno udeležbo to pomeni, da "je vsakemu državljanu dodeljen en in samo en glas... Tak strop veliko prispeva k izenačevanju politične participacije, vendar ne izloča možnosti, da se bodo državljani razlikovali pri uporabi te svoboščine. Udeležba je navadno povezana s družbenoekonomskim statusom. Zato bi bilo morda potrebno, da bi

<sup>2</sup> Seveda je drugi izjemno pomembni razlog cilja po maksimalni udeležbi demokratska legitimnost (Hansen 1996, 2165-6; Teixeira 1992, 3, 101-2).

<sup>3</sup> Celo v Avstraliji, kjer volilec pravzaprav mora spustiti glasovnico v volilno skrinjico, obvezne volitve niso pravična oznaka. Po besedah nekdanjega avstralskega senatorja in zagovornika obveznih volitev: "Zakon zahteva da se (volilci) pojavijo na volišču in vzamejo volilni listič. Od njih se ne zahteva, da glasovnico izpolnijo in imajo vso pravico, da ne volijo, tako da odvržejo neizpolnjeno ali neveljavno glasovnico v skrinjico. To je njihova absolutna pravica, ki pa jo izkoristi zelo majhno število ljudi" (Puplick 1995, 3-4).

<sup>4</sup> Nekatero latinskoameriške demokracije izuzemajo velike skupine, kot so npr. nepisemen in ljudje nad 70 letom, iz obveznosti, da volijo (Nohlen 1993). Zlasti izločanje nepisemenih volilcev ponovno uvaja močno razredno pristranost volitev.

namestili tla tudi pod politične dejavnosti, *da bi jih naredili obvezne* (poudarek dodan)."

## Neenaka participacija in neenak vpliv

Preden se bomo posvetili različnim institucionalnim metodam za povečevanje udeležbe, vključno z obveznimi volitvami, naj najprej ocenim empirične dokaze in teoretične argumente, povezane s problemi nizke volilne udeležbe in razredne pristranosti. Obstaja več resnih razlogov, zakaj bi morali demokrate taki problemi skrbeti.

Prvič, kot smo že pokazali, pomeni nizka volilna udeležba neenako in družbenoekonomsko pristransko udeležbo. Ta vzorec je tako očiten, močan in dobro znan v ZDA, da ga ni potrebno še naprej obdelovati. V primerjavi z ZDA, je razredna pristranost v drugih demokracijah navadno šibkejša - kar nekatere analitike vodi v sklepanje, da gre skoraj za izključno ameriški fenomen. Vendar je obilo dokazov o enaki razredni pristranosti, čeprav ta običajno ni tako močna, v drugih demokracijah. V Švici, drugem pomembnem primeru zahodne demokracije z nizkimi ravnimi udeležbe, je bila razlika v udeležbi med najmanj in najbolj izobraženimi državljani na referendumu marca 1991 37%; Wolf Linder (1994, 95-6) imenuje to "tipičen profil splošnih volitev" in sklepa, da "zlasti takrat, kadar je udeležba nizka, švicarska neposredna demokracija poje v višje in srednjerazrednih tonih". V raziskavi s podatki o referendumih v letih med 1981 in 1991 je bila razlika skoraj 25%. Razredna pristranost na volitvah vpliva tudi na švicarske parlamentarne volitve.

Po pričakovanju je v državah z visoko udeležbo povezava med družbenoekonomskim položajem in udeležbo manj izrazita, pogosto niti ni dovolj močna, da bi bila statistično pomembna, včasih pa je celo negativna. Toda G. Bingham Powell Jr. (1986, 27-8) je kombiniral podatke več evropskih držav in Kanade ter odkril stalen vpliv stopnje izobrazbe na udeležbo: razlika desetih odstotnih točk med najnižjo in najvišjo od petih izobrazbenih ravni in stalno povečevanje za 2 do 3 odstotne točke za vsako višjo stopnjo pri povprečno osmih državah. Podobna študija šestih srednjeameriških držav prav tako poroča o mešanih rezultatih, toda ta povprečja kažejo podobne poraste udeležbe pri visokih ravneh izobrazbe, in razliko 12 odstotnih točk med najvišjo in najnižjo stopnjo, z bolj dramatičnimi razlikami... odkritimi v državah z nizkimi stopnjami udeležbe" (Seligson et al. 1995, 166-71).

Richard Topf (1995, 48-9), ki obdeluje podatke iz 16 evropskih držav v šestih obdobjih po letu 1960, je odkril več primerov, v katerih so imele najmanj izobražene množice pravzaprav nekoliko višjo udeležbo kot najvišje izobražene - v nasprotju s pričakovanim vzorcem - in je sklepal, da "ni splošnega izobrazbenega vpliva na volitve". Toda njegove lastne številke kažejo, da so primeri pričakovane pozitivne povezave med stopnjo izobrazbe in udeležbo štirikrat pogostejši od deviantnih primerov; brez držav z obveznimi volitvami je razmerje skoraj pet proti ena. Podobno študija o volitvah v evropski parlament leta 1989 v 12 državah člani-

cah odkriva več negativnih korelacij med stopnjami izobrazbe, dohodkom in družbenim razredom na eni strani in volilno udeležbo na drugi, vendar prevladuje pozitivna korelacija z razmerjem, ki je večji od dva proti ena; brez štirih držav z obveznimi volitvami bi bilo razmerje višje od tri proti ena. Enako pričakovana, čeprav ne veliko razredno pristranost, je mogoče najti tudi v primerjalni analizi Russella B. Daltona (1996, 57-8) Velike Britanije, Francije in Nemčije, pa tudi v posameznih študijah iz teh držav ter Španije in Nizozemske.

Drobna razredna pristranost se kljub vsemu pojavi tudi v državah z obveznimi volitvami in zato visoko udeležbo. Celó v Avstraliji na primer, kjer voli navadno okoli 95% registriranih volilcev, je Ian McAllister (1986) odkril, da nekoliko višja udeležba daje občutno prednost laburistični stranki, nekoliko nižja udeležba pa koristi strankam z desne; prav tako ocenjuje, da bi hipotetična odprava obveznih volitev okrepila ta vzorec in bi politični desnici dala "vgrajeno prednost". V dobro znanem diagramu iz prvega poglavja knjige *Participation and Political Equality* Verba, Nie in Kim (1978, 7) ilustrirajo osupljiv porast razredne pristranosti, ki je posledica opustitve obveznih volitev na Nizozemskem leta 1970. Za pet izobrazbenih skupin so navedene stopnje udeležbe variirale med 66 in 87%. Če primerjamo te neenake participacije z zadnjimi parlamentarnimi volitvami, ki so jih leta 1967 še izvedli po zakonu o obveznih volitvah, vidimo, da je bila udeležba za vse skupine nad 90% - pa vendar je obstajala drobna razredna pristranost: udeležba se je povečevala postopoma, od 93% pri najmanj izobraženi skupini, do 98% v dveh skupinah z najvišjo izobrazbo.

V Belgiji so raziskave odkrile malo ali nič povezave med stopnjo izobrazbe in udeležbo na volitvah. Toda odkrile so tudi, da bi, če bi odpravili obvezne volitve, udeležba z več kot 90% padla na približno 60%, posledica pa bi bila močna razredna pristranost, od katere bi imele korist bolj konservativne stranke. Podobno je imela Venezuela visoko udeležbo na svojih volitvah, ki so bile obvezne do sredine osemdesetih let in, podobno kot Belgija, sorazmerno majhno razredno pristranost pri udeležbi. Tudi tukaj je raziskava odkrila, da bi pri prostovoljnosti volitev udeležba dramatično upadla na 48% in da bi "volilna demobilizacija uvedla družbenoekonomske razlike v volilni udeležbi" (Baloyra in Martz 1979).

Na začetku šestdesetih let sta dve avtoritativni knjigi povzeli najpomembnejša odkritja politologov in sociologov. V zvezi z volilno participacijo je Seymour Martin Lipset (1960, 182) ugotovil, da "so vzorci volilne participacije presenetljivo enaki v različnih državah: v Nemčiji, Švedski, Ameriki, Norveški, na Finskem in v številnih drugih državah, za katere imamo podatke.... bolje izobraženi glasujejo več kot manj izobraženi." Podobno je bilo eno izmed odkritij v knjigi *Inventory of Scientific Findings* Bernarda Berelsona in Garyja A. Steinerja (1964, 423), da "višja kot je družbenoekonomska in izobrazbena stopnja - zlasti slednja - večje je volilče-

vo zanimanje, sodelovanje in s tem volilna udeležba". Več kot tri desetletja kasneje so ti sklepi očitno še veljavni<sup>8</sup>.

Drugi razlog, zakaj bi morala biti nizka in neenaka volilna udeležba velika skrb, je v tem, da ima to, kdo voli in kdo ne, pomembne posledice na to, kdo bo izvoljen, in na vsebino javne politike. V. O. Key (1949, 527) se je vprašal, kakšen je pomen skupinskih razlik pri glasovanju in neglasovanju? In odgovoril je: "Brezobzirna resnica je, da politiki in funkcionarji nimajo nikakršne obveznosti, da bi se morali meniti za razrede in skupine državljanov, ki ne volijo." Pred kratkim je Walter Dean Burnham (1987, 99) znova poudaril, da "stari pregovor ostaja povsem resničen: če ne voliš, tudi nisi pomemben." Glas in odhod sta pogosto alternativni možnosti za uveljavljanje vpliva (Hirschman 1970), toda pri volitvah možnost odhoda ne nudi nikakršnega vpliva; samo glas ima lahko vpliv.

Poleg jasne povezave med družbenoekonomskim položajem in udeležbo obstajata še dve pomembni povezavi. Prva je jasna zveza med družbenoekonomskim položajem ter izbiro stranke in volilnim izidom; po Lipsetovem (1960, 220) slavnom izreku so volitve "odraz demokratičnega razrednega boja". Druga pomembna vez je tista med vrstami strank, zlasti progresivnih proti konservativnim, in politik, ki jih te stranke uresničujejo, ko dobijo oblast. Obstaja obsežna primerjalna literatura o blaginji, redistribuciji, polni zaposlenosti, družbeni varnosti in skupnih vladnih politikah potrošnje, ki je enoglasna v svojih sklepih, da so politične stranke pomembne. Sklepi Douglasa A. Hibbsa (1977, 1467) zelo dobro predstavljajo splošen konsenz: "Vlade izpolnjujejo... politike na splošno v skladu z objektivnimi ekonomskimi interesi in subjektivnimi preferencami svojega razredno definiranega jedra političnih privržencev."

Skeptiki so postavljali dve kritični vprašanji o moči omenjenih povezav. Eno je povezano z domnevnim upadanjem razrednega glasovanja. Celo Lipset (1960, 220), ki je prvotno razglasil, da "je posplošitev, ki jo je mogoče narediti v svetovnem merilu, da stranke v prvi vrsti temeljijo bodisi na nižjih ali srednjih in višjih razredih", je v dopolnjeni različici knjige *Political Man* (Lipset 1981, 503) odstopil od takega sklepa: na podlagi ameriških, britanskih, nemških in švedskih podatkov je sklepal, da je njegova prvotna posplošitev "postala manj veljavna". Toda drugi analitiki so dokazovali, da se razredno glasovanje spreminja - zlasti iz dihotomnega delovanja proti kontrastu srednjega razreda, k bolj kompleksnim in multipoljavnim razrednim razlikam - namesto domnevnega upadanja. Ti avtorji tudi poudarjajo, privrženci teze o zatonu razrednega glasovanja pa priznavajo, da ta zaton ne pomeni, da je razredno glasovanje izginilo. Tak je tudi sklep študije o razred-

<sup>8</sup> *Edini resni dvom o praktičnem pomenu teh odkritij je, da ukrepi za povečanje udeležbe v ZDA, kot so lažja registracija volilcev in pravila o glasovanju odsotnih, mizno še ne povečujejo deleža manj privilegiranih med volilci. Če je na primer registracija dovoljena vse do dneva volitev, to "še ne spodbuja manj privilegiranih k obisku volišča, ampak preprosto pomeni, da večje ugodnosti tistim, ki bi bi že tako šli na volišče zaradi družbenega razrednega položaja" (Calvert in Gilchrist 1993, 699). Toda človek si mora zapomniti, da taki ukrepi prinesejo sorazmerno majhne priraste udeležbe; občutnejša povečanja udeležbe volilcev v skladu s Tingstenovim zakonom razpršenosti bolj verjetno reducirajo razredno pristranost. Še več, Teixeira (1992, 112-5) predstavlja podatke, ki popolnoma nasprotujejo sklepom Calverta in Gilchrista.*

nem glasovanju v 20 demokracijah v letih od 1945 do 1990 Paula Nieuwbeerta (1995, pos. 46-51). Odkriva "znaten zaton" razrednega glasovanja v številnih državah, ki je statistično pomemben, samo v polovici njegovih držav. V približno tretjini odkriva obraten trend ali pa sploh nikakršnega. Najbolj pomembno pa je, da razredno glasovanje v nobeni državi ni povsem izginilo.

Drugi dvom o povezavi med družbenim razredom, volilno udeležbo, izbiro stranke ter javno politiko temelji na študijah, ki kažejo, da tisti, ki ne volijo, niso nič drugačni od tistih, ki volijo, zlasti v ZDA, če upoštevamo politične preference, kandidate in partijske preference. Ruy A. Teixeira (1992, 100) povzema sklepe velikega števila študij v naslednje besede: Vsi "nam pripovedujejo podobno zgodbo: nevolilci so nekoliko bolj liberalni od volilcev glede političnih vprašanj, ki zadevajo ekonomsko vlogo vlade... in vsi se strinjajo, da večina teh razlik ni velikih in da ima torej odsotnost nevolilcev z volišč najbrž majhen neposreden učinek na politični output vlade". Zgodba je v bistvu enaka z volilnimi rezultati. Na primer, če bi na predsedniških volitvah leta 1980 volili vsi nevolilci, bi Reagan dobil vsega 2% manj glasov in bi še vedno zmagal na volitvah; leta 1984 in 1988 bi zmagovalca Reagan in Bush dejansko dobila višje volilne odstotke.

Toda Teixeira (1992, 96-7) sklep vsebuje več problemov, temelječih na prej omenjenih študijah, da "večine volilnih izidov udeležba ne določa v pomembnejšem smislu". Nevolilci, ki so jih v raziskavi spraševali po političnih stališčih in strankarskih preferencah, so tipični državljani, ki o teh vprašanih niso veliko razmišljali, ki politično niso bili mobilizirani in ki v smislu družbenega razreda niso razvili razredne zavesti. Zelo verjetno je, če bi bili mobilizirani v volitve, da bi bili njihovi glasovi precej drugačni od odgovorov v javnomnenjskih anketah. Čeprav so običajne raziskave "bolj reprezentativne od vsake oblike državljanske dejavnosti" in torej "rigorozno egalitarne" (Verba 1996, 3-4), jim ne uspe odkriti pravih stališč in preferenc ljudi; samo "preudarne mnenjske ankete" Jamesa S. Fishkina (1991, 1995) in naključno izbrani "minipopolos" Roberta A. Dahla (1989, 340; 1970, 149-59) približno tisoč državljanov, ki so se sestajali in premišljevali daljša časovna obdobja, združujejo reprezentativnost z dobro izoblikovano politiko in političnimi preferencami?

Dalje, nekaj študij, ki se lotevajo težke naloge neposrednega preverjanja povezave med volilno udeležbo ter davčnimi in socialnimi politikami, so po vrsti naletele na nepremagljiv dokaz, da je neenaka volilna udeležba povezana s politikami, ki dajeno prednost privilegiranim volilcem pred nepriviligiranimi nevolilci. Navsezadnje je morda najbolj prepričljiv dokaz močna in neposredna zveza med udeležbo in podporo strankam levo od centra, ki sta ga odkrila Alexander Pacek in Benjamin Radcliff (1995). Analizirala sta vse državne volitve v 19 industrij-

<sup>6</sup> Toda velja opozoriti, da je običajno odkritje, da pride do majhnih razlik, namesto da ne bi bilo razlik, in da te majhne razlike, kot pričakujemo, navadno pomenijo, da imajo manj privilegirani državljani bolj levičarska stališča.

<sup>7</sup> Teixeira (1992, 102) se očitno vsaj delno strinja s tako razlago, ko dokazuje, da na dolgi rok nizka volilna udeležba "lahko prispeva k problemu nerepresentativne politične agende, kajti nevolilci in volilci so nagnjeni k temu, da se sistematično razlikujejo drug od drugega v lastnostih, ki odražajo individualne potrebe in interese, tudi če se njihove specifične politične preference na splošno ne razlikujejo" (poudarek dodan).

skih demokracijah od 1950 do 1990 in odkrila, da so v skladu s hipotezo, glasovi levih strank neporedno odvisni od udeležbe: levi delež celotnih glasov se je povečal skoraj za tretjino odstotne točke za vsako odstotno točko porasta udeležbe\*. Skratka, raziskava močno podpira stališče, da je zelo pomembno, kdo voli in kako ljudje volijo. Pravzaprav bi bil vsak drug sklep izjemno škodljiv za sam koncept reprezentativne demokracije.

## Nizka in upadajoča volilna udeležba

Dodatni razlogi za resno skrb so nizke stopnje volilne participacije v skoraj vseh demokracijah - celo na državnih volitvah, še posebej pa na volitvah nižje ravni - in trend nazadovanja udeležbe v večini držav. Da se ZDA uvrščajo na dno volilne udeležbe v primerjalni perspektivi, je dobro znano in ta visoka stopnja neglasovanja je pogosto v nasprotju z "neglasovalnimi stopnjami, ki so nižje od 5 odstotkov v drugih demokracijah" (Teixeira 1992, 21). Toda tudi v drugih državah je volilna udeležba nižja, kot na splošno priznavajo. Powellove (1980, 6-8) številke o udeležbi za 30 demokracij v šestdesetih in sedemdesetih letih - vse demokratične države s prebivalstvom, ki je bilo v tem obdobju večje od milijona - kažejo, da niti ena država ni imela udeležbe, ki bi bila 95%. Najvišji odstotek ima Italija, država z obveznimi volitvami - 94%; najnižji je odstotek Švice - 53%. Povprečna stopnja udeležbe je samo 76%.

Glavni razlog za napihovanje volilne udeležbe v drugih demokracijah je v tem, da so njihove stopnje udeležbe navadno preračunane na podlagi odstotkov registriranih volilcev, ne pa na podlagi odstotkov prebivalstva z volilno pravico. Za ZDA je skoraj vedno v rabi ta številka, kajti prva bi bila izjemno zavajajoča, če upoštevamo veliko število ljudi, ki bi lahko volili, pa se niso registrirali. V večini demokracij, ki imajo avtomatično registracijo volilcev ali kjer je vlada odgovorna, da registrira volilce, je odstotek udeležbe, temelječ na registriranih volilcih bolj blizu pravilnemu - vendar daleč od povsem točnega: volilni imeniki lahko vsepovsod izpuščajo ljudi z volilno pravico ali vsebujejo imena volilcev, ki so se preselili oziroma so umrli. Zato so edini ustrezni odstotki volilne udeležbe tako v absolutnem kot v primerjalnem smislu tisti, ki temeljijo na prebivalstvu z volilno pravico<sup>9</sup>.

\* V bolj kontroverzni analizi, ki jo je izpodbijal Erikson (1995), je Radcliff (1994, 1995) odkril presenetljivo podoben vzorec v ZDA na podlagi podatkov z državne ravni od leta 1928 do 1980. Druga podobna najdba je, da je na Novi Zelandiji v letih 1928 in 1988 laburistični delež glasov naraščal za približno tretjino odstotne točke za vsako odstotno točko porasta v udeležbi. V Veliki Britaniji je visoka udeležba pomenila nenehno izgube za konservativce, skromni pridobitev za liberalce in nobene posebne prednosti za laburiste - vendar seveda relativno prednost za laburiste kot posledico konservativne izgube.

<sup>9</sup> Kljub temu bom moral v nadaljevanju tega teksta pogosto navajati številke o volilni udeležbi, ki temeljijo na registriranih volilcih, kajti to so morda tudi edine številke, ki so na voljo. Prav tako moram opozoriti, da odstotki, temelječ na populaciji z volilno pravico, kljub vsemu lahko vsebujejo dve vrsti nepravilnosti. Ena je ta, da prebivalstvo z volilno pravico obsega nedržavljanke, kar pomeni, da so volilne udeležbe v državah s sorazmerno velikim številom tujcev, kot so ZDA, Švica, Francija, Nemčija in Belgija, podcenjene. Druga je ta, da v številnih državah, ne pa v ZDA, štejejo "volilce", ki so oddali prazno ali neveljavno glasovnico. Vendar ni verjetno, da bi te netočnosti vplivale na izide za kaj več kot dve odstotni točki.



Powellovi odstotki, ki smo jih prej navedli, so optimalno točne številke, temelječe na populaciji z volilno pravico. Srednja vrednost zgolj 76%, o kateri poroča, pomeni, da se v polovici držav - vključno z večino najbolj naseljenih, kot so Indija, Japonska, Velika Britanija, Francija in seveda ZDA - volitev udeležijo manj kot trije od štirih državljanov<sup>10</sup>.

Vse te neizrazite številke o udeležbi, ki sem jih omenil doslej, so še vedno varljivo ugodne, kajti gre za odstotke udeležbe na najbolj pomembnih državnih volitvah in torej volitvah z najvišjo udeležbo: na državnih parlamentarnih volitvah v parlamentarnih sistemih in na predsedniških volitvah v predsedniških oziroma polpredsedniških sistemih. Toda veliko večino volitev predstavljajo manj pomembne volitve - lokalne, državne, pokrajinske in kongresne volitve, za katere je značilna znatno nižja udeležba. Na vmesnih volitvah v ZDA je udeležba okoli 35%, udeležba na lokalnih volitvah pa je bila v zadnjih letih samo okoli 25%. Kadar so volitve na nižji ravni istočasno s predsedniškimi, se volilna udeležba popravi, vendar obstajajo tudi trendi znatnega osipa, kar pomeni, da volilci oddajo glas za predsednika, ne pa za manj prestižne službe. Še več, ko udeležba upada, se tendenca *osipa* povečuje in *osip* je podobno kot neglasovanje, obratno sorazmeren z družbenoekonomskim statusom<sup>11</sup>.

Tudi v drugih demokracijah volitve na nižji ravni privabijo manj volilcev kot državne volitve. V svoji klasični knjigi *Why Europe Votes* je Gosnell (1930, 142-76) posvetil celo poglavje lokalnim volitvam v evropskih državah in odkril, da so bili v dvajsetih letih Evropejci bolj zvesti volilci kot Američani, vendar so bili znatno slabši pri volitvah na nižji ravni kot na državnih volitvah. Povprečne stopnje udeležbe na lokalnih volitvah v Franciji, Španiji, na nemških deželnih volitvah in na volitvah v parlament avtonomne Katalonije v osemdesetih in devetdesetih letih, so bile med 60 in 70%, vendar pa ta povprečja skrivajo mnogo nižjo udeležbo v določenih deželah in mestih, na primer le 54,8% udeležba v nemški deželi Sachsen-Anhalt leta 1994 in 45,6% udeležba v francoskem mestu Saint-Martin-d'Heres leta 1983. Povprečne stopnje udeležbe v angleško govorečih demokracijah so navadno še mnogo nižje: 53% na Novi Zelandiji; 40% v Veliki Britaniji, vendar globoko pod 40% na velikih urbanih območjih; 33% v Kanadi; in približno 35% v Avstraliji, kjer na lokalni ravni ni obveznih volitev. Ob volitvah v evropski parlament leta 1990 je bila povprečna udeležba v 12 državah članicah 58,3%, obenem pa je v treh državah sodelovalo samo nekaj več kot tretjina registriranih volilcev: 36,4% v Veliki Britaniji ter 35,6% na Nizozemskem in na Portugalskem. Udeležba na prvih volitvah v evropski parlament v novosprejeti Švedski leta 1995 je bila zgolj 41,6%.

Vse te volitve so bile tako imenovane "drugorazredne volitve", kjer se seveda ni odločalo, kdo bo nadzoroval državno izvršilno oblast. Toda medtem ko so drugo-

<sup>10</sup> Mark N. Franklin (1996, 218) poroča o volilnih udeležbah za 37 držav v obdobju 1960-95 z veliko višjo srednjo vrednostjo -83% - vendar ta za skupni imenovalec uporablja registrirane volitve.

<sup>11</sup> Dober novejši primer so volitve v Oklahomi leta 1990, kjer je 39,5% prebivalstva z volilno pravico glasovalo za guvernerja, samo 38,3% in 37,1% pa na volitvah v senat in kongres in v povprečju 31,6% pri sodnih reelekcijah - osip v višini 2,9%, 6% in 20%. Gosnell (1930, 209-10) poroča, da ob volitvah v Kansasu leta 1920 35% tistih, ki so volili predsednika, ni volilo državnega tiskarja\*.

razredne volitve morda res manj pomembne, niso povsem nepomembne celo v unitarnih in centraliziranih sistemih oblasti. V decentraliziranih in federaliziranih sistemih, kot so ZDA in Nemčija, so državne volitve očitno velikega pomena, in na podoben način bi morale biti kongresne volitve blizu predsedniškim v demokracijah, kjer sta izvršna in zakonodajna veja oblasti enaki. S perspektive racionalne izbire je treba pričakovati, da bo pazljivo razmišljujoči volilec manj volil na večini drugorazrednih kot na prvorazrednih volitvah, toda velikost razlike med obema je težko pojasniti. Vsekakor pa, ob upoštevanju splošnega problema nizke volilne udeležbe, drugorazrednih volitev z njihovo osupljivo nizko volilno udeležbo ne smemo zanemarjati.

Navsezadnje, volilna udeležba ni samo nizka, ampak v večini držav tudi upada. V ZDA je sodelovanje na predsedniških volitvah upadlo s 60-65% v petdesetih in šestdesetih na 50-55% v osemdesetih in devetdesetih; po Teixeiraovih (1992, 6) besedah, "se je družba z nizko udeležbo... spremenila v družbo s še nižjo udeležbo". Tudi v drugih industrijskih demokracijah je upadanje prav tako očitno, čeprav manj dramatično. Povprečna udeležba v 20 takih državah se je zmanjšala s 83% v petdesetih letih na 78% v devetdesetih letih, 17 držav pa v zadnjem obdobju kaže nižjo in samo tri višjo udeležbo. V 18 industrializiranih demokracijah se je v krajšem časovnem obdobju, od šestdesetih do osemdesetih let (vendar temelječem na bolj točnih stopnjah udeležbe glede na odstotek populacije z volilno pravico) povprečna udeležba znižala z 80 na 78%, pri čemer deset držav kaže nižje, štiri višje, štiri pa približno enako udeležbo v najnovjšem obdobju. Za evropske demokracije študija *Beliefs in Government* poroča "o upadanju povprečne stopnje sodelovanja v povojnem razdobju kot celoti" (Borg 1995, 441) in padeč s 85% v letih 1960-64 na 80% v letih 1985-89<sup>12</sup>. V Švici, evropski državi z dolgo vrsto slabih volilnih udeležb, je na legislativnih volitvah leta 1995 udeležba 42,3% pomenila najnižjo točko.

Vzorec za drugorazredne volitve je podoben. Rainer-Olaf Schultze (1995, 91-4) poroča o upadanju udeležbe v Nemčiji, zlasti od sredine osemdesetih let dalje, na vseh štirih ravneh: na lokalnih, deželnih, državnih in na volitvah v evropski parlament. V vseh državah članicah se je povprečna udeležba na volitvah v evropski parlament nenehno enakomerno znižala s 65,0% na prvih volitvah leta 1979, na 63,8%, 62,8% in 58,3% na naslednjih treh volitvah.<sup>13</sup>

Ta upadanja niso tako drastična kot v ZDA, še posebej vznemirljiva pa so, ker je do njih prišlo kljub dramatičnim povečanjem ravni izobrazbe in ekonomske

<sup>12</sup> Toda Richard Topf (1955, 40) zanemarljivo to upadanje, ko primerja najnovjšo 80% udeležbo, pa ne z visoko 85%, ampak s povprečno 83% v povojnem razdobju, in z dokazovanjem, da "je upadanje za okoli tri odstotne točke res zelo majhno". Seveda se tudi moja interpretacija odkritij projekta *Beliefs in Government* razlikuje od interpretacije treh koordinatorjev, ki sklepajo, da je "povojna volilna udeležba (v zahodni Evropi) ostala presenetljivo stabilna" (Kaase, Newton in Scarborough 1996, 226).

<sup>13</sup> Število držav članic se je z devet leta 1979 povečalo na deset leta 1984 in na dvajset leta 1994. Zato bi bilo morda bolj primerno, da bi si ogledali povprečja samo za teh prvotnih devet članic: 65,9% (1979), 62,3% (1984), 63,1% (1989) in 59,3% (1994). Rahel porast leta 1989 je mogoče pojasniti v smislu sočasnosti volitev na Irskem tistega leta z volitvami v državni parlament, kar je povečalo udeležbo za ocenjenih 20 odstotnih točk - in kar je torej dvignilo povprečno udeležbo v devetih državah za približno dve odstotni točki.

blaginje ter vzponu postmaterialističnih vrednot v vseh industrializiranih državah - to so dejavniki, za katere se na individualni ravni ve, da povečujejo in ne zmanjšujejo verjetnosti udeležbe na volitvah. Še več, upadanje udeležbe v zahodni Evropi spremlja "participatorna revolucija" s poudarkom na bolj intenzivnih oblikah politične participacije, v kateri je razredna pristranost zelo močna; tukaj nastaja, kot poudarja Max Kaase (1996, 36), resna zaskrbljenost glede politične enakosti, zaradi nesimetrične narave "aktivnih delnih javnosti".

Frances Fox Piven in Richard A. Cloward (1988B, 869) sta dokazovala, da so v ZDA "restriktivni registracijski postopki funkcionalni ekvivalenti nekdanjih kvalifikacij glede lastnine in pismenosti". Na podoben način bi lahko dokazovali, da je logična in empirična povezava med nizko volilno udeležbo in neenako udeležbo funkcionalni ekvivalent takih diskriminativnih kvalifikacij, pa tudi funkcionalni ekvivalent dveh nekdanjih predlogov in praks, da sistematično dajeta dobro stoječim in izobraženim državljanom večje volilne pravice kot njihovim manj privilegiranim sodržavljanom. Prvi je Aristotelov predlog, da "enaki bloki imetja pomenijo enako težo, čeprav je število oseb v vsakem bloku različno" (Baker 1958, 262); različica tega je bil pruski trirazredni sistem v letih 1849-1918, kjer je vsak izmed treh razredov izvolil tretjino predstavnikov, toda vrhnji razred je sestavljalo 4% volilcev, srednji razred 16%, spodnji razred pa 80%. Drugi je Millov predlog ((1861) 1958, 138) pluralnega glasovanja: "dovoljena bi bila dva ali več glasov" na podlagi službenega položaja in izobrazbenih kvalifikacij. Tak sistem z maksimalno tremi glasovi na volilca, je deloval v Belgiji od leta 1893 do 1919.

Vsa ta diskriminatorna pravila zdaj na splošno zavračamo kot nedemokratična. Zakaj torej mnogi demokrati tolerirajo sistematične vzorce nizke in neenake udeležbe, ki je funkcionalni ekvivalent takih pravil?

### Institucionalna zdravila

Volilna udeležba je odvisna od številnih dejavnikov, vključno s pomembnostjo predmeta (na primer 93,5% udeležbo na referendumu o neodvisnosti Quebeca leta 1995 in visoko udeležbo v zadnjih letih Weimarske republike), privlačnostjo strank in kandidatov in seveda politično kulturo. Toda kadar iščemo zdravila za neglasovanje, so institucionalni dejavniki posebej pomembni. Ko primerjamo udeležbene variacije med državami in po družbenih značilnostih posameznikov, "je najbolj osupljivo sporočilo to, da se udeležba mnogo bolj razlikuje po državah, kot se med različnimi tipi posameznikov" (Franklin 1996, 217-8), kar pomeni, da je za razširitev udeležbe na volitvah v državah z nizko udeležbo veliko bolj obetajoče izboljšati institucionalni kontekst, kot pa dvigniti raven izobrazbe in političnega zanimanja. Pravila in institucije so, vsaj načeloma bolj podvržena manipulaciji kot posameznikovo vedenje. Precej je namreč že znanega o učinkih institucij na udeležbo zahvaljujoč osupljivim zgodnjim študijam Harolda F. Gosnella (1930) in Herberta Tingsena (1937) ter izjemnih nedavnih del G. Binghamu Powella (1986), Roberta W. Jackmana (1987) in Marka N. Franklina (1996).

Za ZDA je znano, da nadležne registracijske zahteve že dolgo odvrtaajo ljudi od volitev. Glasovanje predstavlja problem kolektivne akcije, ki postane resnejša, ko stroški narastejo, in stroški registracije so pogosto višji od stroškov samih volitev. Raymond E. Wolfinger in Steven J. Rosenstone (1980, 73, 88) sta ugotovila, da bi udeležba narasla za 9,1 odstotnih točk, če bi vse države sprejele povsem liberalizirana registracijska pravila, obenem pa sta tudi dokazala, da bi udeležba narasla še znatno bolj s sistemom evropskega tipa, kjer je registracija avtomatična oziroma je le-ta odgovornost države. Powell (1986, 36) je na podlagi svojih primerjalnih analiz sklepal, da bi avtomatična registracija lahko povečala udeležbo tudi za 14 odstotnih točk. Primerjave med vsedrjavno udeležbo in udeležbo v peščici držav, ki bodisi sploh nimajo nikakršnih registracijskih zahtev bodisi je registracijo mogoče opraviti isti dan in na istem kraju (mogoče se je registrirati na dan volitev na samem volišču), kažejo razlike v višini približno 15 odstotnih točk. Druge ocene so bile nekoliko nižje; Burnhamova (1987, 108) je bila na primer okoli 10%. Po obsežnem preučevanju vseh dokazov je Teixeira (1992, 122) sklepal, da bi bilo povečanje lahko nekje med 8 in 15 odstotkov.

Petnajst odstotkov je nekako maksimalna korist, ki bi jo lahko dosegli s pomočjo registracijskih reform, kljub temu pa bi ZDA še vedno ostale daleč pod povprečno udeležbo 76% v sodobnih demokracijah. Poleg tega ni jasno, v kolikšni meri bi registracijske reforme prispevale k udeležbi na vmesnih, državnih, lokalnih in primarnih volitvah; tudi če bi bilo povečanje na teh volitvah 15 odstotkov, bi bila udeležba na večini še vedno pod 50%. Registracijske reforme pa so nepomembne za večino drugih zahodnih demokracij, kjer registracija ne predstavlja velikega problema.

Drugi pomembni institucionalni mehanizem, ki vpliva na udeležbo, je volilni sistem. Proporcionalna zastopanost (PZ) navadno stimulira volilčevu sodelovanje, ker daje volilcem več izbire in odstrani problem zapravljenih glasov - glasov za kandidate, ki izgubijo in kandidate, ki zmagajo z veliko večino - kar je šibkost sistemov, ki imajo za določeno območje le enega kandidata. Zato je bolj privlačno glasovanje za posameznike, za stranke pa, da mobilizirajo volilce celo na območjih dežele, kjer so sicer šibke. Ta fenomen sta že predstavila tako Gosnell (1930, 201-3) in Tingsten (1937, 223-5). Novejše primerjalne študije so ocenile, da je porast udeležbe zaradi PZ nekje med 9 in 12%<sup>14</sup>.

Te ocene blagodejnega učinka PZ temeljijo na najpomembnejših državnih volitvah. Nasprotno je na drugorazrednih volitvah, ki uporabljajo PZ, raven volilne udeležbe mnogo manj impresivna. Volitve v evropski parlament nudijo osupljiv primer: udeležbe so bile nizke, čeprav je 11 od 12 držav izbralo svoje predstavnike

<sup>14</sup> Razlika med PZ in volilnimi sistemi z enim samim kandidatom je približno enaka kot spremenljivka, ki jo Powell (1986) in Jackman (1987) imenujeta "državne kompetitivne volilne enote", z dvema izjemama. Prva je ta, da druga upošteva tri kategorije proporcionalnosti in PZ sistemov, temelječe na številu predstavnikov, izvoljenih na volilno enoto. Druga zadeva predsedniške volitve: neposredne predsedniške volitve v Franciji, pri katerih se vsak glas šteje po vsej državi, so postavljene v isto kategorijo kot večina proporcionalnih parlamentarnih volitev, medtem ko je ameriški sistem elektorjev za predsedniške volitve enak sistemom z enim samim kandidatom v volilni enoti. Jackman (1987) ter Jackman in Miller (1995) sta ugotovila tudi, da večstrankarstvo, ki je močno povezano s PZ, znižuje udeležbo - torej izničuje nekaj koristnega voliva PZ - in da dvodomni sistem prav tako znižuje udeležbo.

s pomočjo PZ. Na nizozemskih pokrajinskih volitvah s PZ leta 1995 je bila udeležba samo 50%. Nedavni ameriški primer so volitve v izobraževalne odbore v New York Cityju leta 1996 (eden redkih primerov PZ v ZDA): udeležba je bila zgolj 5%.

Pogostost volitev ima močan negativen vpliv na udeležbo. Boyd (1981, 1986, 1989) je za ZDA prepričljivo demonstriral ta učinek in ocenjuje, da od volilcev v povprečju zahtevajo prihod na volišča dva do trikrat na leto - veliko bolj pogosto kot v ostalih demokracijah, z izjemo ene. Država, ki ima na leto še pogostejše volitve oziroma referendumov - šest ali sedemkrat letno - je Švica. Združene države in Švica sta tudi zahodni demokraciji z daleč najnižjimi stopnjami udeležbe. Najbolj verjetna razlaga je utrujenost volilcev ali pa tudi dejstvo, da pogoste volitve povečajo stroške glasovanja. Če pogoste volitve znižujejo udeležbo na prvorazrednih volitvah, je logično pričakovati, da bodo še bolj škodile udeležbi na drugorazrednih volitvah. To je morda razlaga za veliko razliko v ZDA med prvorazrednimi predsedniškimi volitvami in drugorazrednimi - čeprav so v sistemu ločevanja in delitve oblasti še vedno zelo pomembne - vmesnimi kongresnimi, državnimi izvršnimi in legislativnimi volitvami.

Teorija racionalne izbire nas pripelje tudi do pričakovanja, da bodo sočasne volitve povečale udeležbo, saj se korist volitev tako poveča, medtem ko ostanejo stroški skoraj enaki. Zlasti drugorazredne volitve bi morale imeti boljše udeležbo, kadar so povezane s prvorazrednimi volitvami. Dostopni dokazi kažejo, da je ta hipoteza pravilna. Volitve v evropski parlament, ki so bile na Portugalskem in Irskem istočasno kot državne volitve leta 1987 in 1989, so dale udeležbo, ki je bila več kot 20% višja od prejšnje in/oziroma naslednjih ločenih volitev v evropski parlament v teh državah. Leta 1979 so lokalne volitve v Angliji in Walesu potekale sočasno z volitvami v spodnji dom parlamenta, in zaradi tega "so se lokalne volitve povzpele na parlamentarne ravni" (Miller 1994, 69). Povezovanje prvorazrednih in drugorazrednih volitev bi lahko v določeni meri pomagalo celo prvim: v ZDA lahko vključitev volitev za guvernerje poveča udeležbo na predsedniških volitvah za približno 6 odstotnih točk.

Obenem pa strašljivo združevanje zelo številnih volitev in referendumskih vprašanj na eni sami dolgi glasovnici - fenomen, ki je spet edinstven za ZDA, z izjemno velikim številom voljenih položajev in primarnih volitev - na splošno jemljejo kot slab vpliv na udeležbo, čeprav bi se zdelo, da se koristi glasovanja povečajo z naraščanjem dolžine glasovnice. Gosnell (1930, 186, 209) poudarja "staro lekcijo o potrebnosti krajše glasovnice" in komentira, da evropskim volilcem "na volilni dan ni poverjena nemožna naloga. (Njih) ne čaka velikanska... glasovnica kot volilce v številnih ameriških državah."

Manjši ukrepi, ki spodbujajo glasovanje, kot na primer dostopnost volitev po pošti in načrtovanje volitev za konec tedna namesto na delovne dni, lahko tudi prinesejo majhno, vendar pa odločilno spodbudo za udeležbo. Na podlagi multivariantne analize udeležbe v 29 državah Franklin (1996, 226-30) ugotavlja, da ob enakih ostalih faktorjih, volitve ob koncu tedna prinesejo povečanje udeležbe za 5 do 6 odstotkov, glasovanje po pošti pa pri prvorazrednih volitvah prinese nadaljnje 4 odstotke. V drugorazrednih volitvah v evropski parlament volitve za konec tedna povečajo udeležbo za več kot 9 odstotkov.

## Obvezne volitve

Najmočnejši izmed vseh institucionalnih faktorjev so obvezne volitve, zlasti z ozirom na drugorazredne volitve; najprej pa si oglejmo najpomembnejše državne volitve. Gosnell (1930, 184) se je posebej potrudil, da je preučil dva evropska primera obveznih volitev in njegov sklep je bil: "Ni dvoma, da so imele obvezne volitve nenehen stimulativen učinek na volitve v Belgiji in v švicarskih kantonih, ki so jih uporabljali. V Belgiji so ohranjale najvišje volilne rezultate v Evropi." Tingsten (1937, 205) je zbral dokaze iz več dodatnih držav - iz Avstrije, Bolgarije, Češkoslovaške, Nizozemske, Romunije in Avstralije - in tako kot Gosnell sklepal, "da je množična participacija na volitvah zelo visoka v državah z obveznimi volitvami, da je uvedbo obveznih volitev vsepovsod spremljal presenetljiv porast v participaciji in da v državah, kjer so bile obvezne volitve uzakonjene na določenih območjih, ta kažejo bolj intenzivno participacijo od območij brez obveznih volitev".

V primerjalnih multivariantnih analizah je bilo ugotovljeno, da udeležba naraste za 7 do 16 odstotkov. Powell (1980, 9-10) v svoji študiji 30 demokracij ugotavlja razliko približno 10%. Številke, o katerih poroča Jackman (1987, 412, 415-6) ter Jackman in Miller (1995, 474) za industrializirane demokracije v desetletjih od 1960 do 1990 so 15, 13,1 in 12,2%. Franklinovo (1996, 227) odkritje o 7,3 odstotni razliki je najnižje o katerem so poročali. V študiji udeležbe v Latinski Ameriki v osemdesetih in na začetku devetdesetih let, ki posnema Jackmanovo analizo, je Carolina A. Fornos (1996, 34-5) ugotovila, da so obvezne volitve povečale udeležbo za 11,4 odstotka pri predsedniških volitvah in 16,5 odstotka pri kongresnih volitvah.<sup>15</sup>

Najbolj prepričljive rezultate najdemo v sistematični študiji Wolfganga Hirczyja (1994) o znotrajdržavnih razlikah - tako časovne variacije kot variacije med različnimi območji v isti državi - v Avstraliji, Avstriji in na Nizozemskem. Skladno s prejšnjimi odkritji sklepa, da obvezna volilna udeležba učinkovito in dosledno povečuje udeležbo. Bolj presenetljiv pa je njegov zaključek, da je porast udeležbe v veliki meri odvisen od podlage za sodelovanje *brez* obveznega glasovanja. Povprečna udeležba v vseh treh državah z obveznim glasovanjem je bila višja od 90%, toda porast zaradi obveznega glasovanja v Avstriji je bil le tri odstotne točke, kajti tudi pod pogoji prostovoljnih volitev je bila udeležba precej nad 90%. Na Nizozemskem je odprava obveznega glasovanja leta 1970 povzročila večji padec približno 10 odstotkov, in sicer na povprečnih 84% pri prostovoljnem glasovanju. V Avstriji pa je bila povprečna razlika pri udeležbi še večja - več kot 28% - kajti povprečna udeležba ob prostovoljnem glasovanju pred letom 1925 je bila samo okoli 62%.

Brazilija in Venezuela sta tudi primera nizkih osnov in od tod visokih porastov v udeležbi zaradi obveznega glasovanja. Povprečna uradna udeležba v Venezueli v letih 1958-88 je bila 90,2%, toda po odpravi obveznih volitev leta 1993, je udeležba

<sup>15</sup> Enrique C. Ochoa (1987, 867) tudi opaža, da imajo latinskoameriške države z uzakonjenimi obveznimi volitvami "višjo stopnjo participacije. Države z najvišjo udeležbo med najnovejšimi predsedniškimi volitvami v osemdesetih letih... imajo vse zakone o obveznih volitvah".

padla na 60,2%<sup>16</sup>. Leta 1980 je raziskava javnega mnenja v Braziliji pokazala, da bi pod hipotetičnimi pogoji prostovoljnega glasovanja, udeležba doživela podoben padec, s približno 85% na volitvah tistega leta, na 55%. Ti primeri samo potrjujejo Hirczyjevo (1994, 74) opažanje, da bi moral biti "učinek zakonov o obvezni volilni udeležbi posebej izražen v okoljih z nizko udeležbo".

Hirczyjev sklep je imel poseben pomen za drugorazredne volitve, kajti to so volitve, ki imajo navadno nizko udeležbo. Obvezno glasovanje je v tem primeru presenetljivo učinkovito. Franklinova (1996, 227, 230) ugotovitev o skromnem 7,3% porastu zaradi obveznega glasovanja na državnih volitvah, ki smo ga omenili prej, je v nasprotju s 26,1% povečanjem udeležbe pri podobni mnogostranski analizi volitev v evropski parlament leta 1989. Pri vseh štirih volitvah v evropski parlament v letih 1979-94 je bila povprečna udeležba 84,2% v deželah z obveznim glasovanjem, vendar samo 46,4% v tistih s prostovoljnim glasovanjem - razlika skoraj 38%.

Gosnell (1930, 155) je bil zelo presenečen nad ravni udeležbe na belgijskih pokrajinskih in lokalnih volitvah v dvajsetih letih tega stoletja, ki je bila praktično enaka, krepko nad 90%, kot pri državnih volitvah. "Ukrep obveznega glasovanja v Belgiji je premagal brezbriznost do lokalnih volitev, ki so tako zapostavljene v državah s prostovoljnim volilnim sistemom. Enak vzorec lahko opazimo še danes: belgijske lokalne volitve v letih 1976-94 so imele povprečno udeležbo 93,7% - skoraj enako kot 93,8% udeležba na parlamentarnih volitvah v istem obdobju. V Italiji je bila od leta 1968 do 1994 povprečna udeležba na lokalnih volitvah 84,4% v primerjavi s 86,2% na državnih parlamentarnih volitvah - razlika je manjša od 2 odstotnih točk. Na nizozemskih pokrajinskih in lokalnih volitvah od leta 1946 do odprave obveznega glasovanja leta 1970, je bila udeležba skoraj vselej nad 90%, pogosto blizu 95%, in navadno samo malenkost nižja od tiste pri parlamentarnih volitvah. Leta 1970 pa je udeležba na pokrajinskih volitvah padla na 68,1%, na občinskih pa na 67,2%. Po kratkotrajnem povečanju ravni udeležbe v sedemdesetih letih pa je ta še bolj upadla. Leta 1994 in 1995 je bila udeležba 65,3% na občinskih, 50% na pokrajinskih in 35,6% na evropskih volitvah.

Močan vpliv dolžnosti do volitev na preučevalce ni naredil samo velik vtis, ampak jih je tudi presenetil, zlasti s stališča na splošno nizkih kazni za neudeležbo in na splošno ohlapnega izvajanja: "Tudi kadar so kazni za neudeležbo zelo majhne in kjer zakon in praksa dovoljujeta najrazličnejše izgovore, je bil porast udeležbe občuten" (Tingsten 1937, 205-6). Toda v smislu racionalne izbire ta fenomen zlahka pojasnimo. Udeležba je problem kolektivne akcije, ki pa je nenavadna, kajti udeležba ima za posledico tako nizke stroške kot nizke koristi; to

<sup>16</sup> Molina Vega (1995, 163) bolj realistično ocenjuje, da je bila udeležba nekoliko nižja - v povprečju 82,8% pred in 54,0% po odpravi obveznih volitev - toda razlika skoraj 29% med njima je podobna tisti med uradnimi odstotki prej in potem. Čeprav je obveznost glasovanja leta 1993 formalno ostala v veljavi, je bila obvezna volilna udeležba praktično razveljavljena, ker so ukiniteli vse kazni za tiste, ki niso volili.

pomeni, da motivi za obvezne volitve, naj bodo ti še tako majhni, lahko kljub vsemu nevtralizirajo velik del stroškov volitev<sup>17</sup>.

Teorija racionalne izbire nudi temeljne normative za upravičevanje obveznih volitev. Splošno zdravilo za težave kolektivne akcije je, da jih preprečujemo s sredstvi zakonitih sankcij. Za problem kolektivne akcije pri udeležbi to pomeni, da državljanom ne bi smeli dovoljevati delati po svoje - to pomeni, da bi se morali obvezno udeleževati volitev.

Obvezne volitve niso edina metoda za zagotavljanje visoke udeležbe volilcev. Če so vse druge institucionalne spremenljivke ugodne - samodejna registracija volilcev, visokoproporcionalen volilni sistem, neprepogoste volitve, izvedene na vikend - in v močno politiziranem okolju, je mogoče doseči skoraj vsesplošno udeležbo brez obveznega glasovanja, kot je Hirczy (1995) pokazal v primeru Malte. Volitve drugega reda imajo lahko visoko udeležbo, če jih izvajamo sočasno z volitvami prvega reda, kjer so vsi pomembni institucionalni mehanizmi odvisni od udeležbe. Vsseno pa so obvezne volitve edini institucionalni mehanizem, ki skoraj sam po sebi zagotavlja visoko volilno udeležbo.

### Volitve kot dolžnost: za in proti

Najpomembnejši argument v korist obveznih volitev je njihov prispevek k visoki in sorazmerno izenačeni udeležbi volilcev. Omeniti velja še tri dodatne, bolj spekulativne, prednosti obveznih volitev. Prvič, porast sodelovanja na volitvah bi lahko spodbudil močnejše sodelovanje in zanimanje za druge politične dejavnosti: "Ljudje, ki na en način sodelujejo v politiki, bodo v njej raje sodelovali tudi na drugega" (Berelson and Steiner 1964, 422). Obstaja kar precej dokazov o vplivu sodelovanja na delovnem mestu, v cerkvah in prostovoljnih organizacijah na sodelovanje v politiki.

Drugič, obvezne volitve bi lahko imele ugoden vpliv na zmanjšanje vloge denarja v politiki. Če skoraj vsak voli, niso potrebna velika sredstva za kampanjo, da bi spravili volilce na volišča in, po Gosnellovih (1939, 185) besedah, "volitve so zato cenejše, bolj poštene in bolj reprezentativne". Tretjič, obvezne volitve bi lahko preprečile napadalno oglaševanje - na ta način pa zmanjšale cinizem in nezaupanje, ki ga vsebuje. Stephen Ansolabehere in Shanto Iyengar (1995) sta ugotovila, da napadalni oglasi selektivno znižujejo udeležbo med tistimi, ki najbrž ne bi

<sup>17</sup> Nekateri zakoni o obveznih volitvah predpisujejo hude kazni, kot je na primer do enega leta zapora v Grčiji, toda takih sankcij nikoli ne uveljavljajo. Tipična kazen je sorazmerno nizka globa, podobna globi za napačno parkiranje, toda tudi te izterjajo samo od drobnega dela nevolilcev: od 4 do 5% v Avstraliji, od manj kot 1% na Nizozemskem, ko je še imela obvezno udeležbo, in od manj kot 1/4 odstotka v Belgiji. V Italiji je edina kazen "neškodljiva sankcija" - pa vendar učinkovita sankcija - zapisa "ni volil" na državljanovem certifikatu o primernem obnašanju.



glasovali za napadalca. Kadar skoraj vsi volijo, napadalna taktika izgubi večino svoje vabljalnosti<sup>18</sup>.

Če sem do zdaj poudarjal prednosti obveznih volitev, se moram zdaj posvetiti najpomembnejšim argumentom proti. Eden takih je, da obvezne volitve silijo na volišča ljudi, ki imajo malo političnega interesa in znanja in ki verjetno ne bodo oddali dobro premišljenega glasu: "Neželen ali brezbrizen glas je tudi nepremišljen glas" (Abraham 1955, 21). Ta ugovor pa pri tem ne upošteva, da bi bilo obvezno glasovanje lahko tudi spodbuda za boljšo informiranost. Neposreden dokaz v podporo te možnosti je v tem, da so v ameriških in evropskih volilnih študijah za respondente, ki so jih spraševali pred volitvami, ugotovili, da so ti zaradi teh intervjujev glasovali v znatno večjem številu, kot je bilo pričakovati. Warren E. Miller je komentiral ta fenomen tako, da so taki intervjuji "najdražja oblika državlanskega ozaveščanja odraslih, ki jo pozna človeštvo"<sup>19</sup>! Obvezne volitve bi morda lahko služile kot enaka, vendar veliko manj draga oblika državlanskega ozaveščanja in politične stimulacije. S tem ciljem so obvezne volitve uvedli tako na Nizozemskem leta 1917 kot v Avstriji leta 1924; v tistem času je neki avstrijski zagovornik na zelo optimističen način dokazoval, da bomo s tem, "ko bomo ljudi prisilili, da bodo glasovali, v njih prebudili zanimanje in jim dali politično vedenje, ki ga trenutno nimajo" (citirano v Morris Jones 1954, 32). Še več, obvezne volitve močno spodbujajo stranke in kandidate, da bolj pozorno in učinkovito dostavljajo informacije tistim, ki doslej niso volili.

Druga kritika, ki temelji zlasti na izkušnjah zadnjih let Weimarske republike, kjer je naraščajoča udeležba sovpadala s porastom glasov za naciste, je v tem, da je visoka udeležba nezaželena in celo nevarna. Tingsten (1937, 225) je že uporabil weimarski primer kot svarilo, da "izjemno visoka volilna frekvenca lahko pomeni "intenzifikacijo" političnega spopada, ki bi lahko vodil propad demokracije". Nevarnost je v tem, da v kriznem obdobju nenadni skoki udeležbe pomenijo, da bodo mnogi prej nezainteresirani in neudeleženi državljani prišli na volišča in podprli skrajne stranke. Toda to je argument za in ne proti obveznim volitvam: namesto da bi skušali ohranjati udeležbo na stalno *nizkih* ravneh, bi bilo bolje, če bi se zavarovali pred nesrečo nenadnih izjemnih porastov s tem, da bi ohranjali stalne visoke ravni, na katere ne vplivajo krize in karizmatični voditelji. Dodatni dokaz, da weimarski precedens ne bi smel preprečevati naporov za povečanje udeležbe, je Powellova (1982, 206) primerjalna študija 29 demokracij, v kateri je ugotovil močno povezavo med višjo volilno udeležbo in upadanjem državljskih nemirov in nasilja: "Podatki govorijo v prid teoretikom, ki so prepričani, da sode-

<sup>18</sup> Za države s proporcionalno zastopnostjo je četrty argument v prid obveznih volitev ta, da je ne-logično, da hočemo glasove proporcionalno spremeniti v sedeže, obenem pa biti zadovoljni z razmerami, v katerih samo pristranski vzorec zadovoljnega elektorata dejansko glasuje - kar navsezadnje nujno uvaja znatno neproporcionalnost. To je bil pomemben del utemeljitve za sočasno uvedbo obveznih volitev in proporcionalne zastopnosti na Nizozemskem leta 1917.

<sup>19</sup> Osebna korespondenca, 2. julij 1995. Cena take vrste državljskega ozaveščanja seveda niso samo stroški izvajanja ankete, ampak tudi dejstvo, da je nepotrebna za tiste, ki bodo v vsakem primeru volili in daleč od 100% učinkovitosti za tiste, ki najbrž ne bodo volili.

lovanje državljanov povečuje legitimnost, namesto da bi povzročalo zlom demokracije.<sup>20</sup>

Celo tisti, ki obvezne volitve načeloma podpirajo, so jih omalovaževali zaradi majhne možnosti, da bi jih uvedli v demokracijah, kjer jih trenutno nimajo. Velika ovira za njihovo uvedbo je nasprotovanje konservativnih strank in še posebej v Združenih državah (kjer so najbrž bolj potrebne kot v večini demokracij, če upoštevamo nizko volilno udeležbo na vseh ravneh) so možnosti za njihovo uvedbo nične. Alan Wertheimer (1975, 293) dokazuje, da so obvezne volitve "dobra ideja, katere čas je minil ali pa še ni nastopil. Zagotovo pa niso dobra ideja za sedanjí čas". Richard L. Hasen (1996, 2173) pa se zavzema za obvezno volilno udeležbo na ameriških zveznih volitvah, vendar dodaja, da nimajo "skoraj nobene možnosti za uzakonitev v ZDA."

Toda prav dejstvo, da ima toliko demokracij obvezne volitve in da jih imajo že dolgo, kaže, da bi jih bilo morda sicer težko, vsekakor pa ne nemogoče uvesti. Prav tako velja opozoriti, da v državah z obvezno volilno udeležbo ni močnejših teženj po tem, da bi jih odpravili; Nizozemska in Venezuela sta edina pomembnejša primera držav, ki so v zadnjih desetletjih odpravile obvezno volilno udeležbo. Res ne bo lahko premagati nasprotovanje konservativnih strank, ki jim je v interesu, da ohranjajo udeležbo kolikor je le mogoče nizko in razredno pristransko. Tudi splošni volilni pravici je sprva nasprotovala večina teh strank - vendar je bila na koncu sprejeta. Tako kot splošna volilna pravica je tudi obvezna volilna udeležba moralno vprašanje in ne samo politično oziroma strankarsko. Pravzaprav bi obvezno volilno udeležbo lahko imeli za naraven podaljšek splošne volilne pravice.

Poseben zadržek do obvezne volilne udeležbe v Združenih državah je v tem, da bi lahko bile protiustavne. Henry J. Abraham (1955, 31) zagovarja tako stališče in za podkrepitev navaja mnenje vrhovnega sodišča države Missouri iz leta 1896, da "glasovanje ni taka dolžnost, ki bi jo lahko uveljavili s prisilno zakonodajo, da prav gotovo ni v moči zakonodajnih oblasti... da bi prisilile državljana k temu." Toda Hasen (1996, 2176) temu odločno nasprotuje. Dokazuje, da bi imela edina mogoča ustavna ovira obvezni volilni udeležbi podlago v 1. amandmaju o kršenju svobode govora in da je vrhovnemu sodišču ZDA eksplicitno zavrnilo argument, da bi bilo volilni glas mogoče jemati kot obliko govora; še več, dokazuje tudi, da vrhovno sodišče Missourija ni uspelo navesti nobenih posebnih kršitev ustave. Seveda pa tudi mogoča odkritja o neustavnosti ne bi bila permanentna in nepremostljiva ovira; kot ugotavlja Gosnell (1930, 207), "če bi se sodišča vmešala v uved-

<sup>20</sup> Ker Powellov sklep temelji na številnih predsedniških kot tudi parlamentarnih sistemih, njegove odkritja vsaj deloma blaži strah Freda W. Riggsa (1988, 263-4), da je visoka udeležba posebej nevarna za predsedniške režime; Riggs ima predsedniški sistem za inherentno šibkega in nestabilnega - in sposobnega ohranitve samo tam, kjer so konservativne sile prevladujoče.

bo sistema obveznih volitev, bi lahko zvezno in državne ustave dopolnili"<sup>21</sup>. Prav tako to ni povsem brez precedensa: v 18. stoletju sta zvezni državi Georgia in Virginija eksperimentalni z zakoni o obvezni volilni udeležbi (Hasen 1996, 2173-4), ustavne spremembe, sprejete v Severni Dakoti leta 1898 in v Massachusettsu leta 1918, pa pooblaščajo državne zakonodajalce, da uvedejo obvezno volilno udeležbo - vendar ni bila sprejeta nobena zakonodajna pobuda (Gosnell 1930, 206-7).

Nevarnost prevelikega pesimizma glede možnosti uvedbe obveznih volitev je v tem, da bi postale samoizpolnjujoča se prerokba. Če celo zagovorniki obveznih volitev verjamejo, da so njihove možnosti nične, in se zato zanje prav nič ne potrudijo, potem prav gotovo ne bodo nikoli uvedene!

Verjetno je najbolj resen ugovor zoper obvezne volitve po naravi normativen: obvezne volitve bi bile lahko privlačna delna rešitev spopada med demokratičnimi ideali sodelovanja in enakosti, vendar pogosto trdijo, da kršijo tretji demokratični ideal, tisti o individualni svobodi. Prav zato Abraham (1955, 33) obvezne volitve označuje kot "nedemokratične", W.H. Morris Jones (1954, 25) pa dokazuje, da spadajo "v totalitaristični tabor in ne sodijo v besednjak liberalne demokracije."

Ni mogoče zanikati, da vsakovrstna prisila omejuje individualno svobodo, vendar dolžnost voliti pomeni zelo majhno omejitev. Pomembno se je zavedati, da obvezne "volitve" ne pomenijo dejanske dolžnosti oddati veljaven glas: od državljanov zahtevajo samo to, da pridejo na volišča; pravica do tega, da *ne* volijo, ostane nedotaknjena<sup>22</sup>. Še več, obvezne volitve pomenijo zelo majhno zmanjšanje svobode v primerjavi z mnogimi drugimi problemi kolektivne akcije, ki jih demokracije rešujejo s tem, da so obvezne: sodelovanje v poroti, plačevanje davkov, vojaški nabor, obvezno šolanje in številne druge. Te obveznosti so mnogo bolj nadležne, kot je dolžnost, da se ob volitvah pojaviš na volišču. Prav tako si moramo zapomniti, da je neudeležba na volitvah oblika samovolje in da je vsaka samovolja sicer lahko racionalna, vendar je tudi sebična in nemoralna. Normativno nasprotovanje obveznim volitvam je na prvi pogled intuitivno privlačno, ni pa prepričljivo, ko ga nekoliko pazljiveje preučimo<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Toda Gosnell (1930, 192-212) prav gotovo ni bil optimističen glede možnosti obvezne volilne udeležbe v ZDA. Zadnje poglavje *Why Europe Votes* je začel z vprašanjem: "Kako bi lahko uporabili evropske politične izkušnje v Ameriki?" Nato podrobno navaja prednosti obveznih volitev, vendar jih tiho izpusti iz svoje končne liste priporočil, na kateri so sorazmerno radikalni predlogi, kot je proporcionalna zastopnost na volitvah v predstavniki dom ZDA, permanentna registracija volilcev, ki je odgovornost vlade, in uvedba krajše glasovnice.

<sup>22</sup> Malcolm M. Feeley (1974, 242) ugotavlja, da je večino ugovorov obveznim volitvam mogoče odpraviti z vključitvijo dodatne možnosti na glasovnici: "brez izbire" ali, kot so predlagali drugi, z možnostjo "nikogar od navedenih". Toda možnost, da zavrneš glasovnico je še bolj učinkovita metoda zagotavljanja, da pravica, da ne voliš, ne bi bila kršena.

<sup>23</sup> Logična alternativa obveznim volitvam je uporaba nagrad za tiste, ki volijo, namesto kazni za tiste, ki ne: državljane bi lahko plačali, da bi volili. Edini empirični primer tega, očitno dražjega načina, so antične Atene.

Obvezne volitve ne morejo rešiti celotnega konflikta med ideali participacije in enakosti, toda če poskrbijo, da je volilna participacija kolikor je le mogoče enaka, so dragocena delna rešitev. V prvem stavku knjige *Why Europe Votes* Gosnell (1930, vii) navaja, da se je "borba za demokracijo šele začela z razširitvijo volilne pravice". Za demokracijo mora biti, po splošni volilni pravici naslednji cilj vse-splošna oziroma skoraj vsesplošna uporaba pravice do glasovanja.

*Prevedel Jure Potokar*

## LITERATURA

- Abraham, Henry J. 1955. *Compulsory Voting*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- Ansolabchere, Stephen, and Shanto Iyengar. 1995. *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*. New York: Free Press.
- Baioyra, Enrique A. and John D. Martz. 1979. *Political Attitudes in Venezuela: Societal Cleavages and Political Opinion*. Austin: University of Texas Press.
- Barker, Ernest. 1958. *The Politics of Aristotle*. New York: Oxford University Press.
- Berelson, Bernard, and Gary A. Steiner. 1964. *Human Behavior: An Inventory of Scientific Finding*. New York: Harcourt, Brace.
- Borg, Sami. 1995. "Electoral Participation". In *The Impact of Values*, ed. Jan W. van Deth and Elinor Scarbrough. Let. 4 of *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyd, Richard W. 1981. "Decline of U.S. Voter Turnout: Structural Explanations". *American Politics Quarterly* 9 (April), 133-59.
- Boyd, Richard W. 1986. "Election Calendars and Voter Turnout." *American Politics Quarterly* 14 (January-April), 89-104.
- Boyd, Richard W. 1989. "The Effects of Primaries and Statewide Races on Voter Turnout." *Journal of Politics* 51 (August), 730-39.
- Burnham, Walter Dean. 1987. "The Turnout Problem." In *Elections American Style*, ed. A. James Reichley. Washington, DC: Brookings Institution.
- Dahl, Robert A. 1970. *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Erikson, Robert S. 1995. "State Turnout and Presidential Voting: A Closer Look". *American Politics Quarterly* 23 (October), 387-96.
- Feeley, Malcolm M. 1974. "A Solution to the 'Voting Dilemma' in Modern Democratic Theory." *Ethics* 84 (April), 235-42.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fishkin, James S. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fornos, Carolina A. 1996. "Explaining Voter Turnout in Latin America." Masters's thesis, Louisiana State University.
- Franklin, Mark N. 1996. "Electoral Participation." In *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, ed. Laurence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gosnell, Harold F. 1927. *Getting Out the Vote: An Experiment in the Stimulation of Voting*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gosnell, Harold F. 1930. *Why Europe Votes*. Chicago: University of Chicago Press.

- Hasen, Richard L. 1996. "Voting Without Law?" *University of Pennsylvania Law Review* 144 (May), 2135-79.
- Hibbs, Douglas A., Jr. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *American Political Science Review* 71 (December), 1467-87.
- Hirzycy, Wolfgang. 1994. "The Impact of Mandatory Voting Laws on Turnout: A Quasi-Experimental Approach." *Electoral Studies* 13 (March), 64-76.
- Jackman, Robert W. 1987. "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies." *American Political Science Review* 81 (June), 405-23.
- Jackman, Robert W., and Ross A. Miller. 1995. "Voter Turnout in the Industrial Democracies During the 1980s." *Comparative Political Studies* 27 (January), 467-92.
- Kaase, Max, Kenneth Newton, and Elinor Scarbrough. 1996. "A Look at the Beliefs in Government Study." *PS: Political Science & Politics* 29 (June), 226-28.
- Key, V. O., Jr. 1949. *Southern Politics in State and Nation*. New York: Vintage Books.
- Linder, Wolf. 1994. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York: St. Martin's Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, NY: Doubleday.
- Lipset, Seymour Martin. 1981. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Expanded ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Miller, William L. 1994. "Local Elections in Britain." In *Local Elections in Europe*, ed. Lourdes López Nieto. Barcelona: ICPS.
- Molina Vega, José Enrique. 1995. "Los venezolanos abandonan el hábito de votar: La abstención en las elecciones de 1993." *Boletín Electoral Latinoamericano* 13 (January-June), 159-79.
- Morris Jones, W. H. 1954. "In Defense of Apathy: Some Doubts on the Duty to Vote." *Political Studies* 2 (1), 25-37.
- Nieuwbeerta, Paul. 1995. *The Democratic Class Struggle in Twenty Countries, 1945-1990*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Ochoa, Enrique C. 1987. "The Rapid Expansion of Voter Participation in Latin America: Presidential Elections, 1845-1986." In vol. 25 of *Statistical Abstract of Latin America*, ed. James W. Wilkie and David Lorey. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, University of California.
- Pacek, Alexander, and Benjamin Radcliff. 1995. "Turnout and the Vote for Left-of-Centre Parties: A Cross-National Analysis." *British Journal of Political Science* 25 (January), 137-43.
- Piven, Frances Fox, and Richard A. Cloward. 1988b. "National Voter Registration Reform: How It Might Be Won." *PS: Political Science & Politics* 21 (Fall), 868-75.
- Powell, G. Bingham, Jr. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Powell, G. Bingham, Jr. 1986. "American Voter Turnout in Comparative Perspective." *American Political Science Review* 80 (March), 17-43.
- Puplick, Chris. 1995. "The Case for Compulsory Voting." *Elections Today* 5 (October), 3-5.
- Radcliff, Benjamin. 1994. "Turnout and the Democratic Vote." *American Politics Quarterly* 22 (July), 259-76.
- Radcliff, Benjamin. 1995. "Turnout and the Vote Revisited: A reply to Erikson." *American Politics Quarterly* 23 (October), 397-403.
- Riggs, Fred W. 1988. "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices." *International Political Science Review* 9 (October), 247-78.
- Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.

- Schultze, Rainer-Olaf. 1995. "Voting and Non-Voting in German Elections." In *Electoral Abstention in Europe*, ed. Joan Font and Rosa Virós. Barcelona: ICPS.
- Seligson, Mitchell A., Annabelle Controy, Ricardo Córdova Macías, Orlando J. Pérez, and Andrew J. Stein. 1995. "Who Votes in Central America? A Comparative Analysis." In *Elections and Democracy in Central America, Revisited*, ed. Mitchell A. Seligson and John A. Booth. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Teixeira, Ruy A. 1992. *The Disappearing American Voter*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Tingsten, Herbert. 1937. *Political Behavior: Studies in Election Statistics*. London: P.S. King & Son.
- Topf, Richard. 1995. "Electoral Participation." In *Citizens and the State*, ed. Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs. Vol. 1 of *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie, and Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wattenberg, Martin P. 1991. *The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wertheimer, Alan. 1975. "In Defense of Compulsory Voting." In *Participation in Politics*, ed. J. Roland Pennock and John W. Chapman. New York: Lieber-Atherton.
- Wolfinger, Raymond E., and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven, CT: Yale University Press.