

DEMOKRACIJA I LJUDSKA PRAVA

SKUPŠTINE GRAĐANA

Novi načini za demokratizaciju demokracije

**Wolfgang Merkel, Filip Milačić,
Andreas Schäfer**

Septembar 2021



Skupštine građana mogu pružiti konstruktivan odgovor na trenutne krizne pojave u reprezentativnim demokracijama unoseći perspektive prosječnih građana/ki u politički proces.



Skupštine građana moraju biti pažljivo osmišljene. Središnji kriteriji su: reprezentativno uključivanje, kvaliteta procesa deliberacije i sistemska učinkovitost. Moraju imati obvezujući, transparentan cilj i rezultat ne smije biti unaprijed poznat.



Skupštine građana nisu zamjena za stranke i institucije predstavničke demokracije. Ali mogu ih približiti građanima/kama i promicati stvaranje javnog mišljenja.

DEMOKRACIJA I LJUDSKA PRAVA

SKUPŠTINE GRAĐANA

Novi načini za demokratizaciju demokracije

Sadržaj

Normativni principi i očekivanja	2
Proces regrutiranja	2
Deliberativni procesi	2
Iskustvo i empirijski nalazi	2
Osmišljavanje skupštine građana	3
Uspostava i postavljanje dnevnog reda	3
Struktura procesa	3
Kompenzacija strukturnih nejednakosti u participaciji	4
Medijsko praćenje	4
Upravljanje, kontrola i praćenje	4
Bibliografija	5

Jaz između političkih elita i prosječnih građana sve je veći. Skupštine građana (ili Citizens' Assemblies) trebale bi pomoći u smanjivanju ovog jaza. Slučajnim odabirom iz cijele populacije stvara se "minipopulus", tj. mini-javnost. To je grupa koja kolektivno i sa stručnjacima u ime cijelog naroda unutar određenog vremenskog razdoblja raspravlja o političkom pitanju, a zatim zauzima javno stajalište. Mini-javnosti su, dakle, dovoljno male da omoguće interaktivni diskurs i dovoljno velike da svojim sastavom daju reprezentativnu sliku stanovništva.

Skupštine građana obično se razlikuju od drugih oblika mini-javnosti po veličini, ciljevima i trajanju. S približno 100-160 sudionika, skupštine građana imaju veći broj sudionika nego, na primjer, žiri građana (približno 12-26) ili „konsenzusne konferencije“ (consensus conferences) (približno 10-18). Njihov cilj je izraditi konkretne političke preporuke, a njihovo je trajanje ograničeno na oko 20-30 dana zasjedanja. Kao prvi (moderni) primjer ovog formata smatra se Skupština građana u Britanskoj Kolumbiji, koja je 2004. raspravljala o izbornoj reformi ove kanadske savezne države.

Normativni principi i očekivanja

Deliberativna participacije je opća smjernica za ovaj format demokratskih inovacija. Pritom deliberacija znači interaktivnu razmjenu i kolektivno odmjerenje argumenata u vezi s problemom o kojem treba donijeti odluku. Prema tom očekivanju, do formiranja mišljenja i stajališta dolazi dakle prvenstveno argumentiranjem, obradom informacija i, ako je potrebno, procesima učenja. Pritom se želi postići sudjelovanje građana iz najrazličitijih grupa stanovništva i okruženja.

Proces regrutiranja

Sudionici u skupštinama građana određuju se ždrijebom. U postupku ždrijeba svaki građanin ima iste izgleda da bude izabran. Osim jednakih izgleda, koje osigurava postupak ždrijebanja, primjenjuje se i statistička reprezentativnost sudjelujuće grupe građana koja se želi postići slučajnim odabirom. Ona bi trebala što je moguće bolje odražavati socijalno-strukturnu heterogenost ukupnog stanovništva. Rezultat toga bi, u idealnom slučaju, trebala biti grupa prosječnih ljudi.

Deliberativni procesi

Skupština građana povezana je s dvostrukim normativnim očekivanjima: uključivanjem i „epistemičkom plodnošću“. S jedne strane, svaki bi sudionik trebao moći učinkovito i jednako doprinijeti; s druge strane, otvoreno i kritičko okupljanje najrazličitijih perspektiva puno poštovanja trebalo bi dovesti do visokokvalitetnog diskursa. To bi trebalo omogućiti sudionicima da razviju, opravdaju i razmisle o vlastitim i zajedničkim stavovima.

Pojedinci bi trebali profitirati od toga da kroz svoje aktivno sudjelovanje prođu kroz proces učenja, steknu jasnu sliku o svojim preferencijama, kao i iskustvo političke učinkovitost, te da na taj način ojačaju svoju ulogu građanina. A očekuje se da rezultat bude kvalitetno kolektivno odlučivanje.

Iskustvo i empirijski nalazi

Kao što je već naznačeno, deliberativne mini-javnosti do sada su se pojavljivale u različitim oblicima. Najpoznatije varijante su skupštine građana, žiri građana, konsenzusna konferencija, ćelija za planiranje i tkz. deliberative poll. U 18 država članica OECD-a i u Europskoj uniji do sada su se provodile na svim političkim razinama - lokalnoj (52 posto), regionalnoj (30 posto), nacionalnoj (15 posto) i međunarodnoj/nadnacionalnoj (3 posto). Teme su bile urbano planiranje, zdravlje, okoliš i infrastruktura. Naša se studija fokusira isključivo na skupštine građana.

Skupštine građana su demokratski zahtjevan format. Naime, uključuju relativno veliki broj građana u dugotrajan proces koji je uvelike usmjeren ka političkom odlučivanju i procesima donošenja odluka. Ono što ovaj oblik sudjelovanja čini posebno zanimljivim jest činjenica da se njegov prethodni tematski fokus nije odnosio samo na lokalne ili regionalne projekte, već i na pitanja koja su relevantna za društvo u cjelini. Na primjer, trenutno se skupštine građana sve više smatraju dijelom sveobuhvatnih društvenih odgovora na posljedice pandemije COVID-19. Skupštine građana također se sve više bave klimatskim pitanjima.

Dok se kod navedenih primjera radi o jednoratnim i dovršenim projektima, Građanski dijalog u Istočnoj Belgiji iz 2019. je zasad jedina stalna struktura skupštine građana na državnoj razini. Navedeno tijelo, koje je čvrsto vezano za parlament i

čija se trećina sastava rotira svakih šest mjeseci, odgovorno je za sazivanje ždrijebanih skupština građana vezano za posebne teme. Skupština, koje se sastoji od 24 građana odabranih ždrijebom, određuje temu za građanski dijalog. Skupština temu može sama izabrati ili birati između podnesaka parlamenta ili javnosti. Parlament i vlada imaju godinu dana da provedu preporuke skupštine građana. Oni doduše nisu dužni provoditi preporuke, ali moraju izričito obrazložiti takvu odluku.

Skupštine građana obično imaju komplementarnu funkciju. Koristili su se za zadatke s kojima se tradicionalne demokratske institucije i akteri ne mogu ili ne mogu optimalno sami nositi. Njihov proces slijedi vlastitu logiku, koja se razlikuje od obrazaca dominantnih u predstavničkoj demokraciji koji su usmjereni na utjecaj i natjecanje. Skupštine građana doprinose tomu da se perspektive civilnog društva mogu afirmirati u političkom procesu.

Osmišljavanje skupštine građana

Sljedeća se pitanja moraju uzeti u obzir:

- Kada i u kojim slučajevima treba sazvati skupštine građana?
- Tko može i smije inicirati skupštinu građana?
- Tko određuje dnevni red i koje su teme?
- Prema kojim postupcima (ždrijeb) treba odabrati i regrutirati sudionike?
- Kako se može postići uključivost i epistemička kvaliteta?
- Koliko je vremena i financija potrebno?
- Tko organizira skupštinu građana?
- Na koji se način šira javnost može uključiti u taj proces?
- Treba li skupština građana čak dobiti opsežna ovlaštenja (su)odlučivanja o određenom području, primjerice poput onih koja imaju drugi domovi zakonodavne vlasti?
- Kako se skupština građana integrira u predstavničku demokraciju?

Uspostava i postavljanje dnevnog reda

Sve dok uspostava skupštine građana (ustavno)pravno nije regulirana, svi imaju pravo pokrenuti je. Uspjeh u tom slučaju ovisi o tome koliko političku podršku inicijatori mogu osigurati. Mnoge mini-javnosti pokreću vlade, uprave i javni dužnosnici. Nema ništa loše u ovoj varijanti pokretanja odozgo prema dolje, sve dok se poštuje neovisnost postupka.

No, postoje i istaknuti primjeri postupka odozdo prema gore pri pokretanju skupština građana, poput skupštine građana "We the Citizens", koju je osnovalo Irsko Udruženje za političke studije, a koja je bila model za Ustavnu konvenciju i Skupštinu građana koje su kasnije uspostavili vlada i parlament. Tri skupštine građane koje su do sada organizirane na saveznoj razini u Njemačkoj također su proizašle iz inicijativa civilnog društva. Inicijative koje proizlaze isključivo iz civilnog društva prirodno imaju veći potencijal osporiti postojeće rutine političkog sustava pružanjem alternativnih mogućnosti participacije, stavljanjem novih tema na dnevni red i uključivanjem glasova koji se dotad nisu čuli u politički proces.

Sam proces mora se odvijati neovisno o interesima i sklonostima inicijatora i pristaša.

Međutim, dugoročno će skupštine građana razviti svoj puni potencijal demokratizacije i imati trajan utjecaj na političke odluke samo ako se kompatibilno i komplementarno ugrade u postojeće zakonodavne i izvršne postupke, te tako povećaju participaciju. Dodatna integracija izravne deliberativne participacije u sistem predstavničke demokracije znači njeno jačanje kroz više informacija, promišljanja i suglasnost samih građana.

Struktura procesa

Skupštine građana trebale bi omogućiti prosječnim građanima da se na stručan, konstruktivan, uključujući i fer način bave političkim pitanjima. Proces se može podijeliti u četiri faze:

Proces započinje *fazom učenja* koja može trajati nekoliko tjedana (vikenda), a koja omogućuje sudionicima da se uhvate u koštac s temama kroz individualno i zajedničko učenje. Angažirani stručnjaci trebali bi biti neutralni ili, u slučaju spornih pitanja, izričito zastupati suprotna stajališta. Iz tog bi razloga nadzorna tijela koja prate proces, a i sami sudionici, trebali imati mogućnost da kontroliraju i nadopune odabir stručnjaka.

Nakon toga slijedi *faza konzultacija* tijekom koje sudionici mogu održati javne rasprave radi prikupljanja informacija i mišljenja šire javnosti.

Sam *deliberacijski proces* odvija se u trećoj fazi. Ovdje je cilj da sudionici, prije svega u malim grupama, licem u lice rasprave, ocijene i odvagnu rezultate, iskustva i argumente iz dvije prethodne faze. Ova faza služi za postupni razvoj zajedničkog pozicioniranja. Sudionici slušaju, socijaliziraju se u empatičnom razumijevanju i razmjenjuju argumente, pri čemu nisu podvrgnuti nikakvoj prisili. Imaju priliku pronaći, preispitati, ispraviti ili čak revidirati vlastiti stav.

Cijeli proces završava četvrtom fazom u kojoj se odlučuje o *konačnom rezultatu*. Zagovornici konsenzusa argumentiraju da zahtjev za jednoglasnošću stvara jednako poštovanje, da se svi sudionici prihvaćaju kao važni, te da se stoga svakom glasu i perspektivi posvećuje dužna pažnja.

Međutim, u mnogim se slučajevima ne može postići konsenzus. Također ne postoji ništa što bi načelno govorilo protiv primjene pravila većine. To također u velikoj mjeri odgovara uobičajenoj praksi u dosadašnjim skupštinama građana. U tom slučaju bi trebalo sastaviti i izvještaj manjine u kojem se priznaju i obrazlažu različita mišljenja.

Kompenzacija strukturnih nejednakosti u participaciji

Posebno se grupe koje su u nepovoljnom položaju moraju uključiti u donošenje političkih odluka. Međutim, to često iz različitih razloga nije slučaj. Upravo zbog toga se za skupštine građana moraju razviti postupci koji također kompenziraju nejednaku raspodjelu formalnog obrazovanja ili je primjereno uzimaju u obzir. Postoje također naznake da dominantno argumentirano ponašanje muškaraca potkopava deliberacijsku sposobnost žena.

Moderatori (*facilitatori*) moraju omogućiti ravnopravni diskurs koji uzima u obzir članove grupe koji su u nepovoljnom položaju. 90 posto kvalitete projekta su moderatori koji bi trebali proći stručnu edukaciju. Kako bi se pripadnicima marginaliziranih grupa pružile jednake mogućnosti sudjelovanja, od pomoći je šire, „ekumensko“ razumijevanje deliberacije. To također uključuje oblike komunikacije koji su uobičajeni u različitim klasama i miljeima. „Pričanje priča“ na temelju osobnog iskustva jedno je od njih.

Medijsko praćenje

Rasprava u okviru skupštine građana bi, u idealnom slučaju, trebala biti medijski popraćena. Ovo je važno za uspjeh skupštine građana. U tu svrhu bi u organizaciju trebalo uključiti osoblje koje je odgovorno za vanjsku prezentaciju procesa vijećanja. Međutim, čovjek se ne smije predati iluziji da će tradicionalni mediji, od televizije do tiska, uvijek izvještavati sveobuhvatno i kontinuirano, već u najboljem slučaju na početku, a zatim prilikom predstavljanja rezultata odlučivanja. Stoga fokus mora biti na internetskim medijima.

Upravljanje, kontrola i praćenje

Kako bi se izbjegao nesrazmjerni utjecaj partikularnih ili političkih interesa, vanjska, neovisna organizacija trebala bi formirati odbor koji organizira skupštinu građana i prati proces. Organizacijski odbori kontroliraju i koordiniraju cijeli proces: od logistike i odabira sudionika preko regrutiranja i obuke moderatora do pripreme rezultata. Osim toga, trebalo bi imenovati neovisnu savjetodavnu grupu znanstvenika koja će znanstveno pratiti rad skupštine građana i pomoći kod izbora odgovarajućih stručnjaka.

Od velike je važnosti da se nadziru odabir sudionika i moderatora, te da se uspostave isti uvjeti za raspravu i deliberaciju. U tu svrhu služe neovisne provedbene organizacije i znanstvena nadzorna tijela.

BIBLIOGRAFIJA

Bächtiger, André, Maija Setälä, Kimmo Grönlund (2014): Towards a New Era of Deliberative Mini-Publics. In *Deliberative mini-publics. Involving citizens in the democratic process*, Edited by Kimmo Grönlund, André Bächtiger und Maija Setälä: pp. 225-246. Colchester: ECPR Press.

Buchstein, Hubertus (2009): *Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*. Frankfurt/Main: Campus.

Bürgerdialog in Ostbelgien (2021): Die wichtigsten Antworten zum Ablauf des Bürgerdialogs. https://www.buergerdialog.be/fileadmin/user_upload/Buergerdialog-Ablaufbeschreibung_V20201106.pdf.

Česnulaitė, Ieva (2020a): Key trends. In *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Edited by OECD, S. 65-79. Paris: OECD Publishing.

Česnulaitė, Ieva (2020b): Models of representative deliberative processes. In *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Edited by OECD, pp. 33-64. Paris: OECD Publishing.

Chambers, Simone (2003): *Deliberative Democratic Theory*. Annual Review of Political Science 6 (1): pp. 307-326. doi:10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538.

Convention citoyenne de Nantes (2021): *Convention citoyenne de Nantes: les citoyens rendent leur avis*. <https://conventioncitoyenne-nantesmetropole.fr/11-mars/>.

Curato, Nicole, John S. Dryzek, Selen A. Ercan, Carolyn M. Hendriks, Simon Niemeyer (2017): Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *Daedalus* 146 (3): pp. 28-38.

Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.

Dryzek, John S., André Bächtiger, Simone Chambers, Joshua Cohen, James N. Druckman, Andrea Felicetti, James S. Fishkin, David M. Farrell, Archon Fung, Amy Gutmann, Hélène Landemore, Jane Mansbridge, Sofie Marien, Michael A. Neblo, Simon Niemeyer, Maija Setälä, Rune Slothuus, Jane Suiter, Dennis Thompson, und Mark E. Warren (2019): The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science* 363 (6432): pp. 1144-1146. doi:10.1126/science.aaw2694.

Escobar, Oliver und Stephen Elstub (2017): *Forms of Mini Publics: An Introduction to Deliberative Innovations in Democratic Practice*. *newDEMOCRACY* 2017 (4):pp. 1-14. <https://www.newdemocracy.com.au/2017/05/08/forms-of-mini-publics/>.

Eriksen, Erik O. (2009): *The Unfinished Democratization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Farrell, David M., und Jane Suiter (2019): *Reimagining Democracy. Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*. Ithaca/London: Cornell University Press.

Gormley, Steven (2019): Deliberation, Unjust Exclusion, and the Rhetorical Turn. *Contemporary Political Theory* 18 (2): pp. 202-226. doi:10.1057/s41296-018-0254-z.

Habermas, Jürgen (1994): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kneip, Sascha, und Wolfgang Merkel (2017): Garantieren Wahlen demokratische Legitimität? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 67 (38-39/2017): pp. 18-24.

Kneip, Sascha, und Wolfgang Merkel (2020): Demokratische Legitimität: Ein theoretisches Konzept in empirisch analytischer Absicht. In *Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland*, Edited by Sascha Kneip, Wolfgang Merkel und Bernhard Weßels, pp. 25-55. Wiesbaden: Springer VS.

Lafont, Cristina (2021): *Unverkürzte Demokratie. Eine Theorie deliberativer Bürgerbeteiligung*. Berlin: Suhrkamp.

Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John R. Parkinson, Dennis F. Thompson, und Mark E. Warren (2012): A systemic approach to deliberative democracy. In *Deliberative Systems*, Edited by James Parkinson und Jane Mansbridge, pp. 1-26. New York: Cambridge University Press.

Mendelberg, Tali, Christopher Karpowitz, und Baxter Oliphant (2014): Gender Inequality in Deliberation: Unpacking the Black Box of Interaction. *Perspectives on Politics* 12 (1): S. 18-44. doi:10.1017/S153759271300369

Merkel, Wolfgang (2015): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS.

Schäfer, Andreas und Wolfgang Merkel (2020): Emanzipation oder Reaktion: Wie konservativ ist die deliberative Demokratie? *Politische Vierteljahresschrift* 61: pp. 449-472. doi:10.1007/s11615-020-00232-8.

Setälä, Maija, and Graham Smith (2018): Mini-Publics and Deliberative Democracy. In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Edited by Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge und Mark Warren, pp. 299-314. Oxford: Oxford University Press.

O AUTORIMA

Wolfgang Merkel je direktor emeritus Berlinskog centra za društvene znanosti, profesor emeritus na sveučilištu Humboldt u Berlinu i viši znanstvenik na Institutu za demokraciju Srednjoeuropskog sveučilišta u Budimpešti.

Filip Milačić je viši istraživač u Bečkom uredu “demokracija budućnosti” Friedrich Ebert fondacije i gostujući suradnik na Institutu za humanističke znanosti u Beču.
filip.milacic@fes.de

Andreas Schäfer je znanstveni suradnik na Odjelu za političku sociologiju i socijalnu politiku Instituta za društvene znanosti Sveučilišta Humboldt u Berlinu.

IMPRESUM

Regionalni ured FES-a za međunarodnu suradnju
Reichsratsstr. 13/5 | 1010 Beč | Austrija

Odgovornost za sadržaj:
Johanna Lutz | Direktorica, Demokracija Budućnosti

T: +43 (0) 1 890 3811 205 | F: +43 (0) 1 890 3811 400
democracy.fes.de

Naručivanje:
democracy.vienna@fes.de

SKUPŠTINE GRAĐANA

Novi načini za demokratizaciju demokracije



Skupštine građana mogu pružiti konstruktivan odgovor na krizne pojave koje muče sadašnje reprezentativne demokracije, poput gubitka povjerenja, selektivna suzdržanost od sudjelovanja i društvena polarizacija. Međutim, one mogu razviti ovaj potencijal samo ako zadovolje kriterije reprezentativne uključenosti svih slojeva populacije, kvalitete procesa deliberacije i sustavne učinkovitosti.



Postupak žrijeba mora biti osmišljen na način da sudjeluju ljudi iz svih sfera života; proces interne komunikacije mora biti organiziran i moderiran na takav način da svi sudionici mogu jednako doprinijeti bez obzira na njihovo društveno porijeklo i habitus; sam proces mora biti otvoren; Skupštine građana moraju biti ugrađene u demokratski politički sustav kao neovisan i utjecajan faktor. One stoga moraju slijediti pažljiv dizajn, koji također karakterizira obvezujući i transparentan cilj. U tom slučaju imaju dobre šanse ispuniti svoja normativna očekivanja i učinkovito unijeti perspektivu "prosječnih građana/ki" u politički proces.



Na taj način Skupštine građana mogu pomoći u smanjivanju jaza između građana/ki i kreatora politika. One uvode novu logiku u reprezentativne sustave koje karakterizira izborna konkurencija. Na taj se način može izbjeći usredotočenost na elite, politička apstinencija specifična za klasu, neprirodan značaj političkog marketinga na račun sadržaja ili orijentacija demokratske politike na sadašnjost na račun pitanja o budućnosti. Kad građani/ke i opća javnost shvate da Skupštine građana održavaju svoja obećanja, povjerenje u demokratske institucije će rasti. Promiče se formiranje javnog mišljenja, a sudjelovanje u političkim procesima proširuje i produbljuje.

Više informacija o ovoj temi:
democracy.fes.de