

//
*utjecaj
javnosti
u malom
na moralne i
epistemičke
kvalitete
demokratskih
procesa //*

IMPRESSUM

AUTOR

Ivan Cerovac



DIZAJN

Bojan Crnić

ISBN 978-953-7960-53-7

Zagreb, studeni 2023.

NAKLADNIK

Gong

IZVRŠNA DIREKTORICA

Oriana Ivković Novokmet

Ulica Antuna Mihanovića 14

10 000 Zagreb

gong@gong.hr

www.gong.hr

Projekt sufinancira Europska unija i
Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Stajališta izražena u ovoj publikaciji isključiva
su odgovornost Gong-a i ne odražavaju nužno
stajalište donatora.



Sufinancira
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

sažetak

Javnosti u malom jedna su od aktualnijih tema u suvremenoj demokratskoj teoriji. Suočeni s krizom tradicionalne predstavničke demokracije, stručnjaci se sve više okreću istraživanju potencijala raznih demokratskih inovacija. Ovaj rad nastoji pobliže objasniti što su javnosti u malom, ali još bitnije, nastoji i argumentirano analizirati zašto nam ove inovacije mogu koristiti u unapređenju demokratskih procesa odlučivanja i u zaštiti njihove legitimnosti. U prvom se dijelu rada analiziraju uzroci krize tradicionalne predstavničke demokracije i postavljaju kriterija za procjenu kvalitete demokratskih procesa. Drugi dio istražuje mehanizme javnosti u malom koji mogu nadomjestiti nedostatke tradicionalne demokracije. Treći dio se fokusira na različite oblike javnosti u malom te analizira njihove prednosti i nedostatke.

KLJUČNE RIJEČI: demokratske inovacije, deliberativna demokracija, participativno odlučivanje, politička legitimnost, građanske skupštine, vijeće građana, Fishkin

uvod

Javnosti u malom jedna su od aktualnijih tema u suvremenoj demokratskoj teoriji. Suočeni s krizom tradicionalne predstavničke demokracije, stručnjaci se sve više okreću istraživanju potencijala raznih demokratskih inovacija. Ovaj rad nastoji pobliže objasniti što su javnosti u malom, ali još bitnije, nastoji i argumentirano analizirati zašto nam ove demokratske inovacije mogu koristiti u unapređenju demokratskih procesa odlučivanja i u zaštiti njihove legitimnosti.

Rad se sastoji od tri dijela. U prvom se analiziraju različiti uzroci krize tradicionalne predstavničke demokracije i njezinog političkog legitimiteta, te se uspostavljaju kriteriji prema kojima se treba evaluirati kvalitetu demokratskih procesa odlučivanja, bili oni tradicionalni ili se radilo o demokratskim inovacijama¹. U drugom dijelu se pruža prikaz osnovnih mehanizama koji karakteriziraju javnosti u malom, stavljajući poseban naglasak na način kako ovi mehanizmi mogu nadomjestiti neke nedostatke tradicionalne predstavničke demokracije, odnosno argumentirajući kako mogu unaprijediti demokratske procese. U trećem se dijelu fokus stavlja na različite oblike javnosti u malom, od građanskih skupština preko građanskih porota i konsenzusnih konferencija do vijeća građana i deliberativnog glasališta, te se ukratko analiziraju prednosti i nedostaci ovih oblika javnosti u malom.

1 Demokratske inovacije obuhvaćaju različite pristupe, metode i alate kojima se nastoji direktnije uključiti građane u demokratski proces odlučivanja i tako nadomjestiti nedostatke tradicionalnih oblika predstavničke demokracije. Riječ je o jako raznolikim prijedlozima koji, uz javnosti u malom, uključuju gradsko participativno budžetiranje, elektronsko glasanje, građansko masovno financiranje projekata i brojne druge inovacije.

Kriza tradicionalnih oblika demokracije



Suvremene demokracije suočavaju se s dugotrajnom krizom povjerenja u svoje institucije i procedure, što dovodi u pitanje njihov legitimitet. Građansko povjerenje u izabrane vlade rapidno opada (PEW Research Centre 2015, Citrin i Stoker 2018, Chwalisz 2020). Ekonomske nejednakosti koje se prelijevaju u politiku (Christiano 2012, Cerovac 2023), polarizacija te rastuće političko nepovjerenje i neprijateljstvo među građanima (Sunstein 2011, Talisse 2019), kao i populizam, dezinformacije i nepovjerenje u stručnjake (Peter 2023) te u postojeći stranački sustav (Gold 2015) ugrožavaju legitimitet liberalnih demokracija.

Stručnjaci se ne slažu oko rješenja. Dok jedni žele sustav manje podložan predrasudama i nerazložnim preferencijama građana (Brennan 2016, Prijčić-Samaržija 2018), drugi tvrde da demokratske procedure pretežno odražavaju interese elita i nedovoljno predstavljaju građane (Snower 2018, Cerovac 2023). Rastući broj 'nezadovoljnih demokrata' (Webb 2013) poziva na hitno unapređenje demokratskih procedura i razmatranje novih modela građanske participacije.

Kako bismo razumjeli smjer reformi postojećeg demokratskog sustava i odredili koje demokratske inovacije su poželjne, a koje nisu, moramo prvo razmotriti što cijenimo u sustavu odlučivanja i zašto to cijenimo. Kvalitete demokratskog odlučivanja tradicionalno su podijeljene na dvije skupine: intrinzične i instrumentalne (Christiano 2008). Intrinzične kvalitete odnose se na osobine samog procesa donošenja odluka, kao što je način tretiranja sudionika u procesu odlučivanja. Jedna od temeljnih intrinzičnih (moralnih) vrijednosti demokracije je jednakost, gdje svi građani imaju istu priliku za sudjelovanje u odlučivanju. Instrumentalne kvalitete povezane su s sposobnošću demokracije da donosi poželjne rezultate. Sposobnost demokracije da donosi kvalitetne odluke, razvija građane, osigurava odgovornost vlasti i potiče povjerenje i sprečava korupciju, ključne su instrumentalne (epistemičke) kvalitete².

Iako se čini da su ove kvalitete demokracije konzistentne, mnogi stručnjaci upozoravaju da inzistiranje na jednoj od njih može ugroziti ostale. Na primjer, ako kompetencije građana nisu ravnomjerno raspoređene i neki su bolje informirani od drugih, inzistiranje na kvaliteti rezultata može dovesti do zanemarivanja demokratske jednakosti. Također, ekonomske nejednakosti mogu ugroziti jednakost utjecaja u političkom procesu. Odabir mehanizama za unapređenje demokracije ovisi o kvalitetama koje želimo zaštititi i okolnostima u kojima se donose odluke.

Posebna kategorija demokratskih inovacija su javnosti u malom, deliberativna tijela koja nastoje predstaviti raznolikost društva i različite građanske identitete. Ona raspravljaju u kontroliranim uvjetima uz stručnjake, facilitatore i dovoljno vremena za kvalitetnu raspravu. Javnosti u malom imaju svoja ograničenja i nisu

2 Ovdje je pružen značajno pojednostavljen prikaz rasprave o kvalitetama demokratskih procesa odlučivanja. Za više informacija vidi Christiano (2003), Estlund (2008), Fishkin (2009), Cerovac (2020) i Peter (2023).

prikladna za rješavanje nekih političkih pitanja, primjerice onih gdje postoji stručni konsenzus ili jasno definirane kompetencije (Peter 2023). Ipak, za širok spektar političkih pitanja, posebice onih koji se tiču političkih vrijednosti, demokratske inovacije poput javnosti u malom mogu unaprijediti kvalitetu procesa donošenja odluka, kao i kvalitetu samih rezultata.

Javnosti u malom posebno su korisne za rješavanje političkih sukoba temeljenih na različitim vrijednostima. Omogućuju građanima da saslušaju i kritički razmotre tuđa stajališta poštujući dostojanstvo sudionika u raspravi, te stvaraju osnovu za društvenu suradnju. Također se pokazuju korisnima kod složenih političkih problema koji zahtijevaju kompromise. Građani imaju vremena raspravljati, pregovarati i tražiti najbolja rješenja. Javnosti u malom se tako pokazuju kao koristan alat zbog svoje strukture i povoljnih uvjeta za raspravu i odlučivanje.

Javnosti u malom



Javnosti u malom oblik su participativne deliberativne demokracije³ u kojoj se nasumično odabrana i demografski raznolika skupina građana okuplja kako bi raspravljala o unaprijed određenim pitanjima ili politikama. Ova tijela osmišljena su kako bi pružila inkluzivniji i delibarativniji način donošenja odluka i preporuka, suprotno tradicionalnoj izbornoj (predstavničkoj) demokraciji.

Graham Smith (2008) ističe kako javnosti u malom inoviraju postojeće demokratske procese uz pomoć pet institucionalnih mehanizama koji osiguravaju da ove demokratske inovacije uspješno realiziraju (i) kombiniraju intrinzične i instrumentalne kvalitete demokracije. Ovi mehanizmi uključuju (i) slučajni odabir sudionika, (ii) aktivnu facilitaciju i (iii) transparentnost i usmjerenost na komunikaciju prema široj javnosti, kao i (iv) ograničeno područja rada javnosti u malom te (v) legitimizaciju rezultata njihova rada kroz tradicionalne demokratske procese i institucije. Bitno je istaknuti kako će različiti oblici javnosti u malom, ovisno o uvjetima u kojima rade i ciljevima koje žele postići, staviti različite prioritete na gore navedene mehanizme ili će ih pak ponešto drugačije interpretirati i implementirati.

Ovaj dio rada ima specifičnu strukturu. U dijelu koji slijedi prvo će se, za svaki od ranije navedenih mehanizama, ukratko pojasniti što označava, nakon toga će se analizirati na koje nedostatke drugih oblika demokracija odgovara, te će se završiti argumentiranjem kako točno svaki mehanizam nastoji riješiti probleme koji pogađaju druge modele demokracije.

3 Iako ih aktivisti i zagovornici javnosti u malom ponekad koriste kao sinonime, postoji značajna razlika između participativne i deliberativne demokracije. Prva stavlja fokus na sudjelovanje građana u procesima odlučivanja, te ne mora nužno obuhvaćati informiranu raspravu među građanima – redovito glasanje na referendumima bez značajnije rasprave o pitanjima oko kojih se glasa može biti oblik građanske participacije. Druga stavlja naglasak na raspravu među donositeljima odluka i kvalitetu razloga koji se u raspravi koriste. Deliberativna demokracija tako ne mora nužno obuhvaćati participaciju građana – kvalitetne i informirane rasprave unutar predstavničkih tijela, nakon kojih slijedi glasanje, mogu biti oblik deliberativne demokracije bez da uključuju širu raspravu među građanima. Za više informacija vidi Christiano (2003).

(i) Nasumični odabir sudionika javnosti u malom

Nasumični odabir sudionika znači da se članovi javnosti u malom biraju putem lutrije umjesto kroz klasične izbore, dajući svim građanima jednaku šansu da budu izabrani. Organizatori javnosti u malom iz popisa odraslih građana na predviđenom području (najčešće iz popisa glasača) nasumice izabiru potencijalne članove, te ih kontaktiraju kako bi ih informirali o samom procesu i dobili njihov pristanak za sudjelovanje.

Ovaj pristup pokušava riješiti dva problema često prisutna u izbornim predstavničkim demokracijama. Prvo, izborne demokracije često ne uspijevaju adekvatno predstaviti interese i perspektive svih građana. Članovi predstavničkih tijela nerijetko dolaze iz sličnih društvenih grupa (imućniji od prosjeka, obrazovaniji od prosjeka, prije početka mandata radili u boljim radnim uvjetima od prosjeka), dok su neke lošije stojeće društvene grupe ostavljene potpuno nepredstavljene, tako da nedostaju zastupnici koji će razumjeti i upozoravati na njihove probleme i interese⁴. Ovo pak znači da će deliberacija u takvim tijelima biti siromašnija za vrijedne perspektive koje su nužne za kvalitetno odlučivanje (Landemore 2013). Drugo, zbog stranačke strukture predstavničkih tijela, izborne demokracije potiču polarizaciju i ometaju stvaranje međusobnog razumijevanja i postizanje konsenzusa o važnim političkim pitanjima. Budući da političari imaju dojam da se natječu za glasove građana, a ne da zajednički surađuju na rješavanju javnih problema, deliberacija često postaje nepotrebno i nekonstruktivno kompetitivna (Chambers 2005).

Nasumični odabir sudionika u javnostima u malom pokušava riješiti problem nedostatka adekvatne predstavljenosti interesa različitih društvenih skupina. Ovaj mehanizam osigurava raznolikost i sprječava dominaciju određenih skupina budući da izbjegava proces političkih kampanja i samih izbora (kojima se daje prednost pripadnicima određenih društvenih grupa), već svaki građanin ima jednake šanse biti izabran u javnost u malom. Štoviše, organizatori mogu podesiti nasumični izbor kako bi osigurali da se bolje zahvate neke tradicionalno zapostavljene društvene skupine (npr. žene, nacionalne manjine, mladi, ljudi koji žive u ruralnim područjima i slično). Na ovaj način nasumični odabir članova javnosti u malom može pružiti bolju reprezentaciju raznolikih perspektiva u usporedbi s tradicionalnim izbornim tijelima. Javnosti u malom također nude alternativu nekonstruktivnom natjecanju među političarima budući da su članovi birani nasumičnim odabirom, nisu vezani uz političke stranke i ne duguju im lojalnost, te imaju veću slobodu za konstruktivnu političku deliberaciju i kompromise.

4 Primjerice, istraživanja pokazuju kako predstavnička tijela često sustavno zanemaruju perspektive i interese građana koji se nalaze u donje dvije trećine prihodovne ljestvice (Bartels 2016), odnosno da ekonomske elite imaju značajan utjecaj na politiku u SAD-u, dok prosječni građani, čak i kad su organizirani u velike interesne skupine, imaju nikakav ili gotovo nikakav politički utjecaj (Gilens i Page 2014).

(II) Aktivna facilitacija i konzultiranje sa stručnjacima

Većina oblika javnosti u malom uključuje aktivnu facilitaciju i stručno savjetovanje kako bi se osigurala kvalitetna deliberacija. Facilitatori vode sastanke i osiguravaju inkluzivnu raspravu, dok stručnjaci pružaju relevantne informacije građanima.

Ovaj mehanizam pomaže rješavanju dva problema. Prvi je nejednakosti u motivaciji i sposobnosti za sudjelovanje u političkom odlučivanju – s obzirom na različito obrazovanje građana, njihove različite karaktere i nejednaku motivaciju za sudjelovanje u javnim raspravama, opravdano je očekivati kako će neki nasumično izabrani građani dominirati deliberativnim procesom, dok drugi neće biti u mogućnosti adekvatno izraziti svoje interese i perspektive. Drugi problem vezan je uz generalni nedostatak relevantnih znanja i sposobnosti kod prosječnih građana – budući da građanima nedostaje specijalizirano znanje o brojnim političkim i javno relevantnim temama, postoji realna bojazan da će odluke i preporuke koje donose javnosti u malom biti nekvalitetne, neučinkovite ili pak potpuno pogrešne.

Prvi problem javnosti u malom rješavaju pomoću treniranih facilitatora koji igraju ključnu ulogu u osiguranju kvalitetne i inkluzivne deliberacije. Njihova zadaća je moderirati sastanke, osigurati poštivanje vremenskih okvira i dnevnog reda, te održavati profesionalnu i umjerenu atmosferu. Istodobno, oni moraju paziti da ne dođe do cenzure ili isključivanja sudionika, te poticati tiše i povučenije članove da izraze svoje mišljenje. Uloga facilitatora mora biti postavljena pažljivo kako bi se osigurala ravnoteža između omogućavanja autonomije javnosti u malom i sprječavanja preuzimanja kontrola nad procesom. Njihova prisutnost pomaže smanjiti razlike u motivaciji i sposobnostima za sudjelovanje u raspravama, što pridonosi inkluzivnosti i kvaliteti deliberacije. Drugi problem javnosti u malom nastoje riješiti konzultiranjem stručnjaka koji igraju ključnu ulogu kao savjetnici i informatori, stojeći na raspolaganju članovima javnosti u malom kako bi im pružili potrebne informacije o relevantnim temama. Ovo pomaže građanima da bolje razumiju ključne argumente, koncepte i posljedice političkih odluka, a također ih osnažuje da analiziraju i evaluiraju snagu različitih argumenata u raspravi. Iako postoji zabrinutost da bi stručnjaci mogli imati utjecaj na građane koji se oslanjaju na njihove savjete, i da organizatori mogu manipulirati odabirom stručnjaka, primjeri poput onih u Finskoj, gdje je javnost u malom koristila stručnjake za razmatranje mjera suzbijanja pandemije COVID-19, sugeriraju da ovi strahovi nisu uvijek opravdani (Leino i dr. 2022). Ključno je da procesi javnosti u malom budu transparentni, da se osigura raznolikost stručnjaka i da se osigura da informacije budu prezentirane na objektivan način kako bi se spriječila pristranost. Također, važno je da članovi javnosti imaju pristup različitim izvorima informacija i argumentima kako bi mogli donijeti informirane odluke.

(III) *Transparentnost i usmjerenost na komunikaciju prema široj javnosti*

Stručnjaci i aktivisti naglašavaju važnost komunikacije rada i zaključaka prema široj javnosti. Potrebno je osigurati da građani budu dobro informirani o temama o kojima javnosti u malom raspravljaju, ali i o načinu rada ovih deliberativnih tijela, kao i o samim argumentima koji se u raspravama koriste.

Svi ne-masovni oblici demokracije (među koje spadaju i javnosti u malom) suočavaju se s dva ključna prigovora. Prvo, ograničena participacija označava da demokracija neće imati edukativni učinak na građane. Za razliku od direktne demokracije, u kojoj su svi građani pozvani da sudjeluju u procesima rasprave i odlučivanja, u tradicionalnoj izbornoj demokraciji, kao i u slučaju javnosti u malom, samo mali dio građana sudjeluje izravno u raspravljачkim tijelima i tijelima koja donose odluke i preporuke. To znači da je edukativni učinak koji donosi sudjelovanje u političkim procesima bitno ograničen. Drugo, budući da samo mali broj građana sudjeluje u raspravi i odlučivanju, ovo može rezultirati netransparentnim argumentima i opravdanjima (koje ne razumiju drugi građani), što može dovesti do propitivanja legitimnosti odluka i preporuka. Naime, prema liberalnom načelu legitimnosti (Rawls 1993), svako vršenje političke moći mora biti opravdano razlozima koje svaki razuman građanin može prihvatiti. Deliberacija u ne-masovnim oblicima demokracije obično traje dugo i oslanja se na znanje i savjetovanje stručnjaka, što većini građana može otežati praćenje i razumijevanje opravdanja odluka.

Javnosti u malom nastoje riješiti prvi izazov kroz intenzivnu komunikaciju svojih zaključaka i širenje rasprava putem tradicionalnih medija kao što su novine i televizija (Fishkin 2009). Nedavna istraživanja u SAD-u pokazuju da kvalitetna komunikacijska strategija javnosti u malom može pozitivno utjecati na političko znanje i kompetencije ostalih građana (Reedy i dr. 2022). Ovaj pristup unapređuje edukativni učinak deliberacije, iako izgleda da su tradicionalni mediji zainteresiraniji za praćenje rasprava u predstavničkim tijelima poput parlamenta ili gradskih vijeća, zbog čega se javnosti u malom trebaju jače oslanjati na nove modele komunikacije i diseminacije, poput društvenih medija. Drugi prigovor usmjeren protiv ne-masovnih oblika demokracije odnosi se na transparentnost rada i percepciju legitimnosti odluka. Javnosti u malom žele naglasiti edukativnu ulogu demokracije i fokusirati se na rasprave koje promiču razumijevanje različitih stajališta i složenost alternativa. Primjer takve komunikacije prema široj javnosti je objavljivanje 'građanske izjave', u kojoj se prikazuju zaključci rasprave i argumenti korišteni u njoj (Broghammer i Gastil 2021). Javnosti u malom često kreiraju vlastite mrežne stranice na kojima zainteresirani građani mogu naći detaljne materijale korištene tijekom deliberacije. Međutim, ovakav pristup nije uvijek privlačan masovnim medijima te ne privlači veliku pažnju građana.

(iv) Ograničeno područja rada javnosti u malom

Javnosti u malom se uglavnom organiziraju s unaprijed definiranom svrhom, trajanjem i ovlastima. Iako okviri teme o kojoj se raspravlja mogu biti relativno uski, ali i prilično široki⁵, facilitatori paze da se deliberacija odvija unutar zadanog okvira.

Ovim mehanizmima pokušava se izbjeći prigovor nekompetentnosti sudionika, ali i dalje postoji zabrinutost da oni, unatoč prisutnosti facilitatora i stručnjaka, neće adekvatno raspravljati o svim pitanjima od javnog interesa. Za razliku od profesionalnih političkih predstavnika karakterističnih za izborne demokracije, sudionici javnosti u malom su ograničeni vremenom i profesionalnim obavezama. Razmatranje profesionalizacije sudionika u javnostima u malom može riješiti ovaj problem, ali s se sobom nosi nove izazove, uključujući polarizaciju, izloženost interesnim skupinama i odvajanje od perspektive i interesa društvene skupine iz koje sudionici dolaze (Farrell i Suiter 2019). Također, teško je osigurati vrijednosno neutralne stručnjake koji mogu pokriti brojne discipline o kojima se može raspravljati.

Ograničavanje tematskog područja rada javnosti u malom ima za cilj očuvanje moralnih i epistemičkih prednosti nasumičnog izbora sudionika uz istovremeno odbacivanje prigovora nekompetentnosti. Pretpostavka je da će usmjeravanje demokratske deliberacije samo na jednu temu omogućiti sudionicima da, uzevši u obzir vrijeme koje mogu posvetiti promišljanju i deliberaciji, kao i stručnjake koji im mogu biti na raspolaganju, značajno bolje razumiju relevantne argumente i razloge, te da donesu bolje odluke i preporuke. Ovim se razmišljanjem vode inicijatori i pokretači javnosti u malom koji, uzimajući u obzir što postavljaju kao očekivanja, određuju koji će oblik javnosti u malom organizirati. Generalno govoreći, što je deliberativni proces dugotrajniji, što više sudionika ima i što je tema o kojoj se raspravlja općenitija i šira, zahtijevat će više resursa te kvalitetnije stručnjake i facilitatore, ali će istovremeno vjerojatnije rezultirati detaljnijim i kvalitetnijim preporukama (Česnulaityė 2020). Ograničavanje tematskog područja rada javnosti u malom tako nije njihov nedostatak, nego prednost, budući da predstavlja mehanizam kojim se izbjegava prigovor opće nekompetentnosti.

5 Skraćeni ali prilično kvalitetni prikazi tema kojima se bave razni oblici javnosti u malom mogu se naći u Smith (2008), Gastil i Richards (2013) i Česnulaityė (2020).

(V) Legitimizacija rezultata rada kroz tradicionalne demokratske procese i institucije

Javnosti u malom ne nastoje ostvariti svoj legitimitet na temelju svojih moralnih i epistemičkih kvaliteta neovisno o tradicionalnim demokratskim procesima. Umjesto toga, one traže odobrenje i legitimitet od strane predstavničkih tijela, koji su ujedno i najčešći inicijatori i pokretači javnosti u malom. Na ovaj način, javnosti u malom se pozicioniraju u odnosu na tradicionalne oblike demokracije, pokušavajući izbjeći problem legitimnosti koji često utječe na druge demokratske inovacije koje se trude uspostaviti svoju legitimitet na drugačijim osnovama.

Izborna demokracija, temeljena na načelu “jedan čovjek, jedan glas,” općenito je prihvaćeni sustav odlučivanja u razvijenim liberalnim državama. Unatoč svojim nedostacima, izborna demokracija se smatra najboljim pokušajem zadovoljenja liberalnog načela legitimnosti, koje podrazumijeva jednakost u formalnoj političkoj sferi (Rawls 1993, Christiano 2003) i sposobnost donošenja kvalitetnih odluka (Landemore 2013, Cerovac 2020, Peter 2023). Pokušaji uspostavljanja legitimnosti alternativnih demokratskih modela suočavaju se s izazovom nedostatka adekvatne javne kontrole.

Umjesto suočavanja s tim problemom, javnosti u malom polaze od ideje kako “demokratska vlast zahtjeva korištenje različitih mehanizama u različite svrhe kako bi se iskoristile njihove prednosti i nedostaci” (Chwalisz 2020). One tako prvenstveno imaju savjetodavnu funkciju te kreiraju zaključke koji se kao preporuke dostavljaju tradicionalnim tijelima predstavničke vlasti. Ove preporuke predstavljaju zaključke koje bi građani donijeli da su bolje informirani o društvenim pitanjima i da su imali priliku i motivaciju da dublje prouče te teme. Javnosti u malom mogu kombinirati svoje prednosti s prednostima izborne demokracije, osiguravajući sveobuhvatnu deliberaciju i razmatranje različitih perspektiva i interesa bez stranačkog antagonizma, te pružajući preporuke koje imaju nezanemarivu epistemičku vrijednost, dok tijela izborne demokracije osiguravaju legitimitet i demokratsku kontrolu.

Kroz ovaj dio rada prikazano je ne samo koja su glavna obilježja javnosti u malom, nego i koje prednosti ta obilježja donose. Zbog toga ovaj dio ne odgovara samo na pitanje što su javnosti u malom, već i na pitanja čemu nam one služe i zašto ih koristiti u demokratskom odlučivanju. Nadalje, zaključeno je kako javnosti u malom nisu ni zamišljene kao stroga alternativa izornoj predstavničkoj demokraciji, već kao nadopuna postojećem sustavu. Kada će se političko odlučivanje ostaviti u domeni predstavničkog tijela, a kada će se delegirati nekom drugom tijelu (bila to ekspertna skupina s jedne strane ili neka demokratska inovacija poput javnosti u malom s druge) ovisit će prvenstveno o sadržaju pitanja i temi koju pitanje zahvaća, o raspoloživom vremenu i resursima, te o detaljnosti preporuke ili odluke koju se očekuje.

*Oblici
javnosti
u malom:
od građanskih
skupština do
vijeća građana*



Javnosti u malom su se do sada kroz čitav rad promatrale kao jedinstvena demokratska inovacija. Ipak, budući da su javnosti u malom organizirane da odgovore na različita pitanja, pri čemu su imale na raspolaganju različite vremenske periode i resurse, te su na njih postavljena različita očekivanja, razvijeno je i više oblika javnosti u malom⁶. Iako su (gotovo) svi oblici obilježeni mehanizmima opisani u prethodnom dijelu, među njima postoje značajne razlike u postavljanju prioriteta među mehanizmima, kao i u interpretaciji i implementaciji samih mehanizama. Neki će oblici javnosti u malom tako raditi preko 20 dana u vremenskom periodu od gotovo godinu dana te okupljati stotinjak sudionika, dok će neki raditi samo dan ili dva, i to u periodu kraćem od tjedna, okupljajući deset do dvadeset sudionika. Neki će oblici biti intenzivno i strogo facilitirani te će se snažno oslanjati na eksperte, dok će u nekima sami građani - sudionici preuzeti glavni ulogu i voditi sastanke te određivati širinu teme o kojoj žele raspravljati. Bitno je uočiti da ove razlike nisu proizvoljne već predstavljaju pokušaj da se javnost u malom uredni na način na koji će, unutar okolnosti u kojima djeluje, optimalno postići svoje ciljeve.

Opsežan i izrazito koristan pregled nekih od glavnih oblika javnosti u malom pružaju James Fishkin (1997, 2009), Graham Smith (2008), Escobar i Elstub (2017), leva Česnulaitytė (2020) i drugi autori. U nastavku ovog rada prikazat će se samo nekoliko glavnih (i najznačajnijih) oblika javnosti u malom, te će se poseban fokus staviti na ulogu i svrhu svakog oblika te razlike među njima.

6 Dodatan uzrok razvoja različitih oblika javnosti u malom je i različita politička kultura u samim državama u kojima se organiziraju.

(i) Javnosti u malom koje donose građanske preporuke i prijedloge

Organizacijski zahtjevniji i vremenski značajno dulji oblik javnosti u malom predstavljaju oblici kojima je svrha dati jasne preporuke i prijedloge. Budući da je glavni doprinos ovih tijela pružanje uvida ne samo u ono što građani misle ili žele, već i u ono što bi se dobro informirani i epistemički odgovorni građani dogovorili u lagano idealiziranim okolnostima, ona podrazumijevaju strožu facilitaciju i snažno oslanjanje na eksperte.

Ovi oblici javnosti u malom imaju karakterističnu strukturu. U prvom dijelu (faza učenja) građani slušaju izlaganja i razgovaraju sa relevantnim stručnjacima te proučavaju materijale koji su za njih pripremljeni. Ovaj dio često traje tjednima ili čak mjesecima. Drugi dio (faza kolektivne deliberacije) uključuje facilitiranu raspravu među sudionicima koji razmjenjuju razloge i argumente te ulaze u kompromise kako bi formulirali konkretne preporuke koje će se uputiti dalje. Treći dio (faza odlučivanja) je obilježen donošenjem odluke (najčešće većinskim glasanjem) o skupu preporuka koje će se prihvatiti i proslijediti nadležnom tijelu vlasti (Wright 2011). Ove preporuke se, zajedno s razlozima koji ih podržavaju, kao i s izdvojenim mišljenjima, okupljaju u poseban izvještaj koji se šalje medijima kako bi stigao do šire javnosti, a nadležno tijelo vlasti na njega odgovara te obrazlaže koje preporuke može, a koje ne može prihvatiti, i zašto (Česnulaitytė 2020). U nastavku se razmatraju neki od poznatijih oblika javnosti u malom kojima je svrha kreiranje građanskih preporuka i prijedloga.

Građanske skupštine vjerojatno predstavljaju organizacijski najzahtjevniji i najdetaljnije razrađen oblik javnosti u malom (Escobar i Elstub 2017). Sazivaju se kako bi pružile dobro informirane preporuke vezane uz pitanja od velikog političkog značaja, poput ustavnih pitanja i izbornih reformi. Budući da su teme kojima se građanske skupštine bave izrazito bitne i osjetljive, visoka su očekivanja postavljena na kvalitetu rasprava i konačnih preporuka. Zbog toga građanske skupštine okupljaju više sudionika nego bilo koji drugi oblik javnosti u malom – u prosjeku 90, a često i više od stotinu (Smith 2008), te traju značajno dulje od drugih oblika – u prosjeku oko 19 radnih dana, protegnutih kroz 11 ili više mjeseci (Česnulaitytė 2020). Među najpoznatijim primjerima su građanske skupštine organizirane u Britanskoj Kolumbiji 2004. godine i u Ontariju 2006. godine, na kojima su građani raspravljali o prijedlozima promjene izbornih zakona (Warren i Pearse 2008, Wright 2011). Ove su građanske skupštine bile značajne i po činjenici da se vlada, koja ih je i organizirala, unaprijed obvezala raspisati obvezujući referendum o preporukama kreiranim kroz deliberaciju nasumično izabranih građana. Kao značajan kasniji primjer građanskih skupština treba istaknuti one koje se odvijale u Irskoj od 2016. do 2018. godine, na kojima su građani davali preporuke vezane uz ustavne teme kao što su istospolni brakovi i legalizacija abortusa, ali i uz druge važne politike teme.

Građanske porote su organizacijski manje zahtjevne od skupština, ali i dalje zahtijevaju detaljan i rigorozan organizacijski i facilitacijski proces. Sazivaju se kako bi dale preporuke vezane uz različite javne teme, uključujući pitanja vezana uz zdravlje, promet, urbano planiranje, ekologiju, ali i raspodjelu javnih sredstava. Zbog toga se građanske porote mogu organizirati na svim razinama vlasti, od nacionalne do lokalne, ovisno o širini i primjeni preporuka koje kreiraju. Okupljaju u prosjeku 34 sudionika koji se nalaze i rade prosječno 4 dana kroz period nešto dulji od mjeseca (Česnulaitytė 2020), te pri tome slijede plan rada koji imaju sve javnosti u malom koje daju preporuke – učenje i konzultacije nakon kojih slijedi kolektivna deliberacija i na kraju odlučivanje o konačnom skupu preporuka. Građanske porote su među najčešće organiziranim oblicima javnosti u malom jer pružaju dobru ravnotežu između vremena i resursa uloženi u sam proces i kvalitete i detaljnosti konačnih preporuka. Među poznatijima se ističe Građanska porota Melbournea koja se sastajala 2014. godine te pružala preporuke o raspodjeli javnih sredstava u gradskom proračunu, kao i porote koje su raspravljale u Ujedinjenom Kraljevstvu i davale preporuke oko lokacija za izgradnju bolnica (Davies, Wetherell i Barnett 2006).

Konsenzusne konferencije su najmanje zahtjevan oblik javnosti u malom koji donosi konkretne preporuke koje su najčešće vezane uz procjenu učinka novih znanstvenih spoznaja i tehnologija, te njihovu zakonsku regulaciju. Broj sudionika je obično između 10 i 20, te se rad odvija u 4 radna dana unutar perioda od tjedna ili dva. Iako imaju istu strukturu kao i ranije prikazani oblici javnosti u malom, konsenzusne konferencije najveći naglasak stavljaju na proces učenja i konzultacija, dok se razmjerno malo vremena posvećuje raspravi među građana i samom odlučivanju i stvaranju preporuka. Ovo je smislen omjer aktivnosti budući da su znanstvene teme zahtjevne i teže dostupne običnim građanima. Zanimljiv primjer konsenzusne konferencije svakako predstavlja ona organizirana u Danskoj 1999. godine, u sklopu koje su građani raspravljali i donosili preporuke vezane uz regulaciju genetski modificiranih organizama u hrani (Hendriks 2005).

(II) Javnosti u malom koje formuliraju mišljenje građana

Oblici javnosti u malom kojima svrha nije stvaranje skupa relativno detaljnih preporuka, već formuliranje i sistematiziranje donekle informiranih stavova i preferencija građana, organizacijski su značajno manje zahtjevni. Ova tijela, koja najčešće rade jedan do dva dana, mogu okupljati jako različite brojeve sudionika, no zajedničko im je da je sudjelovanje građana umjereno i od njih se ne očekuje dubinsko poznavanje relevantne znanstvene građe niti dugotrajno pregovaranje i ulaženje u kompromise.

Struktura rada deliberativnih tijela građana koja formuliraju građansko mišljenje fleksibilnija je i, iako ponekad ima sve tri faze koje obilježavaju rad javnosti u malom koje donose preporuke, često spaja faze učenja i deliberacije. Također, zbog kraćeg vremenskog trajanja i manje količine resursa koje se ulažu u organizaciju, zaključci ovih tijela češće imaju nešto grublje formuliran i općenitiji sadržaj, te se primjenjuju za rješavanje lokalnih i regionalnih problema. Međutim, u odnosu na ranije opisane oblike javnosti u malom imaju nekoliko važnih prednosti: mogu se pripremiti i organizirati relativno brzo te provesti kroz svega dan ili dva, te su resursi potrebni za organizaciju i provedbu značajno manji, što znači da se ovi oblici javnosti u malom mogu sazivati češće i mogu odgovarati na urgentne probleme (Česnulaityté 2020).

Vijeće građana predstavlja primjer ovakvog tijela koje zahvaća lokalne i regionalne teme najčešće vezane uz javne usluge. Iako je broj sudionika sličan onom koji imaju konsenzusne konferencije, vijeća građana rade značajno kraće, obično dan ili dva, te često nemaju unaprijed strogo definiran problem o kojem se raspravlja, već sudionici sami detektiraju i odabiru kojim se javnim problemima žele posvetiti. Primjeri vijeća građana najčešće se mogu naći u Austriji, poput onog koje se 2018. godine održalo u austrijskoj saveznoj državi Vorarlberg, gdje je glavna tema bila vezana uz mobilnost građana i uređivanje regionalne i lokalne prometne politike (Zubizarreta, Paice i Cuffy 2020).

Deliberativno glasalište (ili deliberativno ispitivanje javnog mnijenja) predstavlja još jedan dobar primjer. Fokusirajući se na proučavanje kako se mišljenja građana o javnim temama mijenjaju kada su izloženi novim informacijama, ova tijela imaju manje izravan utjecaj na demokratsko odlučivanje, te su zanimljivija stručnjacima u društvenim znanostima. Radu deliberativnih glasališta obično pretходи istraživanje stavova građana prije deliberacije, a slično se istraživanje provodi i nakon što završe s radom. Budući da je utjecaj na odlučivanje izrazito slab, deliberativna glasališta mogu zahvatiti teme od velikog javnog značaja (izborni modeli, promjene političkih sustava, energetika i ekologija) iako se u njihovu organizaciju ne ulaže puno resursa. Ova tijela obično rade dan ili dva, slično kao i vijeća građana, ali imaju značajno više sudionika, obično nekoliko stotina (Wright 2011). U poznatije primjere spada deliberativno glasalište o izgradnji nuklearnih elektrana u Južnoj Koreji 2017. godine (Česnulaityté 2020).

Javnosti u malom mogu biti organizirane u različitim oblicima, ovisno o uvjetima u kojima se odvijaju i ulozi koju imaju u demokratskom odlučivanju. Svojim fokusom na raspravu među građanima svrstavaju se u pretežito deliberativan oblik demokratskih inovacija, žrtvujući na masovnosti participacije kako bi osigurale kvalitetu javne rasprave i njezinih rezultata. Zbog toga je važno imati na umu da se javnosti u malom trebaju kombinirati i sa tradicionalnim institucijama i procedurama izborne (predstavničke) demokracije, ali i sa drugim demokratskim inovacijama kako bi se optimalno zaštitile i promicale kvalitete demokracije.

Literatura

Bartels, Larry M. (2016). *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton: Princeton University Press.

Brennan, Jason (2016). *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Broghammer, M. i Gastil, J. (2021) Do Hostile Media Perceptions Constrain Minipublics? A Study of How Oregon Voters Perceive Citizens' Statements. *Journal of Deliberative Democracy* 17, 2 (86-101).

Cerovac, Ivan. (2020). *Epistemic Democracy and Political Legitimacy*. Cham: Palgrave Macmillan.

Cerovac, Ivan. (2023). Economic Inequalities and Epistemic Democracy. U. Samaržija, H. i Cassam, Q. *The Epistemology of Democracy* (250-269). New York: Routledge.

Chambers, Simone. (2005). Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory. *Acta Politica* 40, 2 (255–266).

Christiano, Thomas. (2003). *Philosophy and Democracy: An Anthology*. Oxford: Oxford University Press.

Christiano, Thomas. (2012). Money in Politics. U: Estlund, D. *The Oxford Handbook of Political Philosophy* (241–257). Oxford: Oxford University Press.

Chwalisz, Claudia. (2020). Introduction: Deliberation and new forms of government. U: OECD. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing.

Citrin, Jack and Stoker, Laura. (2018). Political Trust in a Cynical Age. *Annual Review of Political Science* 21 (49-70).

Česnulaitytė, Ieva. (2020). Models of Representative Deliberative Process. U: OECD. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing.

Davies, Celia, Wetherell, Margie i Barnett, Elizabeth. (2006). *Citizens at the Centre: Deliberative Participation in Healthcare Decisions*. Bristol: Policy Press.

Estlund, David M. (2008). *Democratic Authority*. Princeton: Princeton University Press.

Escobar, Oliver i Stephen, Elstub. (2017). Forms of Mini-Publics. *newDEMOCRACY Research and Development Note 4*.

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

Fishkin, James. (1997). *The Voice of the People*. Durham: Duke University Press.

Fishkin, James. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and the Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.

Gastil, John i Richards, Robert. (2013). Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies. *Politics and Society* 41, 2 (253–281).

Gilens, Martin, i Page, Benjamin. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics* 12, 3 (564–581).

Gold, Howard J. (2015). Americans Attitudes Toward the Political Parties and the Party System. U: *Government: Faculty Publications*. Northampton: Smith College.

Hendriks, Carolyn M. (2005). Consensus Conferences and Planning Cells: Lay Citizen Deliberations. U: Gastil, J. i Levine, P. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco: Jossey-Bass.

Landemore, Helene. (2013). *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton: Princeton University Press.

Leino, Mikko i dr. (2022). Expert Hearings in Mini-Publics: How does the Field of Expertise Influence Deliberation and Its Outcomes?. *Policy Sciences* 55 (429–450).

Peter, Fabienne. (2023). *The Grounds of Political Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.

PEW Research Centre (2015). *Beyond Distrust: How Americans View Their Government*.

Prijic-Samaržija, Snježana (2018). *Democracy and Truth: The Conflict Between Political and Epistemic Virtues*. Udine: Mimesis International.

Rawls, John. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Reedy, Justin i dr. (2022). Citizen Deliberation as a Correction: The Role of Deliberative Mini-Publics in Addressing Political Misperceptions. U: Barker, D. i Suhay, E. *The Politics of Truth in Polarized America*. New York: Oxford Academic.

Smith, Graham. (2008). Deliberativna demokracija i javnosti u malom. *Politička misao* 45, 3-4 (27-58).

Snower, Dennis J. (2018). Beyond Capital and Wealth. *Economics* 12 (1-10).

Sunstein, Cass. (2011). *Going to Extremes: How Like Minds Unite and Divide*. Oxford: Oxford University Press.

Talisse, Robert B. (2019). *Overdoing Democracy: Why We Must Put Politics in its Place*. Oxford: Oxford University Press.

Warren, Mark E. i Pearse, Hilary. (2008). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wright, Erik O. (2011). *Vizije realističnih utopija*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Zubizarreta, Rosa, Paice, Andy i Cuffy, Martha. (2020). Citizens' Councils: What are they, and why are they so popular in Austria?. *newDEMOCRACY Research and Development Note*.

Ivan Cerovac

Odsjek za filozofiju
Filozofski fakultet u Rijeci
Sveučilišna avenija 4, 51000 Rijeka
icerovac@uniri.hr

OSNAŽIVANJE DEMOKRACIJE:
UTJECAJ JAVNOSTI U MALOM NA
MORALNE I EPISTEMIČKE KVALITETE
DEMOKRATSKIH PROCESA

ISBN 978-953-7960-53-7

Zagreb, studeni 2023.



Sufinancira
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge