

# Inovativni oblici sudjelovanja građana kao doprinos smanjenju demokratskog deficita EU-a: studija slučaja Konferencije o budućnosti Europe

---

Zemunik, Bartul

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:827336>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-10**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Bartul Zemunik

INOVATIVNI OBLICI SUDJELOVANJA GRAĐANA KAO  
DOPRINOS SMANJENJU DEMOKRATSKOG DEFICITA EU-a:  
STUDIJA SLUČAJA KONFERENCIJE O BUDUĆNOSTI EUROPE

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2024.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

INOVATIVNI OBLICI SUDJELOVANJA GRAĐANA KAO  
DOPRINOS SMANJENJU DEMOKRATSKOG DEFICITA EU-a:  
STUDIJA SLUČAJA KONFERENCIJE O BUDUĆNOSTI EUROPE

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Igor Vidačak

Student: Bartul Zemunik

Zagreb  
Lipanj, 2024.

### **Izjava o autorstvu rada i poštivanju etičkih pravila u akademskom radu**

Izjavljujem da sam diplomski rad „Inovativni oblici sudjelovanja građana kao doprinos smanjenju demokratskog deficita EU-a: studija slučaja Konferencije o budućnosti Europe“ koji sam predao na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Igor Vidačak napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Bartul Zemunik

## Sadržaj

|  |    |
|--|----|
| 1. Uvod .....  | 1  |
| 2. Metodologija.....   | 3  |
| 3. Demokratski deficit.....  | 3  |
| 3.1. Uzroci demokratskog deficita .....  | 4  |
| 3.2. Pristupi rješenju demokratskog deficita .....                                       | 5  |
| 4. Participacija građana u EU – Prije ugovora iz Lisabona .....                          | 7  |
| 4.1. Participativna demokracija u EU – poslije ugovora iz Lisabona .....                 | 8  |
| 4.2. Pravo na peticije.....  | 11 |
| 4.3. Pravo na pritužbe Europskom ombudsmanu.....   | 11 |
| 4.4. Zahtjev za pristupom dokumentima EU institucija.....                                | 12 |
| 4.5. Javna savjetovanja Europske komisije.....   | 13 |
| 4.6. Žalbe Europskoj Komisiji .....  | 14 |
| 4.7. Europska građanska inicijativa .....  | 15 |
| 5. Forme deliberacije u Europskoj uniji.....   | 16 |
| 6. KONFERENCIJA O BUDUĆNOSTI EUROPE.....   | 18 |
| 6.1. Pozadina nastajanja Konferencije .....  | 18 |
| 6.2. Struktura upravljanja Konferencijom.....  | 18 |
| 6.2.1. Višejezična digitalna platforma.....  | 19 |
| 6.2.2. Decentralizirana događanja .....  | 19 |
| 6.2.3. Europski paneli građana i građanki .....  | 20 |
| 6.2.4. Plenarna skupština.....   | 20 |
| 6.3. Konferencija o budućnosti Europe i utjecaj na demokratski deficit .....             | 21 |
| 6.3.1. Utjecaj građana na politike nakon konferencije .....                              | 21 |
| 6.3.2. Približavanja građana i vlasti .....  | 24 |
| 6.4. Rasprava.....   | 25 |
| 6.5. Što poslije Konferencije o budućnosti Europe? .....                                 | 26 |
| 6.6. Europski građanski paneli kao sastavni dio zakonodavnog procesa na razini EU? ..... | 27 |
| 6.7. Zaključak.....  | 28 |
| 6.8. Literatura.....   | 31 |

## Uvod

Tijekom protekla dva desetljeća vidljiv je zamah u razvoju novih mehanizama participativne i deliberativne demokracije na razini Europske unije (EU). Tome su značajno pridonijeli određeni strateški dokumenti na temelju kojih se participacija počela shvaćati kao sredstvo putem kojeg građani imaju mogućnost kontinuiranog utjecaja na donošenje odluka EU u svima fazama razvoja javnih politika. Tu se primarno misli na Bijelu knjigu o europskom upravljanju, dokument Europske komisije (EK) kojim se utvrđuju nova načela upravljanja europskim javnim politikama, s velikim naglaskom na načela sudjelovanja građana te odgovornost i transparentnost institucija. Poslije toga prekretnica je bila ratifikacija ugovora iz Lisabona. Problem koji participativna demokracija nastoji riješiti, leži u konceptu koji se naziva demokratski deficit. Koncept je to koji se već duži niz godina provlači kroz akademsku literaturu. Tako se u početku problem deficita povezivao sa slabom izlaznošću birača na europske izbore i slabom ulogom Europskog parlamenta (EP). Tijekom godina je to evoluiralo u problem odvojenosti građana od EU i nedovoljnim utjecajem građana na politike koje se donose.

Akadska literatura u području participativne demokracije i demokratskog deficita u EU s vremenom se dosta razvila. Kad je riječ o razvoju istraživanja demokratskog deficita Unije, u fokusu niza autora su bili primarno izvori odnosno razlozi demokratskog deficita, kao i tipologija tog fenomena (Majone, 1998; Hix, 1999; Moravscik, 2002, Follesdal, Hix, 2006). Proteklih godina niz je autora dao doprinos boljem razumijevanju uloge sudjelovanja građana i civilnog društva u rješavanju problema demokratskog deficita EU te evolucije i potencijala mehanizama participativne demokracije na razini EU (Smismans, 2004; Kochler, Koch, Quitkatt, 2013; Allemano, 2022). Konferencija o budućnosti Europe, kao jedan od najvažnijih projekata uključivanja građana u razvoj EU politika, još nije privukla veliki interes istraživača, što ne iznenađuje s obzirom na recentnost teme. U dosad objavljenim istraživanjima naglasak je uglavnom na analizi utjecaja Konferencije na razumijevanje demokracije na razini EU (Fabbrini, 2020; Oleart, 2023; García-Gutián, Garcia, 2024).

Participativni i deliberativni mehanizmi koji se razvijaju na razini EU, pokušaj su smanjenja jaza između građana i institucija. Postojeći mehanizmi su imali svoje dobre namjere i ciljeve, no teško je za reći koliko njih je zapravo doprinijelo stvarnom učinku i utjecaju građana. No,

ono što se sigurno može reći je da se stvorio temelj za jedan od najvećih iskoraka u razvoju deliberativne demokracije u EU, a to je Konferencija o budućnosti Europe koja je ujedno i studija slučaja ovog rada. Cilj ovog rada je istražiti na koji su se način razvijali mehanizmi sudjelovanja građana u razvoju politika EU te u kojoj su mjeri ti mehanizmi pridonijeli smanjenju demokratskog deficita. U središtu istraživanja je studija slučaja Konferencije o budućnosti Europe na kojem primjeru se želi istražiti smislenost i djelotvornost takvih novih oblika sudjelovanja građana na donošenje politika EU. U tom kontekstu, ključno istraživačko pitanje na koje ovaj rad nastoji odgovoriti glasi: *Na koji način su inovativni mehanizmi sudjelovanja građana utjecali na smanjenje demokratskog deficita Europske unije?*

Ovo istraživačko pitanje je relevantno, opravdano i još uvijek vrlo aktualno. Naime, demokratski deficit je tema koja kontinuirano izaziva rasprave i polemike u akademskim krugovima, a da se pritom teško pronalazi koherentan odgovor na tako kompleksan problem. Ovaj rad pokušat će kroz analizu raznih aspekata sudjelovanja građana ukazati na određene izazove u smanjenju demokratskog deficita i dati svojevrstan kronološki pregled (pozitivnih i negativnih) učinaka participativnih i deliberativnih mehanizama na razini EU. Kao što je već istaknuto, Konferencija o budućnosti Europe je recentni mehanizam o kojem ne postoji dovoljno akademske literature. Zbog toga je potrebno istražiti kakav je utjecaj imala ova studija slučaja i što se može reći o studiji u kontekstu utjecaja na demokratski deficit na razini EU. Budući da postoje ideje o kreiranju novih deliberativnih mehanizama kao sastavnih dijelova zakonodavnog procesa na razini EU, potrebno je istražiti može li ova Konferencija poslužiti kao dobar temelj za nastavak politika u ovom smjeru.

Uz uvod, rad se sastoji još od razrade i zaključka. Razrada u prvom dijelu ima prvenstveno fokus na teorijski dio. Prvi odjeljak bavi se pitanjem demokratskog deficita i kako se objašnjava u akademskoj literaturi. Dalje se prelazi na participativnu demokraciju, njezin kronološki razvoj na razini EU i prekretnicu u vidu ugovora u Lisabonu. Obrađuju se najvažniji participativni mehanizmi koji su pokrenuti na razini EU i njihov doprinos određenim aspektima demokratskog deficita. Na kraju teorijskog dijela, fokus je na deliberativnim praksama na razini EU i njihovoj važnosti za nastanak Konferencije o budućnosti Europe.

S druge strane istraživački dio fokusiran je na studiju slučaja u kojoj se istražuje prvo institucionalni dizajn same konferencije. Tu se primarno misli na način biranja građana za konferenciju, teme o kojima se diskutiralo na panelima konferencije i struktura deliberacije građana s vlastima EU. Druga važna sfera istraživanja ove studije slučaja je sami utjecaj građana i koliko su njihovi prijedlozi uvaženi i konstruirani u određene politike. Zaključak ima

za ideju donijeti određenu povratnu informaciju o tome kako možemo gledati na dosadašnje mehanizme participacije i samu Konferenciju. Isto tako će biti riječi o novim prijedlozima koji mogu poboljšati sferu participacije građana.

## Metodologija

Istraživanje kojim se bavi ovaj rad ima dizajn studije slučaja. Cilj je istražiti kako je Konferencija o budućnosti Europe utjecala na smanjenje demokratskog deficita? U svrhu pronalazjenja odgovora na to istraživačko pitanje ovaj rad će se osloniti na analizu niza primarnih i sekundarnih izvora literature. Primarni izvori su vezani za strateške dokumente nastanka konferencije, ali i internetsku stranicu gdje su se svakodnevno objavljivali podatci za vrijeme trajanja i završna izvješća s konferencije. Sekundarni izvori literature tiču se postojećih knjiga i znanstvenih članaka vezanih prvo za teorijski dio ovog rada, a kasnije za samu konferenciju i pogled na konferenciju kroz problem demokratskog deficita.

Samim tim to je vrsta preglednog rada u kojem je ideja kroz jasan teorijski okvir sagledati i prikazati postojeći problem demokratskog deficita odnosno utjecaja raznih mehanizmima participacije građana na smanjenje demokratskog deficita. Nakon uvodne razrade teorijskog okvira i raznih mehanizama uključivanja građana u razvoj EU politika, drugi i završni dio je posvećen studiji slučaja same konferencije te dilemama o utisku kojeg je ostavila na demokratski deficit. Prednost ovog rada leži u tome što dosad nije objavljen veliki broj izvora literature na temu Konferencije o budućnosti Europe i njenom demokratskom potencijalu. To je ponajviše zbog toga što je to jako svjež projekt i potrebno ga je temeljitije istražiti. Važna je prednost rada u tome što se na temelju istraživanja može stvoriti objašnjenje može li ovaj eksperiment poslužiti u budućnosti i pomoći građanima u osnaživanju njihove participacije. Isto tako je potrebno naglasiti da se na kraju stavljaju preporuke o tome koji bi eksperiment mogao biti u budućnosti plodonosan u kontekstu jačanja građanske participacije. Nedostaci ovog rada vezani su ponajviše za nedostatak literature. Što se tiče same konferencije postoje analize njenog djelovanja i institucionalnog dizajna. Ipak, s druge strane samo se mali broj autora do sad bavio pitanjem njene demokracije i koji su izazovi u tom kontekstu.

## Demokratski deficit

Demokratski deficit pojam je koji se osamdesetih godina prošlog stoljeća počeo koristiti u akademskim časopisima. Samo značenje pojma podložno je različitim diskusijama i



objašnjenima (Hix, 2005: 177). Tijekom vremena se stvorilo toliko debata i pogleda na ovaj pojam, da se fokus suzio samo na određena polazišta kako bi pobliže objasnili ovaj termin (Milev, 2003: 9). Ono što se može zaključiti je da većina literature bazira svoju argumentaciju demokratskog deficita na tome koji je idealni demokratski sustav. Budući da EU po mnogima nije idealna u tom pogledu, to otvara prostor za razne interpretacije (Jensen, 2009: 2). U akademskim krugovima postoji takozvana standardna verzija demokratskog deficita koja se povezuje s problemom demokratskog legitimiteta. Ova verzija se stvara zbog pomicanja političke kontrole s nacionalnih parlamentarnih sustava na izvršni centralistički sustav na razini EU. Autor to podupire činjenicom da EK i Vijeće EU nisu odgovorni građanima i često donose odluke koje nisu kompatibilne sa željama građana (Milev, 2003: 9). Samu tipologiju ovog pojma Decker malo proširuje te uz problem demokratske legitimnosti dodaje još tri vrste demokratskog deficita. Prvi od navedenih je institucionalni tip i u njemu se jasno govori kako je problem u preslaboj ulozi EP-a, a opet prenaplašenom djelovanju EK. Naglasak se stavlja na lošu raspodjelu odgovornosti između samih institucija (2002: 568). Drugi tip autor naziva sekundarni deficit, a razlog tome je što se povezuje s prebacivanjem vlasti s nacionalne na razinu EU. Zadnji tip demokratskog deficita naziva se strukturalnim te je on povezan sa stvaranjem europskog identiteta za kojeg su brojni akademici zabrinuti kako nije dosljedno stvoren, a upitno je kako će se razvijati u budućnosti (Decker, 2002: 569).

### Uzroci demokratskog deficita

Da bi nastao demokratski deficit moraju postojati određeni uzroci. Simon Hix je bio među prvim stručnjacima ovog područja koji je tada detaljno naveo podjelu kojom objašnjava temeljite razloge stvaranja demokratskog deficita na razini EU. Među prvima navodi snagu izvršne vlasti koja je sve jača nasuprot nacionalnim parlamentima gdje dolazi do redukcije vlasti (2005: 177). Podjela pokazuje slabost EP-a kao suzakonodavca, koji i dalje nema moć kojom bi se mogao ravnati s Vijećem EU. Važan uzrok je autor pokazao na nepostojanju potencijalnih europskih izbora na kojima bi građani mogli glasati o određenim europskim pitanjima, već se primat daje domaćim aktualnim problemima što same građane udaljava od određenog europskog identiteta (Hix, 2005: 177). Zadnja dva uzroka koje autor ističe su udaljenost EU od građana i svojevrsno lutanje u donošenju politika. Građani nisu dovoljno upoznati s radom europskih institucija, politike koje se donose nisu rezultat većinske potpore građana dok Vijeće EU donosi odluke praktički iza zatvorenih vrata (Hix, 2005, 178).

Crombez u svojem istraživanju o demokratskom deficitu ističe kako se tome može pristupiti iz dvije perspektive. Prva perspektiva objašnjava kako je važan „policy output“ gdje se gleda u

kojoj mjeri su određene politike refleksija želja birača (2003: 103). Druga perspektiva svoje uporište nalazi kroz „policy input“ tj. na koji način građani utječu na politike koje se donose i jesu li oni dovoljno predstavljeni tijekom procesa donošenja tih politika (Crombez, 2003: 104). Budući da se većina autora fokusirala na sami politički proces koji stvara demokratski deficit, ovdje autor odlazi u drugom smjeru i pokušava objasniti kako se demokratski deficit stvara na relaciji između medijalnog birača i stvaranja politika na razini EU (Crombez, 2003, 105). Svoju argumentaciju odmah odmiče od mnoštva autora i tvrdi da u samom institucionalnom dizajnu EU ne postoji demokratski deficit. Dizajn se sastoji od dvodomne strukture koja je jako česta u svijetu, samim tim su politike rezultat dvaju domova koji su izabrani direktnim ili indirektnim putem, što ne mora nužno značiti da to stvara demokratski deficit (Crombez, 2003: 111). Problem prema autoru vrlo vjerojatno leži u specifičnom dizajnu ovih institucija i predstavljenosti članica u istim, gdje pravilo kvalificirane većine otežava stvaranje koalicija manjim državama, samim tim i provođenje zakona. Mogla bi se dogoditi situacija u kojoj zakon donose države koje predstavljaju 88 % stanovništva, dok bi ga s druge strane mogle blokirati države koje predstavljaju 12 % stanovništva. Ta činjenica govori o udaljenosti od medijalnog glasača i na kraju glasačkih preferencija (Crombez, 112, 113).

Vesnić Alujević se bavi problemom institucionalnog dizajna EU gdje se vidi najveći problem stvaranja demokratskog deficita. Naglašava kako je legitimitet EK upitan zbog načina izbora njezina predsjednika i tu se nazire prostor za povećanje legitimiteta (2012: 64, 65). Također, EP za koji se smatra da je tijekom godina ojačao svoju ulogu i dalje u nekim zakonima ima samo mogućnost odgode. Uloga parlamenta se razmatra u svijetlu građanske participacije i europskog identiteta. Još od prvih izbora pa u intervalu od 30 godina izlaznost građana je jako oslabila, a mnoštvo građana se pak ne može poistovjetiti s pojmom europskog identiteta pa zbog toga većinski glasuju za probleme nacionalnog, a ne europskog pitanja (Vesnić Alujević, 2012: 65, 66). To pak odvodi raspravu demokratskog deficita u još jednom smjeru. U svojim politikama gdje se građani očigledno sve više zanimaju za pitanja nacionalne, a ne europske važnosti javlja se problem nedostatka europskog identiteta. Tome u prilog ide činjenica što u Europi postoji mnoštvo država s velikim brojem različitih jezika i povijesnom raznolikošću. Postoje države koje odbijaju ili pak žele ući u EU što samo donosi širu sliku o tome što pojedine države u Europi i kako se stavovi razlikuju (Decker, 2003: 264).

### Pristupi rješenju demokratskog deficita

Razne rasprave i kritike na temu demokratskog deficita, stvorile su određeni prostor u kojem su akademici pokušali pružiti određene solucije kako bi se riješio ovaj problem. Budući da

postoje razni uzroci i definicije, tako postoje i različiti pristupi rješavanju ovog problema. Ovo je debata koja postoji već skoro pola stoljeća i neki su pomaci tijekom vremena napravljeni. Tako se nakon ugovora iz Maastrichta dala veća ovlast EP-u, no rasprave su i dalje nastavljene. To samo pokazuje kako neka rješenja mogu biti predložena, ali ne mora nužno značiti da će ujedno i biti konačna (Crombez, 2003: 114, 115). Ovaj autor predlaže dvije solucije koje ne moraju nužno značiti preuređenje čitavog institucionalnog dizajna, već utjecaj na manjak informacija. Prvo rješenje su otvoreni sastanci Vijeća EU, koje bi biračima omogućilo lakše praćenje zakonodavnog procesa. Drugo se pak tiče EK i pretjeranog delegiranja budući da donošenje odluka u ovoj instituciji uključuje najmanje tri koraka delegiranja. Stoga autor predlaže da se predsjednik EK bira direktno po uzoru na izvršni model Sjedinjenih država ili da se koristi parlamentarni model tj. da EP odlučuje o članovima izvršne vlasti (Crombez, 2003: 116). Možda bi Vijeće EU imalo nešto protiv budući da bi izgubili moć imenovanja članova komisije, no autor ističe kako se to može kompenzirati. Budući da jedino EK ima zakonodavnu inicijativu, ta sposobnost bi se prebacila na Vijeće, a možda i na EP (Crombez, 2003: 116, 117).

Uz solucije koje se navode vezano za probleme institucionalnog dizajna, postoje još neke ideje koje autori vide kao moguće rješenje demokratskog deficita. Ovdje Bonde prvo govori o mogućnosti da svi izabrani parlamentarci moraju činiti većinu kada se donose zakoni. To bi bilo praktički po uzoru na donošenje zakona u parlamentarnim demokracijama, a to bi značilo uvođenje preliminarnog čitanja u EP nakon kojeg bi se donio zakon i ne bi bilo potrebe za drugim i trećim čitanjem (2010: 160). Vrlo važna reforma bi bila uvođenje otvorenosti svih sastanaka kad je riječ o zakonodavnoj proceduri. Štoviše, takvu reformu su potpisali svi izabrani predstavnici iz nacionalnih parlamenata na ustavnoj konvenciji EU i skoro svi predstavnici vlada koji su prisustvovali toj konvenciji, međutim nije uvrštena u Ustav ili ugovor iz Lisabona (Bonde, 2010: 161).

Novije i ponešto aktualnije ideje koje se bave rješavanjem problema demokratskog deficita, fokusirane su na građane. Ponajviše se to povezuje s njihovom participacijom i utjecajem na donošenje odluka. Quintas navodi kako institucionalni dizajn EU i njegovo mijenjanje neće toliko popraviti situaciju, koliko bi se to zapravo moglo dogoditi s pravim participativnim mehanizmima (2015: 72). Pritom je važno naglasiti kako ovdje nije riječ o Europskim izborima za koje autor govori kako nemaju tako jak utjecaj, koliko su možda imali referendumima o europskim pitanjima. Njihov doseg je bio najviše u kontekstu pronalaženja postojećeg povjerenja građana u europske institucije, a ujedno promoviraju mogući utjecaj građana na institucije (Quintas, 2015: 73). Također, novi mehanizam koji bi mogao biti prevaga je jačanje

građanskih organizacija i pokreta s obzirom na veliku heterogenost društva u EU. Tako će građani steći određeni osjećaj pripadnosti, a s druge strane ostvarivati utjecaj na donošenje politika. Prije svega, ove bi organizacije morale dobiti jednu vrstu moći kako bi imali utjecaj samim tim i svrhu (Quintas, 2015: 76). Dio autora problematizira potencijal organizacija civilnog društva za mobilizaciju građana, a samim time i njihov doprinos smanjenju demokratskog deficita (Vidačak, 2006).

Demokratski deficit i debata oko njega očigledno postoje i većina će se akademika složiti kako je problem itekako važan te s vremenom dobiva neke nove dimenzije. Kako je u početku rasprava bila fokusirana na slabost EP, slab odaziv birača pa s vremenom i nepostojanje europskog demosa. Tako je danas rasprava otišla u smjeru sve veće participacije građana. Novi mehanizmi putem kojih se građani mogu očitovati se stvaraju, no i dalje se traži forma za koju neće biti toliko kritika. S obzirom na to da je ovaj rad fokusiran na najnoviji mehanizam pod imenom Konferencija o budućnosti Europe, u svojoj studiji slučaja pokušat ću prikazati kakav je utjecaj imala ta konferencija na debatu o demokratskom deficitu.

### Participacija građana u EU – Prije ugovora iz Lisabona

EU je heterogena zajednica gdje građani pričaju većim brojem jezika, potječu iz drukčijih kultura i zajednička povezanost nije lako ostvariva. Zbog toga se pokušava doći do određenog načina na koji će građani zajedno odlučivati te biti uključeni u procese koji su povezani sa samim vrhom vlasti. Na taj način se možda približi različitost koja postoji u tim aspektima. Budući da je tijekom vremena reprezentativna demokracija u EU postala primat, stvorio se izazov toj vrsti demokracije i on leži u sve većoj uključenosti građana. Ovdje je riječ o participativnoj demokraciji čija pozornost i rast svakako nisu zanemarivi (Bekemans, 2018: 50, 51). Prvi tragovi participativne demokracije mogu se naći u određenim službenim dokumentima EU krajem devedesetih godina prošlog stoljeća. Govore o sve većoj ulozi nevladinih organizacija za koje EK smatra da bi trebale imati veću ulogu u procesu kreiranja politika (Smismans, 2006; 126).

Tada je bila jako važna uloga Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (EGSO), kao svojevrsnog mosta između institucija EU i organizacija civilnog društva, koji se zalagao za afirmaciju svoje uloge u jačanju participaciju građana u EU i doprinosu smanjenja demokratskog deficita. EGSO smatra da je struktura odbora takva da se sastoji od predstavnika posredničkih organizacija, koje ujedno i predstavljaju građane odnosno civilno društvo u najširem smislu riječi. To bi ujedno značilo jačanje i upotpunjivanje uloge EP, a s druge strane

daleko od monopoliziranja participativnog mehanizma jer je on namijenjen za više institucija (Golmohammadi, 2023: 67). EK je vidjela da se događa svojevrsni zaokret u participaciji, a ponajviše kroz dijalog s udrugama civilnog društva. Iz toga su proizašla i neka ostala prava građana koja su značila pomak u ovoj sferi. To su najprije pravo na žalbu europskom ombudsmanu i pravo na peticije europskim institucijama. Kasnije s dolaskom ugovora iz Amsterdama donesena je pravna obveza za savjetovanje EK sa zainteresiranom javnošću pri donošenju zakona (Golmohammadi, 2023: 67, 68). Unatoč tim iskoracima u Ugovoru o EU, pojedinačni građani, za razliku od organiziranih oblika civilnog društva, često su bili marginalizirani i nisu imali jamstva da će se njihov glas čuti i da će njihova uključenost imati smisla (Hotzel, 2010: 340). Bijela knjiga o europskom upravljanju donijela je po prvi puta participaciju građana u fokus tako da su je postavili kao jedan od pet stupova koji osiguravaju kvalitetu upravljanja javnim politikama u EU. Međutim način na koji su oni vidjeli participaciju građana može se reći da je donio dozu konfuzije. Ovdje se misli na to da je EK u fokus stavila povećanje efikasnosti i efektivnosti kreiranja politika EU, što je ponekad dovelo do isključenosti dijela građana koji nisu organizirani u određene građanske udruge odnosno organizacije civilnog društva (Alemanno, 2022: 10).

Bijela knjiga se u nekim dijelovima direktno referira na građane i njihovu participaciju, ali u poglavljima koje se tiču sudjelovanja u oblicima lokalne i regionalne demokracije, osobito kroz rad lokalnih organizacija civilnog društva kao ključnih platformi za građane da izraze svoje mišljenje (Hotzel, 2010: 340). Početak ovog stoljeća obilježilo je poistovjećivanje termina civilnog društva, lobističkih grupa s direktnim participiranjem građana u kreiranju politika EU. Isto tako pojam participacije EK je dvosmisleno predstavila tako da se ne zna tko su pravi predstavnici direktne participacije (Golmohammadi, 2023: 71). Rasprava o temi participacije tih godina je dobila zamah te je ideja da građani budu direktno uključeni u kreiranje politika postajala sve ozbiljnija. Za vrijeme izrade deklaracije u Laekenu gdje je ujedno došlo i do preliminarne izrade Europskog ustava, sastavljen je kongres koji je imao zadaću promocije demokracije. Kongres je bio sastavljen kao forum deliberacije za predstavnike vlada i parlamenata država članica te članova EP-a i predstavnike EK. Uz to, forum koji je postavljen za vrijeme deklaracije u Laekenu dopustio je nevladinim organizacijama i udrugama civilnog društva da predlažu određene ideje (Golmohammadi, 2023: 72, 73).

### Participativna demokracija u EU – poslije ugovora iz Lisabona

Sve do donošenja ugovora iz Lisabona, rasprava o definiranju i ideji participativne demokracije u EU je i dalje bila aktualna tema, ponajviše kroz Konvenciju o budućnosti Europe u okviru

koje su se razvile preliminarne ideje o ustavu EU i njegovim promjenama. U okviru rasprave o novom Europskom ustavu, u drugi plan je pala tema reprezentativne demokracije koja je dotad imala primat u ovoj raspravi, a fokus je stavljen na participaciju (Smismans, 2006: 133). Na jednoj od završnih konferencija prije usvajanja Lisabonskog ugovora, u Rimu 2006. godine, potvrđeno je nekoliko amandmana na kojima se utvrdilo da demokracija u EU počiva na reprezentativnim i participativnim načelima (Smismans, 2006: 135). Važnost participacije je posebno naglašena kroz članak 11. Lisabonskog ugovora, kroz načela strukturiranog dijaloga institucija EU s organizacijama civilnog društva. Ipak, najveća i povijesna inovacija uvedena je uspostavljanjem Europske građanske inicijative kao prvog instrumenta direktne građanske participacije na razini EU. Smismans ističe kako je u datom trenutku rasprava o participaciji dosegla svoj vrhunac gdje je u ustavu poistovjeđena s reprezentativnom demokracijom. Iako postoji prostor za poboljšanje kvalitete uključivanja građana, svakako je Lisabonskim ugovorom učinjen pomak ka izgradnji kvalitetnijih mehanizama participacije (Smismans, 2006: 136, 137).

Ugovor iz Lisabona po prvi put, uz predstavničku demokraciju, kao stup vidi i participativnu te se eksplicitno spominju određeni kanali putem kojih bi građani mogli djelovati. Tu se jasno vidi pomak u razvoju participativne demokracije, gdje je prije ugovora u Lisabonu postojalo nekoliko instrumenata putem kojih su građani mogli djelovati i još uvijek mogu, ali načela na kojima je počivala sama demokracija EU odnosila se na predstavničku demokraciju. Sada je ipak vidljiva velika promjena gdje se eksplicitno uz transparentnost i otvorenost navodi participacija građana (Golmohammadi, 2023: 77-78). Članak 11. se smatra najvećim pomakom u približavanju EU građanima i između ostalog se ističe kako institucije moraju biti transparentne i otvorene za dijalog s građanima. Institucije EU moraju omogućiti građanima da izmjenjuju mišljenja te se napominje uvođenje Europske građanske inicijative kao prvog direktnog mehanizma putem kojeg građani mogu utjecati na donošenje odluka (Maiani, 2011: 3). Nekoliko je stavki uz članak 11 koje participaciju čine čvršćom osnovom za put prema naprijed. Članci 15. i 16. jačaju ideju vladavine u EU tako da institucije moraju omogućiti građanima raspravu o sferama djelovanja unije. S druge strane članak 20. ponovno govori o mehanizmima koje građani mogu koristiti kao načine participacije koji su postojali i u prošlim ugovorima, a sve u svrhu jačanja participacije građana koji imaju svoje mogućnosti prema doradenom ustavu (Mayoral, 2011: 5).

Neki autori pak ističu kako ugovor iz Lisabona i dalje posjeduje neke mane koje značajno utječu na razvoj participativne demokracije. Mendes govori o tome kako i dalje postoje nejasnoće oko

toga tko i kako sudjeluje. Nije posve jasno na koji način se biraju sudionici javnih savjetovanja, na koje je EK obvezana po ugovoru ako postoje strane koje smatraju da se ne postupa u skladu s ugovorom. Ne postoji vremenski okvir kada i koliko bi trajala javna savjetovanja te na koji način bi bilo tko bio uključen u njih (2011: 11). Bitna je stavka ugovora koja govori o povezanosti građana s institucijama. Naime, prema ugovoru svaka institucija je dužna biti transparentna i otvorena prema građanima kako bi se spriječio taj aspekt nedemokratičnosti. No, ne postoji definicija o dužnosti građana prema institucijama i na koji način su oni obvezani participirati. Samim tim autor govori kako to pruža određene nedostatke u ugovoru (Mendes, 2011: 10). Alemanno govori kako se na građane i na njihovu uključenost ne može gledati kao na partnere institucija koji surađuju. Ovdje se stvara problem stvaranja novijih kvalitetnijih mehanizama koji će uz Europsku građansku inicijativu, koja je svojevrsni pomak u tom smjeru, biti kanali putem kojih će građani utjecati na donošenje odluka (2022: 13, 14). Na temelju ideje stvaranja boljih mehanizama za sudjelovanje građana, potrebno je analizirati koji su to mehanizmi koji su do sada stvoreni i kako su oni utjecali na demokratičnost EU (Alemanno, 2022: 14).

### Participativni mehanizmi u Europskoj uniji

EU danas pruža razne mehanizme putem kojim građani mogu djelovati, a onda eventualno utjecati na donošenje odluka. Tijekom godina, razvijala se nekolicina instrumenata putem kojih su građani djelovali i trenutno još uvijek mogu. Alemanno govori kako postoji šest različitih mehanizama koji postoje pod zakonom EU. Pod tim se ubrajaju zahtjev za pristup dokumentima EU institucija, pravo na peticiju, pritužba Europskom ombudsmanu, pritužba Europskoj komisiji, javna savjetovanja Europske komisije, Europska građanska inicijativa (2022: 15). Ovi mehanizmi imaju razne uloge i njihovi ciljevi se razlikuju između sebe. Ono što im je zajedničko je da omogućavaju građanima da sudjeluju u demokratskom životu EU. Na taj način građani mogu javno iznositi i izmjenjivati svoja mišljenja što definitivno igra ulogu u jačanju legitimnosti EU koja se nerijetko kritizirala (Alemanno, 2022: 15, 16). S druge strane postoje mehanizmi koji nisu definirani u zakonu EU, ali su u nedavnoj praksi zaživjeli i tako se smatraju izuzetno važnima za potrebe participativne demokracije na razini EU. Pod tim se najviše misli na građanske dijaloge za koje bi se ipak moglo reći da su poprimili više kritika (Hierleman, 2022: 170).

## Pravo na peticije

Pravo na peticije je najstariji instrument putem kojih građani mogu djelovati i predstavlja kamen temeljac participativne demokracije u EU. To je instrument s najjednostavnijim pristupom jer prema ugovoru EU-a bilo koji građanin unije ima pravo na peticiju EP vezano za pitanja bilo kakve aktivnosti EU (Alemanno, 2022: 21). Važna uloga peticija prvo leži u tome što su pogodne za prepoznavanje određenih grešaka u zakonu EU pa se može potaknuti rasprava i dijalog prvo s parlamentom, a preko njega i s ostalim institucijama. Drugo, peticije mogu imati zakonodavnu ulogu buduću da građani mogu izjaviti svoje zabrinutosti u tom pogledu što kasnije može završiti i na dnevnom redu. Zadnje i najobuhvatnije, Sud EU je proglasio peticije instrumentom participativne demokracije (Alemanno, 2022: 22). Kada je riječ o peticijama generalno na EU razini, tada njihov utjecaj nije velik. Građani dobiju povratnu informaciju o svojim žalbama no rezultati rijetko kada budu reflektirani u zakonima. S druge strane kada su upućene prema EP, tada većinom ostaju u odboru za predstavke koji je onda zadužen za pismeno obraćanje parlamentu. Na ovaj način peticije utječu na odgovor parlamenta građanima (Russack, Blockmans, 2018: 27). Postoji ipak mnoštvo argumenata koji govore kako peticije ipak ne ispunjavaju potencijal. Njihova vidljivost nije najveća pa tako i građani nisu najbolje upućeni u to da postoji pravo na peticije, a modernizacija putem online platformi nije zaživjela popularnost (Hierleman, 2022: 98). Odbor za predstavke koji prvi prima peticije, najčešće se fokusira na određena pitanja, a ima pravo prekinuti sami proces evaluacije peticije i prije nego dođe u završnu fazu, tako da veliki broj peticija ne dođe do samog parlamenta (Alemanno, 2022: 24). Peticije koje pokrenu građani su individualne i ne mogu potaknuti suradnju s drugim građanima ili nacionalnim institucijama, što znači da građani za svoja pitanja ne mogu skupiti potporu ili zajednički se udružiti (Hierleman, 2022: 105). Nedvojbeno je da su peticije i dalje najjednostavniji instrument participacije putem kojih građani mogu djelovati. Otvorenost odbora za predstavke i dalje nije dovoljna za utjecaj na parlament ili potencijalno EK. Građani nisu dovoljno upoznati s ovim instrumentom i tu ostaje čitav demokratski potencijal peticija. Uz određene promjene možda u budućnosti ojača i bude značajniji faktor u prevenciji demokratskog deficita (Alemanno, 2022: 25, 26).

## Pravo na pritužbe Europskom ombudsmanu

Uloga Europskog ombudsmana definirana je u zakonu EU te bi prema tome trebao primati žalbe ili pokretati inicijative vezano za slučajeve lošeg upravljanja koji su povezani s tijelima, institucijama i agencijama EU (Russack, Blockmans, 2018: 28). Bitno za građane je da žalbom mogu preko ombudsmana tražiti pristup određenim dokumentima do kojih sami ipak ne bi



mogli doći. Osoba koja obnaša ovu dužnost ima dozu neovisnosti od svih institucija, ali bira ga EP i njemu podnosi izvještaje (Russack, Blockmans, 2018: 29). Ovaj instrument participacije uz pravo na peticije čini temelj participativne demokracije budući da je građanima najlakše djelovati i pristupiti kroz ove instrumente. Razlikuju se po tome što je ipak žalba ombudsmanu nije direktno djelovanje budući da on djeluje kao posrednik između građana i ostalih europskih institucija (Alemanno, 2022: 33). Važno je istaknuti kako je uloga ombudsmana pozitivno utjecala na samu legitimnost i transparentnost EU što čini jedan od glavnih problema kada govorimo o demokratskom deficitu. To se najviše događa zbog toga što ombudsman na svoju inicijativu potiče provjeru dokumenata i institucija. Tim putem stvara vlastite strategije putem kojih pritišće članove uprave da budu predaniji svojim pozicijama i u skladu s načelima demokracije (Hierleman, 2022: 117).

Većina žalbi koju građani upute budu procesuirane i općenito druge institucije vole surađivati s Europskim ombudsmanom. Gotovo 85 % zahtjeva koje dođu do drugih institucija, budu saslušane i možda čak predstavljene za buduće djelovanje u okviru nekih institucija (Russack, Blockmans, 2018: 29, 30). Problem uloge ombudsmana sličan je kao i kod peticija budući da ovisi o odgovoru drugih institucija. Oba instrumenta su lako pristupačna i čine jako jednostavan način participacije za građane na razini EU. Međutim Europski ombudsman nije institucija i samim tim ovisi o tome kako će druge institucije surađivati s njim (Inglese, 2023: 103). Uloga ombudsmana je tijekom godina svakako evoluirala i postala važna za potrebe građana. Sve više i više žalbi je upućeno i procesuirano, a utjecaj na upravu i njeno vladanje svakako je uočljiv. Problem i dalje leži u tome što i dalje postoji mala upućenost u njegov rad i postojanje (Hierleman, 2022: 128). Za budući razvitak potrebno je da ostane neovisan, odgovoran građanima i zadrži kredibilitet kod ostalih institucija. Druge institucije poput EK i EP moraju više surađivati s ombudsmanom budući da je to jedan od načina kako povećati participaciju građana, ali i transparentnost i legitimnost EU (Hierleman, 2022: 129).

### Zahtjev za pristupom dokumentima EU institucija

Transparentnost je višedimenzionalan koncept koji se javlja u raznim ugovorima EU i s participacijom građana predstavlja ideju otvorene vladavine. U skladu s ovom idejom napravljena je uredba kojom se garantira građanima mogućnost pristupa dokumentima institucija. U prvom paragrafu ističe se najšira moguća dostupnost dokumentima gdje se naglasak stavlja na dokumente zakonodavne prirode kojima treba biti pristup direktno omogućen (Athanasiasidou, 2023: 108, 109). Ovaj instrument čini preduvjet za participativnu demokraciju na razini EU budući da sve dokumente koje institucije ne objave putem svojih

stranica ili u službenim časopisima, građani imaju pravo zatražiti pristup. To još pokazuje pravo preklapanje veze između participacije građana i obaveze institucija da budu otvorene i bliske građanima EU kao što je i zapisano u ugovoru iz Lisabona (Allemano, 2022: 17).

Instrument pristupa dokumentima jednostavan je i dostupan svim građanima. Mogu ga koristiti i građani izvan EU, a većinom nema provjere tko je osoba koja šalje zahtjev tako da se u dosta slučajeva prihvaćaju anonimni zahtjevi (Allemano, 2022: 19). Kada je riječ o samom odgovoru institucija, postoji određeni rok u kojem one moraju odgovoriti na zahtjeve. Ako se to ne dogodi, građani se mogu žaliti ombudsmanu koji kasnije preuzima potrebne korake i mjere. Statistika u proteklom desetljeću jasno govori kako je odaziv i uspješnost ovakvih zahtjeva na određenoj razini koja se smatra zadovoljavajućom. Kada uđu u završnu fazu, gotovo 40 % dokumenata bude potpuno otkriveno građanima. Ono gdje se krije problem ne leži u samom zahtjevu koji je vrlo jednostavan, već u odgovoru institucija i kasnijem administrativnom opterećenju koji ovaj mehanizam participacije čine slabijim (Allemano, 2022: 20, 21).

### Javna savjetovanja Europske komisije

Savjetovanja EK organizirane su na način da građani i drugi zainteresirani dionici mogu iznijeti svoja mišljenja na prijedloge akata koje daje EK. Pri tome EK omogućuje rok od 12 tjedana tijekom kojih se može reagirati. Savjetovanja su organizirana najčešće putem upitnika na internetskim stranicama gdje se mišljenja mogu ostavljati na svim službenim jezicima EU-a (Russack, Blockmans, 2018: 32). Nakon donošenja ugovora iz Lisabona, dodatno je naglašena svrha savjetovanja kao dio kontinuiranog i strukturiranog dijaloga s predstavnicima zainteresirane javnosti o svim nedoumicama i problemima koji su vezani uz predložene javne politike, a sve u namjeri da se unaprijedi razina transparentnosti i otvorenosti procesa donošenja odluka u EU (Allemano, 2022: 27). Sama vidljivost ovih savjetovanja nije kroz povijest bila najkvalitetnija. Tako građani najmanje saznaju za to preko službenih stranica EK, a više od određenih nevladinih organizacija. Iako je razina pristupačnosti javnih savjetovanja EK velika i svi građani mogu lako pratiti sve korake u procesu usvajanja novih akata, u samome procesu brine još uvijek velika količina tehničkog jezika koje poneki građani ne razumiju što utječe na njihov odaziv (Hierleman, 2022: 139, 140).

Kada je riječ o deliberaciji i razmjeni mišljenja, to je na niskoj razini. Građani odgovaraju na pitanja pojedinačno i nemaju pravo razmijeniti mišljenja s drugima. S druge strane odgovor koji daje EK je pak generalan (Hierleman, 2022: 143). Općenito gledajući, građani sve više i više sudjeluju u javnim savjetovanjima, no percepcija je da sudjeluju najviše eksperti i interesne

skupine s obzirom na kompleksnost pitanja. Tako autori govore kako su ova savjetovanja poslužila više kao platforma za odgovor određenih eksperata, a stvarni utjecaj građana i uključenje u proces donošenja odluka je još uvijek upitan (Russack, Blockmans, 2018: 33). Druga su istraživanja također pokazala kako javna savjetovanja EK privlače ponajprije dionike koji se izravno bave specifičnim temama na koje se odnosi pojedini akt. Ono što predstavlja veći izazov jest jednaka mogućnost participacije. Općenito svi građani imaju jednak pristup, no ispostavlja se kako najveću razinu uključenosti još uvijek imaju starije članice EU, predstavnici poslovnih interesa, dok manje države članice bilježe manju uključenost (Quittkat, 2011: 671). Generalno gledajući građani imaju lagan pristup za davanje određenih prijedloga, ali i dalje ostaje nejasno tko i na koji način pridonosi savjetovanjima, te na koji se način uvažavaju argumenti koji su izneseni čime se svrha i demokratičnost samog savjetodavnog procesa ne može nazvati posve uspješnom (Quittkat, 2011: 671).

### Žalbe Europskoj Komisiji

Građani koji smatraju da je određena država članica donijela zakon koji krši zakone EU-a mogu podnijeti pritužbu EK. Tim putem osigurava se funkcija EK u kojoj ona djeluje kao čuvar ugovora EU-a i u tom procesu može posegnuti za alatima poput istrage, prevencija, sankcija država koje su prekršile određene zakone (Allemano, 2022: 36). Žalbu mogu podnijeti građani putem internetskih stranica zaduženih za taj dio, dok EK reagira samo na povrede koje su učinile vlasti određene države. Ako su to učinili pojedinci, tada se s tim nose državne institucije. Unutar 12 mjeseci EK odgovara na žalbe i zaključuje hoće li intervenirati u proces ili ne. To ponajviše ovisi tome o kojoj povredi prava se radi i mogu li druge institucije riješiti spor (Allemano, 2022: 37, 38).

EK je u proteklim godinama uspostavila određene mehanizme koji se bave rješavanjem problema prije nego što žalbe dođu do samog vrha. Takvi mehanizmi pomažu građanima riješiti sporove vezano za kršenje određenih zakona ili bilo kakvih poslovnih problema koji bi mogli uključivati određene vrste prevara. Ono što je najveća prepreka ovom procesu jest činjenica da ga EK može pokrenuti ili zaustaviti u bilo kojem trenutku te oni odlučuju koje su to teme s kojima bi se prvo trebalo suočiti (Allemano, 2022: 39). To pokazuje kako ovaj participativni mehanizam ipak uvelike ovisi o samom odgovoru komisije koja ima moć da žalbu, koja možda i ukazuje na povredu prava, ne uvaži. S druge strane ovo je mehanizam koji je uvelike pristupačan i omogućuje da bilo koji akteri ili organizacije nadgledaju rad EK koja ima najveću odgovornost u području čuvanja zakonodavstva EU.

## Europska građanska inicijativa

Europska građanska inicijativa prvi je transnacionalni i digitalni participativni instrument koji je stupio na snagu 2012. godine. Mogu je pokrenuti građani iz 7 različitih država EU ako je EK dopusti, građani imaju 12 mjeseci da skupe milijun potpisa i predlože određene zakone (Hierleman, 2022: 75). U periodu prije nego je inicijativa stupila na snagu, postojala su snažna očekivanja da će to biti potpuno novi instrument građanske direktne participacije. No, očekivanja su ipak brzo dotaknula realnost prvo zbog administrativnih poteškoća. Nadajući se da će inicijativa proći registraciju, odbor koji je organizirao inicijativu mora dolaziti iz drukčijih država, s drukčijim jezicima, bez ikakvog javnog financiranja. Sve to je rezultiralo praktički samo u saslušanju EP-a i potencijalnim sastankom s EK koja provjerava inicijativu. (Mendez, 2023: 220, 221). Do 2021. godine preko 100 građanskih inicijativa je pokrenuto od toga preko 20 u prvoj godini. 85 ih je registrirano, a samo 6 ih je skupilo potpise. Budući da se tijekom prvih godina broj odbijenih registracija povećavao, nije postojao značajan zakonodavni utjecaj inicijativa te sve manji broj registracija potaknuo je val kritika i potrebu za reformom (Mendez, 2023: 221, 227).

Neke od najvažnijih točaka reforme tiču se samog pokretanja i registracije inicijative, gdje je period registracije produljen za 6 mjeseci fleksibilnosti prije roka od 12 mjeseci za potpise. Dok s druge strane važna stvar je da građani mogu podržati inicijativu bez obzira na mjesto prebivanja. Također, EK ima dužnost podići javnu svijest o postojanju određenih inicijativa (Mendez, 2023: 229). Nekoliko je kriterija po kojima se ovaj instrument i dalje muči dobiti punu potporu i zamah. Vidljivost je i dalje jako loša za građane, ponajviše o toj temi raspravljaju članovi akademske zajednice i predstavnici civilnog društva, s naglaskom na države poput Njemačke, Francuske i Belgije. Što se tiče samog participiranja, nakon reformi za građane je to postalo lakše no samo pokretanje inicijative i dalje je svojstven teret. Ono što je najviše koči jest ujednačena reprezentativnost. Nedovoljna je zastupljenost svih dobnih skupina pri čemu prednjači mlađa populacija, a kako se povećava broj godina, tako se i smanjuje postotak uključenih (Hierleman, 2022: 84). Inicijative koje skupe potpise pozvane su na sastanak s EK i saslušanje i raspravu u EP o mogućem zakonodavnom aktu. Većina inicijativa je bila nezadovoljna s vremenom i utjecajem koji su imali na tim sastancima.

Na kraju je potrebno naglasiti kako je ovaj participativni instrument ipak nadjačao tu transnacionalnu prazninu koja postoji u EU i polako zbližava glasače. Možda nisu sve inicijative potaknule promjene u zakonodavstvu, ali su podigle prašinu na mnoga druga pitanja i tako osvijestila građane. Činjenica je da sami početak nije bio uspješan, no reforme su oživjele

ovaj instrument. Potreban je daljnji rad na infrastrukturi kako bi utjecaj na donošenje zakona bio veći, a za to je potrebna snažnija potpora EU institucija gdje se primarno misli na EP koji bi mogao vršiti veći pritisak na EK kao svojevrsni saveznik građana (Hierleman, 2022: 89, 90).

## Forme deliberacije u Europskoj uniji

Potrebno je razlikovati pojmove participativne i deliberativne demokracije. Budući da postoje određeni mehanizmi putem kojeg građani sudjeluju na razini EU, neki od njih imaju snažno deliberativnu notu. Deliberativna demokracija se razlikuje po tome što obuhvaća manje grupe građana jer je ozbiljnu dubinsku raspravu odnosno deliberaciju o nekoj EU temi teže ostvariti s velikim brojem ljudi. Deliberacija isto znači da građani moraju biti dobro informirani o određenoj temi kako bi mogli sudjelovati u raspravama. Što se tiče odabira sudionika, za deliberativne formate je specifično što se sudionici biraju nasumično, odnosno putem slučajnog odabira (OECD, 2020: 5). Prema ugovoru iz Lisabona, veza EU s građanima manifestira se putem reprezentativne i participativne demokracije. Kada se govori o participativnoj demokraciji, često se poistovjećuje s udrugama civilnog društva, a ne direktnom sudjelovanju pojedinaca. Zbog toga, potrebno je stvoriti kanale putem kojih će građani moći izmjenjivati mišljenja i argumente i tako utjecati na donošenje odluka (Cengiz, 2018: 12).

Stvaranje snažnije deliberacije na području EU bi moglo imati pozitivan utjecaj na sami demokratski deficit. Tu se primarno misli na problem nepostojanja demosa gdje bi građani iz raznih država članica imali priliku za redovitu uzajamnu komunikaciju i na taj način donositi zajednička mišljenja te sudjelovati u stvaranju europskog javnog prostora. Isto tako, apatičnost građana u političkom smislu mogla bi se promijeniti činjenicom da građani debatiraju o problemima svakodnevice, što bi posljedično moglo utjecati na stvaranje određene političke sfere među građanima (Cengiz, 2018: 13, 14). Još od Bijeke knjige o europskom upravljanju iz 2001. godine koja je donijela značajne promjene na području djelovanja građana, fokus je na tome da se ojača komunikacija s građanima, a ne samo participacija. Samim tim je potrebno da se kroz izmjenu mišljenja s građanima stvori način putem kojeg će postojati stvarna povratna informacija u vidu donošenja odluka (Cengiz, 2018: 14).

U proteklih 20 godina razvila se nekolicina instrumenata za koje se može smatrati da imaju deliberativnu strukturu. Među njih se donekle može ubrojiti i koncept javnih savjetovanja EK, koji je ubrojen među participativne mehanizme u ovom radu, ali i razni primjeri fokusiranih dijaloga s građanima koje organizira EK. Iako je zaključak da je odgovor EK i dalje slabašan, postoje eksperti i lobističke grupe koje daju svoja mišljenja u tim konzultacijama. Na taj način

se koristi znanje tih pojedinaca i grupa u svrhu poboljšanja djelovanja i EK, ali i legislative EU (Cengiz, 2018: 15). Javna savjetovanja EK dobila su novu dimenziju kroz internetski portal „Iznesi svoje mišljenje“. Putem tog portala građani mogu pisati svoje argumente i mišljenja o određenim problemima, te se putem njega dobiva prvi odgovor EK. Iako bi se pravi odgovor trebao dobiti po završetku savjetovanja u obliku formalnog odgovora i dokumenta, za to su zaslužni manji odbori (Alemanno, 2022: 30). Ono što ovaj portal čini specifičnim jest da sadrži sve pokrenute inicijative i građani mogu biti u vrlo kratkom vremenu informirani o tome što se događa na savjetovanjima i koji je odgovor EK. To ga čini jako pristupačnim alatom gdje građani mogu koristiti prilike deliberativne demokracije (Hierleman, 2022: 132).

Dodatni primjer inicijativa deliberativne demokracije na razini EU koji je u zadnjih nekoliko godina zaživio su Europske građanske konzultacije. Pokrenute su na inicijativu francuskog predsjednika Emanuela Macrona s ciljem približavanja građana različitih država (Hierleman, 2022: 172). Iako su se susreli s mnoštvom nedostataka, moglo bi se reći kako je ovaj događaj poslužio kao dobar poticaj za jačanje ovakve vrste mehanizama. Glavna ideja je bila potvrditi kontinuitet, s obzirom na to da su i u prošlosti postojali instrumenti poput građanskih panela. Bitno je bilo probuditi želju građana za argumentaciju o najbitnijim temama. Tako se pokušalo vratiti povjerenje građana kako u institucije tako i u sam politički život EU (Hierleman, 2022: 178, 179). Najvažniji elementi su definitivno deliberativnost i daljnji utjecaj. Konzultacije su za razliku od drugih mehanizama ponudile snažnu argumentaciju građana s malim utjecajem političara. Građani su dobili priliku razmjenjivati mišljenja o najvažnijim temama koje se tiču njih. Iako je utjecaj na donošenje politika bio jako slab, može se reći kako su konzultacije poslužile kao osnova za nove instrumente. Tu se ponajviše misli na Konferenciju o budućnosti Europe, za koju su postojala najveća očekivanja do sada što se tiče uključenosti građana u rasprave o najvažnijim pitanjima, a pogotovo novu generaciju europskih građanskih panela kao najvažniji konkretan rezultat rada Konferencije (Hierleman, 2022: 187-189).

## KONFERENCIJA O BUDUĆNOSTI EUROPE

### Pozadina nastajanja Konferencije

Konferencija o budućnosti Europe je projekt koji je nastao nakon nekoliko kriza koje su potresle EU u proteklom desetljeću. Tu je primarno riječ o migracijskoj krizi, krizi eurozone i na kraju izlazak Velike Britanije iz EU-a što je direktno utjecalo na sam integritet i jedinstvo (Fabrinni, 2021: 3). Prvi samostalni izlazak članice očekivano je potaknuo rasprave o samoj budućnosti EU-a. Tada je u raspravi između EP i 27 članica Europskog vijeća pokrenuta ideja o pogledu na budućnost i integritet EU. Uslijed nadolazećih izbora za EP 2019. godine, francuski predsjednik Emanuel Macron poslao je otvoreno pismo svim europskim građanima o ideji stvaranja Konferencije o budućnosti Europe. Fokus je bio na obnovi EU-a tako da je se učini suverenom, jedinstvenom i demokračičnom. (Fabrinni, 2021: 4). Iako je ideju konferencije u početku predložio Emanuel Macron, Ursula Von der Leyen je iznijela prijedlog ispred EP na način da sve institucije i građani EU imaju pristup tom projektu, gdje bi parlament imao vodeću ulogu. Tijekom idućih mjeseci postojale su brojne rasprave kada započeti, a pandemija COVID-19 još je godinu dana odgodila projekt (Oleart, 2023: 5-6). EP nije dobio vodeću ulogu već su sve tri vodeće institucije u EU potpisale zajedničku deklaraciju u svibnju 2021. godine kojom su uspostavile predsjedništvo nad samim projektom. Tim putem uspostavljena su načela Konferencije, a to su inkluzija, otvorenost i transparentnost (Europska komisija, 2021). Konferencija je tom deklaracijom zamišljena kao prvi takav eksperiment koji je fokusiran na građane i njihova mišljenja o budućnosti Europe. Ideja je bila da građani iznose svoja mišljenja o temama za koje smatraju da su od vitalne važnosti za daljnji napredak EU-a (Europska komisija, 2021).

### Struktura upravljanja Konferencijom

Dogovor oko postavljanja jedne osobe na čelo same konferencije nije se uspostavio na samom početku pa je autoritet dobilo zajedničko predsjedništvo članova EK, EP i Vijeća EU. Potporu zajedničkom predsjedništvu daje izvršni odbor koji se također sastoji od članova koji dolaze po jedan iz tri vodeće institucije kao i predsjedništvo (Allemano, 2022: 14). Izvršni odbor je imao ulogu kontinuiranog obavješćavanja predsjedništva o tome što se događa na konferenciji te pripremanje sastanaka koji se događaju u okviru plenarne skupštine. Isto tako je izvršni odbor taj koji ima autoritet nad radom panela, pravi zaključke o tome što se događalo na plenarnoj

skupštini i tada daje konačni izvješće tročlanom predsjedništvu (Allemano, 2022: 14). Postoji još tijelo koje služi kao asistent u radu izvršnog odbora, a zove se zajedničko tajništvo. U njemu su bile jednako predstavljene sve tri institucije, a nadziralo je postavke koje je izrađivao izvršni odbor, promatralo rad plenarne skupštine i panela (Vijeće EU, 2022: 7).

Sastav konferencije činila su 4 glavna stupa: Višejezična digitalna platforma, decentralizirana događanja, Europski paneli građana i građanki, plenarna skupština konferencije. Svaki od ovih stupova imao je svoje zadaće i događaje koji su obilježili sami projekt i ostavili utjecaj na demokratičnost ovog deliberacijskog projekta. Važno ih je razlikovati i usporediti njihov utjecaj.

### Višejezična digitalna platforma

Višejezična digitalna platforma bila je postavljena kao *online* platforma i služila je kao središte događanja konferencije. Građani su putem stranice mogli postavljati pitanja, podnositi zahtjeve i pružati ideje. Tako su ovdje građani debatirali i o drugim događajima koji su bili organizirani unutar same konferencije što je ovu digitalnu platformu stavljalo u samo središte događanja (Vijeće EU, 2022: 11). Digitalna platforma je služila i kao službeni repozitorij na kojem su se pohranjivali svi prijedlozi doneseni na čitavoj konferenciji što tome pridodaje još važniju dimenziju. Ovo pokazuje odmak od klasičnih digitalnih formi deliberacije koji su dosad postojali na razini EU. Oni su više bili jednojezični, manje deliberacijskog karaktera i u obliku anketa baziranih na upitnicima. S druge strane ova digitalna platforma ponudila je jači deliberacijski dio, usmjeren na građane, a ne na eksperte (Allemano, 2022: 16). Ovaj kanal je imao glavnu ulogu u transparentnosti gdje su građani mogli pronaći sve potrebne informacije vezane za konferenciju i prisustvovati svim *online* oblicima događanja. Debatiralo je gotovo 65000 građana, izneseno je 17000 ideja dok je u obliku platforme pokrenuto još oko 6000 događaja (Vijeće EU, 2022: 13).

### Decentralizirana događanja

Decentralizirana događanja su bila najmanje utjecajan stup infrastrukture ove konferencije. Riječ je bila o događajima koje je mogla bilo koja država članica ili institucija EU organizirati. Cilj je bio dodatno ojačati priču o konferenciji i dati joj snažniju potporu kroz kanale koji nisu primarno vezani za preostala tri stupa (Europska komisija, 2021: 2). Ovdje se radi primarno o nacionalnim građanskim panelima koji su bili organizirani putem različitih institucija, a većinom je bio cilj približiti se mlađoj populaciji. Također je bio organiziran događaj Europski susret mladih, gdje su sudjelovali građani u dobi od 16 do 30 godina s ciljem davanja prijedloga



o bitnim temama na razini EU, ali i širenja saznanja o samoj konferenciji. Na samom kraju važno je istaknuti kako je u okviru ovog stupa, nekoliko institucija u EU poput odbora regija organiziralo događaje s ciljem približavanja konferencije građanima (Europska komisija, 2021: 33).

### Europski paneli građana i građanki

Europski paneli su bili jedan od glavnih stupova ove konferencije te su djelovali kao prvi transnacionalni i višejezični eksperiment dosad viđen. Na panelima je sudjelovalo gotovo 800 građana iz svih raznih dijelova EU-a koji su bili birani nasumično. Za njihov odabir postojalo je pet kriterija koji su uključivali godine, rod, nacionalnost, ali i gradsko/seosko porijeklo i socio-ekonomsku pozadinu (Vijeće EU, 2022: 15). Vodstvo konferencije podijelilo je panele u četiri susreta po dvjesto građana koji su diskutirali o različitim temama. Prvi panel je bio vezan za jaču ekonomiju, socijalnu pravednost, sport i mlade. Drugi panel se bavio EU demokracijom, pravima i zakonima. Treći panel je imao teme klimatskih promjena, zdravlja i okoliša. Zadnji panel se bavio EU-om u svijetu i migracijama (Oleart, 2023: 6). Konkretni cilj samih panela je bio da se ideje i prijedlozi koje građani stvore iznose na plenarnoj skupštini. Tim putem one završavaju u završnom izvješću koje je pravilo Vijeće EU, a potom vlasti EU moraju djelovati po tim prijedlozima građana. Građani su cijelo vrijeme bili informirani o samom procesu te su prije i poslije svake sesije ispunjavali ankete o tome koliko su zadovoljni panelima i je su li nešto novo naučili o deliberacijskim praksama. Tako se ovaj eksperiment dodatno poboljšavao svakim terminom održavanja (Allemano, 2022: 25).

### Plenarna skupština

Plenarna skupština je prema svom utjecaju i mjestu donošenja odluka bila najvažniji stup ove konferencije. Ona se sastojala od oko 450 članova, a dolazili su iz EP, Vijeća EU, EK, nacionalnih parlamenata. Isto tako su tu bili ambasadori panela i ostali partneri. Skupština je bila mjesto gdje su se donosili prijedlozi i rezultati o kojima se vodila rasprava na panelima i višejezičnoj platformi. Sama skupština je bila podijeljena u devet radnih grupa koje su bile posvećene svojim područjima (Oleart, 2023: 7). Ovo se može nazvati inovacijom na području participacijske demokracije na razini EU s obzirom na to da su građani po prvi put debatirali o određenim politikama s nositeljima vlasti. Za završno izvješće i stavljanje konačnih prijedloga sa skupštine nije bio potreban konsenzus cijele skupštine već samo tri institucije koje čine vlast u EU. No, svrha samog stvaranja skupštine je da sve što su građani debatirali kroz čitavo vrijeme konferencije bude sumirano za završno izvješće. To izvješće kasnije služi vlastima da djeluju i osvrću se na to koje su to politike koje građani iziskuju (Allemano, 2023: 30-32).

## Konferencija o budućnosti Europe i utjecaj na demokratski deficit

Konferencija je od svojih početaka i izjava o tome kako će djelovati, imala veliki potencijal, u kontekstu demokratskih inovacija. Primarna ideja konferencije je bila jačanje pozicije građana u kontekstu participacije na razini EU, ali isto tako je postojala intencija da se osnaži odnos između građana i institucija u Bruxellesu. Inovativni mehanizmi participacije koji prethode, kao što su Europske građanske konzultacije ili javni dijalozi nisu imali snažan utjecaj po pitanju rješavanja problema demokratskog deficita. Stoga je velika nada položena u konferenciju kako bi se uspostavio mehanizam koji će građanima dati snažnu ulogu u budućnosti (Oleart, 2023: 5-6). Postoji nekoliko aspekata koje je su autori dosad istražili i naglasili u kontekstu konferencije i utjecaja na demokratski deficit. Prvi među njima, a možda i najvažniji je utjecaj građana na donošenje politika. Postoji debata o tome koliko je dizajn bio demokratičan, kako je konferencija doprinijela razvoju deliberacije i participacije, ali i problemu približavanja građana vlastima u Bruxellesu i zatvaranjem te distance.

### Utjecaj građana na politike nakon konferencije

Sama konferencija u početku nije bila zamišljena kao alat koji će služiti na način da će se eventualno mijenjati ugovori na kojima počiva EU. To je bilo najviše zbog činjenice što prijašnji inovativni mehanizmi nisu imali takav princip djelovanja. Isto tako u počecima kreiranja, nije postojala jasna intencija za takav čin. Ideja je bila da građani daju svoje prijedloge, koji će se na plenarnoj skupštini oblikovati u konkretne ideje i staviti u završni izvještaj o konferenciji (Patberg, 2023: 3). Ozbiljniju raspravu o toj mogućnosti potaknuo je Emmanuel Macron koji je izjavio da treba istaknuti probleme koji se tiču EU na konferenciji, pa čak i izmijeniti trenutne ugovore. Na to se nadovezao EP koji je službeno objavio da rezultati konferencije trebaju inicirati izmjenu ugovora ako bude potrebe. Sve to potaknulo je snažne rasprave na temu koliki su utjecaj građani ostavili na politike koje će se donositi nakon konferencije (Patberg, 2023: 3). U završnom izvješću, glavnim institucijama EU-a predstavljeno je 49 prijedloga i 329 specifičnih mjera. S druge strane, autori do sada naglašavaju kako ne postoji jasan pokazatelj da su prijedlozi koje su građani s vodstvom producirali, doveli do nekakve promjene što se tiče promjena u ugovorima EU. Blokker ističe kako su poslije konferencije točno 13 članica EU poslale otvoreno pismo u kojem govore kako konferencija nije bila zamišljena kao alat za mijenjanje ugovora što bi moglo dovesti EU u nove rizike koji su nepotrebni (2022: 3).

EK je u svom službenom dokumentu vezano za konferenciju rekla da većina mjera već ulazi unutar postojećih zakona na razini EU, ali da podržavaju stvaranje konvencije ako to bude

potrebno (Blokker, 2022: 4). Organ također govori o tome kako je eksperiment definitivno pozitivan pomak što se tiče utjecaja građana na donošenje politika. Međutim, da bi konferencija poprimila višu dimenziju mora se vidjeti stvaran utjecaj u vidu promjena zakona ili stvaranja konvencije, inače će čitav eksperiment ostati slab u tom kontekstu (2023: 185). Jedan od najvećih izazova današnje participacijske demokracije je upravo kako odgovoriti na participaciju građana. Ovdje autor vidi Europske panele kao uspjeh koji je ostavila konferencija. Možda nisu još dio zakonodavnog procesa u EU, ali mišljenja građana stvaraju pritisak na promjene ugovora. Zajednička deklaracija na kojoj počiva konferencija je jasno obećala građanima veću ulogu u oblikovanju budućnosti Europe. Ipak, svi ti inovativni mehanizmi koji su do sad postojali susreću se s preprekom utjecaja na zakonodavne procedure. Kako bi ovaj deliberativni eksperiment poslužio kao kvalitetna osnova za promjene u budućnosti, ali i stvaranje novih participacijskih mehanizama potrebno je veća politička potpora. Na taj način bi se mogla desiti veća promjena po pitanju građana i donošenja politika (Organ, 2023: 186, 187).

Patberg je još pesimističniji po pitanju mijenjanja ugovora ili kreiranja konvencije. Govori kako konvencija koju potiče EP ne uključuje pitanja o tome kako bi se trebalo revidirati postojeće zakone ili potencijalno uključiti građane na način da biraju nekoga nadležnog za takav slučaj (2023: 13). Ako budući mehanizmi žele imati potencijal utjecaja na donošenje politika, deliberacija mora biti više usmjerena na politizaciju problema jer jedino na takav način građani mogu imati utjecaj na EU institucije (Patberg, 2023: 16).

### Deliberativna i participacijska praksa konferencije

Kako bi se pokušao riješiti problem demokratskog deficita na razini EU, tom problemu se prilazilo iz raznih perspektiva poput jačanja participacije građana i njihove uključenosti u razne procese. Važnu je ulogu dobila perspektiva deliberacije koju se promovira često u zadnje vrijeme. Konferencija o budućnosti Europe je imala jednu od ideja, potaknuti rasprave o važnim temama za građane kako bi se potakla što veća javna debata (Garcia, 2024: 11). Ovdje autorica ističe kako se zapravo promašila sama srž deliberacije i njen smisao. Završni izvještaj koji je otpočetak bio cilj ove konferencije, govori o brojnim prijedlozima, idejama i komentarima građana, ali ponajviše o brojkama. Međutim, ne ističe se kakva je zapravo bila deliberacija između građana kojom su nastali ti prijedlozi. Isto tako nepoznato je kakav je bio utjecaj te deliberacije na širu javnost, koju su građani imali putem glavnih platformi konferencije (Garcia, 2023: 12). Zbog takvog deliberacijskog aspekta autorica je skeptična po pitanju ispunjavanja ciljeva koje je konferencija zadala u zajedničkoj deklaraciji. Upitno je koliko je uspješno

ostvaren cilj stvaranja javnog prostora za debatiranje, štoviše svi izvještaji država članica napravljeni dosad, ne bave se tim dijelom (Garcia, 2023: 12).

Blokker govori kako je konferencija imala snažan utjecaj na participaciju građana u nekoliko segmenata. Gledajući budućnost participacije, postavljeni su snažni temelji, a građani su na građanskim panelima predložili stvaranje Europske građanske skupštine koja bi ujedno bila i tijelo koje bi građanima povećalo utjecaj u kontekstu utjecaja na donošenje politika. Takav format skupština u nekolicini država je pokazao kako može omogućiti kvalitetan dijalog između građana i vlasti, što bi posljedično moglo povećati povjerenje građana u institucije EU (2022: 63). Kada se priča o samom djelovanju konferencije postoje aspekti koji nisu bili povoljni za građane. Konferencija je nastala kao pritisak vlasti europskih institucija tek nakon što su se dogovorili tko će i kako predsjedavati konferencijom. Faza stvaranja konferencije tj. njen dizajn i organizacija su vođeni elitno i institucionalno (Blokker, 2022: 64). Glavne odluke konferencije donosio je izvršni odbor sastavljen od predstavnika glavnih institucija, a što je još problematičnije građani koji su sudjelovali na konferenciju nisu imali doprinos u njenom stvaranju. U samom procesu djelovanja, građani su često jako kasno dobivali naputke o proceduri.

Ipak, građani su imali snažan utjecaj kad je riječ o samoj deliberaciji. Oni su na panelima generirali i kreirali ideje čime su kolektivno zaslužni za formiranje prijedloga u završnom izvještaju. Kasnije su imali svoje ambasadore koji su s političarima sudjelovali na završnoj skupštini. Teško je za vjerovati kako će građani potaknuti stvaranje konvencije ili promjene u ugovorima, ali u svom deliberativnom dijelu su imali snažan doprinos (Blokker, 2022: 67).

Allemano u svojoj analizi govori o tome koliko je konferencija bila promovirana na pravi način i koliko je to utjecalo na participaciju. Višejezična digitalna platforma koja je bila glavna po pitanju broja sudionika, nije bila jednostavna za pristup. Mnoštvo građana se suočavalo s poteškoćama pronalaska pravih načina za sudjelovanje. Ono što je još bitnije, nije postojala jednakost pri mogućnosti ulaska na platformu. Autor tvrdi kako građani sve manje sudjeluju, štoviše, djeluju oni koji su financijski neopterećeni. U slučaju digitalne platforme, izvršni je odbor pokušao biti proaktivan po tom pitanju i izdati vodič za snažnije sudjelovanje, ono je bilo usmjereno samo na one koji su već odlučili sudjelovati na konferenciji. Time ne dokazuje jednakost pri pristupu ovoj web platformi (Allemano, 2022: 19). Cilj osnivatelja konferencije da dohvate građane iz svih rubova EU, nije uspio, već su pretežito sudjelovali građani već uključeni u politički život EU. Prvih 38 000 građana koji su davali doprinose na digitalnoj platformi većinski dolazi iz Zapadne Europe. Postoji vjerojatnost da su zbog takve participacije

na digitalnoj platformi, koja je bila mjesto skupljanja ideja za daljnje razine konferencije, generirani prijedlozi samo rezultat određene populacije građana. To definitivno nije odraz inkluzivne participacije (Allemano 2022: 21).

### Približavanja građana i vlasti

Jedna od varijanti demokratskog deficita koja se često spominje je veza između građana u EU i institucija EU u Bruxellesu. Inovativnim načinima participacije te iste vlasti pokušavaju u proteklih petnaestak godina smanjiti taj jaz koji postoji u odnosu prema građanima. Oleart ističe kako tom problemu prilaze potpuno krivo i da se jaz povećava, a tome pripisuje najviše činjenicu kako nema poveznice između manjih deliberacija i onih koji bi mogli zahvatiti puno veću publiku (2023: 9). Novi mehanizmi poput građanskih dijaloga, Europskih građanskih konzultacija pa sada i Konferencije o budućnosti Europe, isključuju posrednike koji imaju potencijal komunicirati o važnim političkim pitanjima za EU. Tu se radi o aktivistima i političarima koji bi mogli proširiti tu raspravu izvan Bruxellesa i tako povezati i širu publiku, a taj problem naziva „disintermedijacija“ političke participacije (Oleart, 2023: 9). Taj problem vodi stvaranju participacijskih mehanizama koji su vođeni neutralnim ekspertima što kasnije rezultira koncepcijom demokracije bez politike. Takva demokracija ima demobilizirajući efekt na građane, a mehanizmi za koje se smatra da su inovativni su zapravo samo nastavili s klasičnim načinom donošenja odluka.

Glavni problem konferencije autor vidi u tome što je promašena ideja deliberacije. Cilj je bio obuhvatiti građane iz svakog kutka EU s pomoću slučajnog odabira kako bi proces bio neutralan. Ipak, dogodilo se to da se bitne teme za građane nisu dobro pokrile zbog toga što oni posrednici koji su to zapravo mogli učiniti, nisu bili uključeni u proces (Oleart, 2023: 11). EU ima tendenciju svoj legitimitet graditi na mehanizmima participacije koji su fokusirani na svakodnevne građane, a time promašuje bit onih najvažnijih tema koje moraju biti politizirane. Na taj način gubi se pravi konflikt u javnoj sferi, čime se taj jaz između građana i EU zapravo produbljuje i utječe potpuno suprotno na problem demokratskog deficita (Oleart, 2023: 11, 12).

Seubert pak govori kako konferencija, a naročito Europski građanski paneli imaju potencijal ojačati legitimaciju EU kroz snažniju ulogu građana. Za razliku od Olearta, ona pak vidi pozitivnu sliku u odnosu između manjih i većih deliberacija. Manje okupljanja poput ovih koja su se dogodila na Europskim građanskim panelima gdje je nasumično birano 800 građana, mogu filtrirati određene teme koje kasnije mogu poslužiti kao pokretač veće Paneuropske

debate (2023: 16). Važan je preduvjet da paneli postanu integrirani u širu europsku publiku i potiču rasprave koje će zbližavati građane. Kako bi se ojačao proces demokratizacije i sama legitimacija EU potrebno je uključiti što više građana, širiti informacije kroz deliberacije. Jedino kroz rješavanje zajedničkih problema građani mogu stvoriti vezu, utjecati na vlasti, a na kraju i stvoriti odnos koji neće biti toliko ugrožen deficitom demokracije (Seubert, 2023: 16).

## Rasprava

Tema demokratskog deficita će teško u bližoj budućnosti nestati s dnevnog reda EU, a to možemo zaključiti po tome što se taj problem provlači već nekoliko desetljeća. U ovom istraživanju pokazano je na nekoliko aspekata kakav je trag ostavila Konferencija o budućnosti Europe po tom pitanju. Budući da je demokratski deficit ipak jako razgranat problem, fokus je bio na temama koje su dosad dostupne u literaturi koja se bavi konferencijom. Literatura je jasno pokazala nekoliko činjenica koje su od presudne važnosti za ovo istraživanje. Prvo, konferencija je i dalje jako neistražena tema te za detaljnije istraživanja ili mjerenje rješavanja demokratskog deficita potrebne su detaljnije analize. Drugo, konferencija je najaktualniji odgovor na demokratski deficit i u nju su polagana velika očekivanja, a ponajviše u kontekstu jačanja uloge građana.

Tako se u ovom istraživanju pokazalo kako je najveći naglasak stavljen na područje utjecaja građana na izmjene politika jer je to jedan od pokazatelja kako građani mogu biti dio demokratskog života EU. Tu je vidljivo kako još ne postoji čist pokazatelj da su građani donijeli promjene u nekim politikama ili izmijenili nešto u zakonima EU. Postoji podrška EP-a, ali i protivljenje država članica. Ono što je vidljivo jest pomak od ostalih inovativnih mehanizama gdje su građani ovog puta bili aktivni sudionici, davali svoje prijedloge i na kraju stavljali pritisak na vlasti. U odlomku participacije i deliberacije, donesen je zaključak kako je pristupačnost ovom eksperimentu bila na visokoj razini, ali se ispostavilo kako su sudjelovali samo građani jednog sloja društva. Ideja da se razgovara o mnoštvu tema nije doprinijela srži problema, već raspršila raspravu. Potrebno je u budućnosti specificirati i pripremiti građane na razgovor putem kojeg će donositi neke zaključke. Aspekt deliberacije prošao je uspješno u kontekstu slučajnog odabira građana iz svakodnevnog života na temelju postavljenih kriterija. Ipak se pokazuje kako ne postoji dokaz da je to ono što je potrebno današnjoj EU, već pomno biranje publike koja će kvalitetno filtrirati teme.

Zadnji dio pak govori o problemu ne povezanosti građana s vlastima EU-a. Tome se najviše pridodaje činjenica što se teme sve manje politiziraju i teži se neutralnosti. Konferencija o

budućnosti Europe je pokazala kako je imala istu želju pristupiti građanima iz svih slojeva društva. Tako se zaboravilo na one aktere koji su kompetentni djelovati na političkoj sceni i predstaviti građane na pravi način. U inovativnim oblicima participacije ne postoji jaka veza između manje publike koja sudjeluje i one veće koju je potrebno zahvatiti. Što nam pokazuje kako EU ne komunicira s velikim postotkom građana i zapostavlja vezu s građanima.

Na kraju možemo reći kako se većina autora ne slaže da je Konferencija o budućnosti Europe smanjila demokratski deficit, dapače neki smatraju da ga je i pogoršala. Allemano govori kako je razlog tome što građani nemaju ni kroz ovaj mehanizam snažan utjecaj na vidljive promjene, a participacija građana kao takva ne može smanjiti jaz između vlasti i građana (2022: 32). Oleart ističe kako je ovaj eksperiment produbio problem nepostojanja aktera potrebnih za politizaciju problema, čime EU razdvaja ideju participacije od javne sfere. Samim tim nije doprinio demokratizaciji EU već je samo nastavio trend demokracije bez politike koji odavno postoji (2023: 12). Ono o čemu se autori slažu jest da je konferencija postavila dobre temelje za napredak. Građani su puno više uključeni u proces nego prije, daju određene prijedloge i mišljenja koja se čuju, što kasnije može biti baza za kreiranje paneuropske demokracije s građanima u fokusu (Allemano, 2022: 34). Ovo je alat koji može biti prekretnica u kreiranju nove Europe u kojoj su građani glavni akteri, legitimitet snažan, a politike koje se donose rezultat kvalitetne i uspješne participacije (Springer, 2024: 433).

### Što poslije Konferencije o budućnosti Europe?

Građani su na Europskim građanskim panelima stvorili mnoštvo prijedloga i preporuka. Među njima se ističe kao važnija ideja snažnija participacija građana u budućnosti. Rasprava je dovela do podrške Europskim građanskim skupštinama za koje građani smatraju da su iduća razina participacije. Građanske skupštine su forma deliberacije gdje su građani birani nasumično, prema odabranim kriterijima i predstavljaju veću publiku. Konstruirane su da upućuju i informiraju građane u temu, a zatim se odvija deliberacija. Dosadašnji susreti s ovom formom deliberacije pokazuje kako građanske skupštine mogu biti oslonac za budućnost (Abels, 2022: 5,6). Konferencija o budućnosti Europe je pokazala da su građani spremni sudjelovati i jačati demokraciju, stoga je potrebno pružiti građanima priliku i mehanizam putem kojeg će njihovo djelovanje biti vidljivo i relevantno. Europska demokracija treba jačanje budući da su krize postale sve jače, što je vidljivo na nedavnom primjeru pandemije (Abels, 2022: 34, 35).

Da bi građanske skupštine bile uspješnije od konferencije, potrebno je da njihov utjecaj bude jači. Nužno je da budu konstruirane potpuno neovisno od europskih institucija sa snagom

utjecaja na donošenje politika. Također je potrebna poveznica između odabranih građana i onih koji ne sudjeluju. Šira publika jednostavno mora na neki način doprinijeti deliberaciji, eventualno putem peticija ili nekog drugog alata (Patberg, 2023: 14). Još uvijek je nepoznato kakav će dizajn imati građanske skupštine, ali ako će biti usmjerene na to da budu konstitutivne naravi, moraju biti mjesto politizacije. Samo tako će važne teme doći na dnevni red, pritisnuti vlasti EU i eventualno postići promjene (Patberg, 2023: 15). Allemano ističe da prilikom institucionalizacije novog mehanizma participacije, što su u ovom slučaju Europske građanske skupštine, ne smije se dogoditi da se prošli mehanizmi zaborave. Novi model mora služiti kako poticaj na razvoj mehanizama participacije i njihovu stalnu nadogradnju. Jedino tako europski projekt demokratizacije može uspjeti i graditi jaču participaciju. Inače legitimnost i efikasnost participacijskih mehanizama gubi na snazi (2022: 66).

## Europski građanski paneli kao sastavni dio zakonodavnog procesa na razini EU?

Godinu dana poslije Konferencije o budućnosti Europe, EK na čelu s predsjednicom Ursulom von der Leyen, krenula je u smjeru jačanja građanske participacije. Zadovoljni kako su Europski građanski paneli završili svoj test na konferenciji, pojavila se intencija da građanski paneli postanu bitno svojstvo u kreiranju politika pri EK (Demidov i dr., 2023: 4). Europske institucije su kroz panele na konferenciji imale želju prići mladima, ali i raznolikoj publici kako bi predstavljenost šire publike bila velika. Činjenica je da su sudjelovali građani koji su bili više zainteresirani za probleme i pitanja EU (Bailly, 2023: 12). Od kada je potaknuta ta inicijativa, nekoliko panela je održano, a teme su bile vezane za otpad od hrane, virtualne svjetove i mobilnost učenja. Što se tiče samog dizajna, svaki je panel trajao 3 dana, sa 150 nasumično odabranih građana, a uključeni su bili Opća uprava, Uprava komisije za komunikacije, izabrani eksperti i specijalisti za politike (Demidov i dr., 2023: 5). Bitno je naglasiti kako su novi paneli očigledno učili iz pogrešaka napravljenih prvi put. Teme su bile specifičnije i užeg spektra, građani su bili više informirani putem „vijeća znanja“ koje je imao svaki panel i upućivao ih u temu. Građani su tijekom panela bili sve više zainteresirani kako je vrijeme odmicalo što je svakako pokazatelj boljeg vodstva (Demidov i dr. 2023: 10).

S druge strane postojali su nedostaci koje je potrebno navest za potrebe budućih panela. Građani su bili zbunjeni po pitanju tema i što se očekuje od njih, a to se može pripisati apstraktnosti izabranih tema. Potrebno je stvoriti jaču vezu između tema i onoga što se očekuje od građana. Svaki je panel imao svoje podjele u grupe i kriterije deliberiranja. Kako bi se dobila realna slika i rezultati važno je da svaki od panela bude vođen jednakim kriterijima, kako bi



građani vidjeli kako njihov rad utječe na rad drugih skupina (Demidov i dr., 2023: 11-12). Za vrijeme panela same konferencije građani nisu znali kakav će biti njihov utjecaj niti uloga. Uz konstantne sukobe glavnih institucija, građani su jako loše vidjeli svoje doprinose tijekom konferencije čemu se može pripisat loša informiranost od strane same organizacije i rukovoditelja (Bailly, 2023: 29). Građani su svoje pozivnice primili jako kratko prije samog događaja što onemogućuje jaču predstavljenost skupina koje su inače zapostavljene, a taj kratak rok kasnije utječe na samu medijsku pozornost i doseg prema građanima koji je i dalje bio nezadovoljavajući. Zato je važno da se na vrijeme postave kriteriji i načini biranja građana kako bi se izbjegao problem ne predstavljenosti (Demidov i dr., 2023: 15-16).

Europski građanski paneli ispunili su nekoliko glavnih ciljeva EK i zbog toga se nazire svjetla budućnost ovog mehanizma. To se odnosi na jačanje demokratske participacije u donošenju politika, poboljšanje zakonodavnog učinka i povećanje edukacije građana o funkcioniranju EU. Utjecaj panela na participaciju može biti snažan naročito zbog utjecaja na demokratičnost postojećih procesa, ali i nasumičnog biranja građana (Demidov, i dr., 2023: 6). Broj prijedloga koje su građani kreirali tijekom panela konferencije samo je jedan od pokazatelja kako su građani spremni na promjene. Potrebno im je kvalitetno vodstvo i usmjeravanje (Bailly, 2023: 13-14). Trenutačno paneli nisu institucionalizirani i to je glavni aspekt koji se mora popraviti ako postoji želja da imaju snažniju ulogu (Vidačak, 2023). EK podržava panele da budu povezani s ključnim zakonskim prijedlozima, ali ne postoji filter o tome koji su to ključni prijedlozi. Iako su građani imali utjecaj na zakonodavni proces, obično je taj utjecaj dolazio jako kasno. Stoga je važno da u budućnosti paneli budu održani dovoljno rano da građani mogu potaknuti promjene u samom nacrtu zakona (Demidov i dr., 2023: 8). Interaktivnost koju su paneli omogućili građanima inovacija je za razliku od svih proteklih participacijskih instrumenata. To je prije sveg pokazatelj kvalitetne i snažne deliberacije koja je potrebna u EU (Bailly, 2023: 33). Sada je važno da EK označi metodološke nedostatke prije nego pokrene nove panele. Kako bi uloga građana bila snažnija, ovi paneli moraju postati dio šireg alata u procesu kreiranja politika. To isto znači uključiti i ostale institucije EU kako bi se stvorila ambicija za jaču i relevantniju participaciju građana (Demidov i dr., 2023: 20-21).

## Zaključak

Ovaj rad bavio se analizom demokratskog deficita, povezanosti istog s participacijom građana i na kraju Konferencijom o budućnosti Europe kao kulminaciji novih i aktualnih deliberativnih mehanizama uključivanja građana u kreiranje politika EU. Prvi dio rada je pružio osvrt na

izvore demokratskog deficita kao jednog problema koji se gotovo neiscrpno provlači kroz dnevni red EU. Tome se treba najviše pridodati činjenica da je taj problem evoluirao kroz desetljeća. Bio je povezivan sa slabom ulogom EP-a, nepostojanjem europskog demosa pa tako i izborima za EP koje se smatralo jako slabim alatom za građane. Danas se pak demokratski deficit najčešće povezuje sa slabom ulogom građana u donošenju politika na razini EU. Za tu svrhu ovaj rad se fokusirao na područje participacije građana i kako oni mogu utjecati na donošenje politika kroz određene participacijske mehanizme na razini EU. Tu je bilo riječi o raznim rješenjima koja su zaživjela svoj zamah u zadnjih desetak godina. Ipak autori ističu kako ti isti mehanizmi nisu pokazali značajan pomak, već su samo klasični pokušaji da se izbjegne politiziranje o aktualnim i bitnim problemima u EU. Oleari naglašava kako su mehanizmi prije Konferencije o budućnosti Europe samo pokušaj da se ojača legitimnost EU kroz mehanizme direktne participacije građana. Zapravo su bitni akteri isključeni što onemogućava politiziranje o pravim temama (2023: 11-12).

Kao aktualni odgovor na problem demokratskog deficita pojavio se deliberacijski eksperiment Konferencije o Budućnosti Europe. Po svemu sudeći došla je u idealno vrijeme za promjene, kada je potrebno stvoriti novi europski narativ koji će povezati mase i stvoriti entuzijazam (Mavroui, 2024: 432). U istraživačkom dijelu o samoj konferenciji bilo je riječi o njejoj kompletnoj pozadini nastajanja, infrastrukturi i djelovanju. Ono što je bitno za potrebe ovog rada je njen utjecaj na demokratski deficit. Tu se pokazalo kako konferencija nije bila uspješna po pitanju utjecaja građana na donošenje politika. Isto tako nisu uspjeli približiti svakodnevni puk vlastima u Bruxellesu unatoč činjenici da je to bio jedan od ciljeva na kojima je počivala konferencija. S druge strane pozitivno se pokazao sam deliberacijski aspekt koji pokazuje temelje na kojima bi mogla počivati borba protiv demokratskog deficita. Dosad neviđeni transnacionalni participacijski mehanizam možda je točka prekretnica u budućnosti demokracije. Građani su po prvi puta imali priliku na ovakav način djelovati što bi kasnije moglo utjecati na kreiranje osjećaja zajednice i europskog javnog prostora (Allemano, 2022: 33).

Europski građanski paneli su se pokazali kao dio konferencije koji je bio posebno vrijedan i prije svega inovativan. EU ih ima ideju zadržati u budućnosti kao formu stalnog sudjelovanja građana u procesu kreiranja europskih politika no potrebno je da priroda djelovanja bude drukčija nego za vrijeme konferencije. Pod tim se misli na njihovu konstitucionalnu snagu koju im institucije EU moraju omogućiti kako bi taj alat bio stvarno nešto što će osnaživati građane i poticati ih na sudjelovanje u svakodnevnoj politici EU (Seubert, 2023: 15-16). Kao dodatni

poticaj osnaživanju uloge građana u razvoju politika EU pojavila se ideja o stvaranju Europske građanske skupštine kao stalnog oblika strukturirane deliberacije s građanima za koje postoje ozbiljne najave i očekivanja u predstojećem razdoblju. Slične građanske skupštine su već provedene u manjim oblicima u nekim državama članicama, ali da bi dobile pravu snagu na razini EU, potrebna je snažna poveznica sa širom zainteresiranom javnošću. Oni koji direktno sudjeluju, a s druge strane građani koji nisu dio skupština na takav način, moraju biti povezani jer je to put ka kreiranju društva koje je povezano i može se suprotstaviti vlastima (Patberg, 2023:16).

Zaključno, može se reći da se Konferencija o budućnosti Europe pokazala kao prijeko potreban poticaj građanima da se pokrenu i primijete da se očekuje njihova prisutnost u kreiranju politika EU. Iako rezultati rada konferencije možda nisu doprli do šireg kruga građana, ponajprije zbog njenog održavanja za vrijeme pandemijske krize, svi koji su sudjelovali u tom projektu jasno su dali do znanja o kojim politikama žele diskutirati i što očekuju od institucija EU. Konferencija o budućnosti Europe i s njom povezanim europski građanski paneli dali su nesumnjivo važan vjetar u leđa jačanju sudjelovanja građana u kreiranju europskih politika. Sad su na potezu sami građani koji ovu priliku mogu pretvoriti u trajnu platformu za dijalog o razvoju europske demokracije i jačanje odgovornosti institucija za provedbu zaključaka i preporuka koje proizlaze iz ovog jedinstvenog angažmana građana iz svih država članica EU.

## Literatura

### Knjige i članci

Abels, G., Crum, B., Alemanno, A., Demidov, A., Hierlemann, D., Renkamp, A., & Trechsel, A. (2022) *Next level citizen participation in the EU: Institutionalising European Citizens' Assemblies*. Bertelsmann Stiftung.

Alemanno, Alberto (2022) *Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU*. European Parliament Committee on Constitutional Affairs (AFCO), Forthcoming.

Alemanno, Alberto (2022) *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être*. *European Law Journal*, 26(5-6): 484-508.

Athanasiadou, Natasa (2023) *What Role for Citizens in Ongoing Legislative Processes? The Legal Implications for Transparency and Access to Documents*. U: Jančić, Davor (ur) *The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance* (str.368). London: Bloomsbury publishing.

Bailly, Jessy (2023) *The democratic quality of European Citizens' panels: Conference on the Future of Europe*. CEVIPOL Working Papers, 1, 2-35.

Bekemans, Leonce (2018) *Citizens' Participation and Participatory Governance in the EU*. *Studia Europejskie-Studies in European Affairs*, 22(4 (88)): 47-70.

Blokker, Paul (2022) *Participatory Citizenship, Constitutional Reform, and the Conference on the Future of Europe*. *Opinio Iuris in Comparatione* 1(1): 46-72.

Bonde, Jens Peter (2010) *The European Union's Democratic Deficit: How to Fix It*. *Brown J. World Aff.*, (17): 147.

Crombez, C. (2003) *The democratic deficit in the European Union: Much ado about nothing?*. *European Union Politics*, 4(1): 101-120.

Cengiz, Firat (2018) *Bringing the citizen back into EU democracy: against the input-output model and why deliberative democracy might be the answer*. *European Politics and Society*, 19(5): 577-594.

Decker, F. (2002) *Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*. *Journal of European Public Policy*, 9(2): 256-272.

Demidov, Andrej, Petit Perle, Greubel Johannes (2023) *Assessing the European Citizens' Panels: Greater ambition needed*. EU Democracy Reform Observatory.

Elena García-Gutián & Luis Bouza Garcia (2024) *Discursive strategies for citizen participation in the EU: a normative assessment of the Conference on the Future of Europe*. *Journal of Contemporary European Studies*.

European Commission (2021) „Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe.”

- Fabbrini, F. (2020) *The Conference on the Future of Europe: Process and prospects*. European Law Journal, 26(5-6): 401-414.
- Fischer-Hotzel, Andrea (2010) *Democratic participation? The involvement of citizens in policy-making at the European Commission*. Journal of Contemporary European Research, 6(3): 335-352.
- Follesdal, A., & Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. JCMS: Journal of Common Market Studies, 44(3), 533-562.
- Golmohammadi, Gloria (2023) *Realizing the Principle of Participatory Democracy in the EU: The Role of Law-making Consultation* (Doctoral dissertation, Department of Law, Stockholm University).
- Goodhart, M. (2007) *Europe's democratic deficits through the looking glass: the European Union as a challenge for democracy*. Perspectives on Politics, 5(3): 567-584.
- Hix, S. (2005) *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Inglese, Marco (2023) *Fostering Citizens' Control Over and Participation in EU Democratic Life*. U: Jančić, Davor (ur) *The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance* (str.368). London: Bloomsbury publishing.
- Jensen, T. (2009) *The Democratic Deficit of the European Union*. Living Reviews in Democracy, 1. Maiani, Francesco (2011) *Citizen participation and the Lisbon Treaty: A legal perspective* (No. 484). University of Aberdeen.
- Kohler-Koch, B., & Quittkat, C. (2013). *De-mystification of participatory democracy: EU-governance and civil society*. OUP Oxford.
- Majone, G. (1998) 'Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards'. European Law Journal, Vol. 4, No. 1, pp. 5–28.
- Mayoral, Juan Antonio (2011) *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU*. European Union Democracy Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Mavrouli, Roila & Van Waeyenberge, Arnaud (2023) *EU Responses to the Democratic Deficit and the Rule of Law Crisis: Is It Time for a (New) European Exceptionalism?*. *Hague Journal on the Rule of Law*, 15(3): 405-439.
- Mendes, Joana (2011) *Participation in EU rule-making: A rights-based approach*. OUP Oxford.
- Milev, Mihail (2004) *A democratic deficit in the European Union*. L'Europe en formation, 3(9): 32.
- Moravcsik, A. (2002) 'In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union'. Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 4, pp. 603–34.
- OECD (2020) *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris: OECD Publishing.

Oleart, A. (2023) *The political construction of the 'citizen turn' in the EU: disintermediation and depoliticisation in the Conference on the Future of Europe*. *Journal of Contemporary European Studies*, 1-15.

Organ, James (2023) *EU Participatory Democracy: Citizen' Assemblies and the Conference on the Future of the Europe*. U: Jančić, Davor (ur) *The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance* (str.368). London: Bloomsbury publishing.

Patberg, Markus (2023) *Farewell to constituent power? The Conference on the Future of Europe, citizens' assemblies and the democratic minimum*. *Global Constitutionalism*, 1-18.

Quintas, Claudio Castro (2015) *Assessing the Democratic Deficit in the EU: towards a Participatory Approach*. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14(1): 63-82.

Russack, Sofia (2018) *Pathways for citizens to engage in EU policymaking*. U: Blockmans, Steven, Russack, Sophia (ur) *Direct Democracy in the EU The Myth of a Citizens' Union* (str. 441). London: Rowman & Littlefield International, Ltd.

Seubert, Sandra (2023) *The Conference on the Future of Europe as a chance for democratic catching up? Towards a citizen-centred perspective on constitutional renewal in the European Union*. *Global Constitutionalism*, 1-19.

Smismans, Stijn (2004) *The constitutional labelling of 'The democratic life of the EU': Representative and participatory democracy* 1. In *Political theory and the European constitution* (pp. 122-138). Routledge.

Vesnic-Alujevic, Lucia & Nacarino, Rodrigo Castro (2012) *The EU and its democratic deficit: problems and (possible) solutions*. *European view*, 11(1): 63-70.

Vidačak, Igor (2006) *Je li veća uključenost civilnog društva lijek za demokratski deficit EU? // U kakvu Europsku uniju želimo? u potrazi za razlozima demokratskog deficita (EU i RH)*, Horvat, V. (ur.). Zagreb: Heinrich-Böll-Stiftung, 2006. str. 134-140

Vidačak, Igor (2023) *Novi trendovi i prakse u području deliberativne demokracije na razini Europske unije*, <https://vijecegradanarijeke.org/novi-trendovi-i-prakse-u-podrucju-deliberativne-demokracije-na-razini-europske-unije/>

Vijeće EU, Glavno tajništvo Vijeća (2022) *Conference on the Future of Europe – Report on the final outcome – May 2022*, Publications Office of the European Union.

Internetske stranice

Politico (2020) <https://www.politico.com/news/2020/06/23/europe-future-continent-337175> - pristupljeno 14.4.2024.

High-level advisory group report (2022) [https://www.epc.eu/content/PDF/2022/HLAG\\_Report.pdf](https://www.epc.eu/content/PDF/2022/HLAG_Report.pdf) -pristupljeno 16.4.2024.

Carnegie Europe (2022) <https://carnegieeurope.eu/research/2022/05/eu-democracy-after-the-conference-on-the-future-of-europe?lang=en&center=europe> -pristupljeno 16.4.2024.

CEPS (2022) <https://www.ceps.eu/the-good-the-bad-and-the-ugly-of-the-conference-on-the-future-of-europe/> - pristupljeno 17.4.2024.

<https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/conference-on-the-future-of-europe/> - pristupljeno 12.3.2024.

Heinrich-Böll-Stiftung (2021) <https://eu.boell.org/en/2021/05/05/conference-future-europe-real-chance-reform-or-just-guide-policy-making> - pristupljeno 13.3.2024.

Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe (2021) [https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/6/EN\\_-\\_JOINT\\_DECLARATION\\_ON\\_THE\\_CONFERENCE\\_ON\\_THE\\_FUTURE\\_OF\\_EUROPE.pdf](https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/6/EN_-_JOINT_DECLARATION_ON_THE_CONFERENCE_ON_THE_FUTURE_OF_EUROPE.pdf) - pristupljeno 10.3.2024.

## Sažetak

Participacija građana na razini EU počela se gledati kao sredstvo smanjenja demokratskog deficita u proteklih desetak godina. Demokratski deficit razvio se tijekom desetljeća svog egzistiranja, no vlasti u EU konstantno stvaraju nove mehanizme i ideje putem kojih se bore protiv ovog problema. Ovaj rad cilja istražiti kako su oblici sudjelovanja građana dosad utjecali na demokratski deficit EU. Rad je formiran kao dizajn studije slučaja, gdje je u fokusu Konferencija o budućnosti Europe. Ona je aktualni odgovor na problem istog deficita te se istražuje njen doprinos u tom području. Ova tema se istražuje naročito zbog toga što je Konferencija svjež mehanizam koji je slabo istražen i manjka literature u tom području. Riječ je o preglednom radu jer se bavi istraživanjem postojeće literature i za teorijski i metodološki dio rada. Teorijski dio pojasnio je nastanak i pojam demokratskog deficita i participacije. Također, prikazom najpoznatijih mehanizama participacije pokazano je da ne postoji još uvijek značajan uspjeh u rješavanju demokratskog deficita. Istraživački dio pokazuje kako je konferencija imala i dobre i loše strane utjecaja, ali bitnije da predstavlja osnovu za budućnost unaprjeđenja kvalitete sudjelovanja građana u kreiranju politika EU. Poslije konferencije su se već održali novi oblici participacije u obliku europskih građanskih panela što pokazuje da vlasti EU imaju želju kroz bolji dijalog s građanima prevladati problem demokratskog deficita.

Ključne riječi: demokratski deficit, participacija, mehanizmi participacije, konferencija, građani.



## Abstract

Citizen participation at the EU level began to be seen as a means of reducing the democratic deficit in the past ten years. The democratic deficit has developed over the decades of its existence, but the authorities in the EU are constantly creating new mechanisms and ideas through which to fight this problem. This paper aims to investigate how forms of participation have affected the democratic deficit so far. The paper was formed as a case study design, where the focus is on the Conference on the Future of Europe. It is a current answer to the problem of the same deficit, and its contribution in that area is being investigated. This topic is researched especially because the Conference is a fresh mechanism that is poorly researched and there is a lack of literature in that area. It is a review work because it deals with the research of the existing literature for both the theoretical and methodological part of the work. The theoretical part explained the origin and concept of democratic deficit and participation. Also, by presenting the best-known mechanisms of participation, it was shown that there is still no significant success in solving the democratic deficit. The research part shows how the Conference had both good and bad effects, but more importantly that it represents the basis for the future of participation in the EU. After the conference, new forms of participation were already held in the form of European citizen panels which shows that the EU authorities have the desire to overcome the problem of democratic deficit through citizen participation.

Keywords: democratic deficit, participation, participation mechanisms, conference, citizens.