

Állampolgári részvétel kutatás

Nonprofit Szektor Analízis

Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról

Vanja Skoric

Bevezetés¹

A demokrácia, mint kormányzati rendszer az állampolgárok jóváhagyásán és részvételén alapul. A képviseleti demokrácia kulcselemei: szabad és tisztességes választások, képviselő testületek, elszámoltatható végrehajtó szervek és politikailag semleges közigazgatás. Emellett néhány új képviseleti forma és a közéletben való részvétel új típusa van kialakulóban (mint például a civil szervezetek). A hagyományos formák megújulnak, hogy még több teret nyissanak az „emberek” által való kormányzás elméletének. Növekvő követelmény az átláthatóság, az elszámolási kötelezettség, és részvétel az állampolgárok életére kiható politika meghatározásában. Az állampolgárok és a civil társadalmi szervezetek mozgalmi az utóbbi időben a nemzetközi politika-formálást, valamint a nemzeti intézményrendszereket kezdték célba venni.

A kormányok sokféle módon próbálnak megfelelni a fenti követelményeknek. Az európai országokban az a trend, hogy a döntéshozó hatalmat országos szintről regionális és helyi szintre hárítják át. Sok ország vezette be a nyilvános konzultációk új formáit, és új eszközöket alkalmazott. Ez azt mutatja, hogy a kormányok lassanként felismerik az állampolgárok aktív részvételének hasznát a jobb döntések meghozásában (egyszerűen azért, hogy új információk forrásokhoz jutnak) és a célkitűzések megvalósításában (a résztvevő állampolgárok növelik a sikeres megvalósítás esélyét). Azzal, hogy az összes érdekelt félnek lehetősége nyílik közreműködni az intézkedések megtervezésében, a kormányok megerősíthetik a döntéshozó folyamat legitimitását. Mindezeket túl az aktív részvétel – mivel javítja a demokrácia minőségét - elősegíti, hogy erősödjön a közösség kormányba vetett bizalma. Kétségtelen, hogy a kormányzat számára az állampolgárokkal való kapcsolat erősítése az egyik legjobb befektetés az ország jövőjére nézve.

Mikor a kormányzatnak az állampolgárokkal való kapcsolatairól beszélünk, hasznos lehet a kapcsolattartás három különböző módjának meghatározása.

Információ: ez egyirányú kapcsolat, melynek során a kormányzat információkat ad vagy továbbít az állampolgárok felé. Ez jelenti az információhoz történő „passzív” hozzáfé-

¹ Copyright: ICNL (USA) – 2003. Az International Center for Not-for-profit Law (ICNL) kutatási jelentése. A kutatásban résztvevő országok: Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Horvátország, Jugoszlávia, Macedónia, Magyarország, Németország, Románia, Svájc, Szlovénia

rést (az állampolgárok igénylései alapján) és az „aktív” kormányzati intézkedést, melynek során megosztják az információt a polgárokkal.

Konzultáció: kétirányú kapcsolat, melynek során az állampolgárok visszajelzést küldhetnek a kormánynak. Ez azon a korábban tárgyalt meghatározáson alapul, hogy az állampolgárok nézetei után tudakozódnak.

Aktív részvétel: ez a kormányzattal való partneri viszonyon alapul, melyben a polgárok aktívan részt vesznek a politikában és a döntéshozatal folyamatában. Az állampolgárok szerepe itt az, hogy kijelölik, mely célkitűzések kerüljenek előtérbe, bár a végső döntés vagy a célkitűzések megfogalmazásának felelőssége a kormányzatot terheli.

Mindhárom kapcsolat vizsgálható a megfelelő *jogszabályok, intézkedések, a szükséges intézményrendszer, illetve a leghatékonyabb eszközök kiválasztásának és alkalmazásának szemszögéből.*

A trend az, hogy a legtöbb európai ország, különösen a nyugatiak, jogi kereteket hoztak létre a **közérdekű információhoz való hozzáférés** érdekében. Mindezeket túl a közönségnek szánt kormányzati információ mennyisége egyre nő és minősége is folyamatosan fejlődik. A **konzultáció** és a politikai javaslatokra reagáló állampolgári **visszacsatolás** lehetőségeinek fenntartása szintén, ám lassúbb ütemben növekszik. Van néhány jelentős különbség a nyugat-európai valamint a közép- és kelet-európai államok között.

Az **aktív részvétel**, és az arra irányuló erőfeszítések, hogy a polgárok részt vegyenek a döntéshozatalban, illetve a partneri viszony megvalósítása még ritkaság, és főleg kísérleti szinten tapasztalható.

Információhoz jutás

Az információhoz jutás jó törvényhozást, átlátható és hatékonyan működő intézményrendszert, és független ellenőrző intézményeket kíván. De legfőképp arra van szükség, hogy a polgárok ismerjék és megértsék jogukat – és akarjanak vele élni.

Jogszabályok

A kormányzat átlátható és számon kérhető voltának alapvető feltétele, hogy törvény biztosítsa az információhoz jutás jogát. Emellett ez minden további állampolgári részvétel előfeltétele. Természetesen az információhoz jutásnak vannak korlátai: ezek a magánélethez való jog és személyes adatok védelme, valamint meg kell őrizni a titkot abban az esetben, ha az információ kiszivárgása közérdeket sért.

A legtöbb kutatott ország már bevett hagyományokkal rendelkezik az információhoz jutás területén, vagy legalábbis törvény szabályozza ennek lehetőségeit. Néhányban az alkotmányban rögzítették az információhoz jutás szabadságát. A törvényi szabályozás felruhazza azzal a joggal az állampolgárt, hogy a közintézmények széles területén hozzáférjen az információkhoz (minisztériumok, kormányzati ágak, közkórházak stb.); országos, regionális és helyi szinten valamint minden közhivatalt viselő szervezet és személy részéről. A legtöbb törvény kivételt tesz nemzetbiztonsági szempontok, magáncégek adatai, személyiségjogok és jogi akták tekintetében. Míg a legtöbb törvény az állam kötelességeire összpontosít, hogy kérésre passzívan megadja az információkat, néhány országban törvény is előírja, hogy a közigazgatás köteles aktívan terjeszteni a lényeges információkat.

Finnország: Információhoz jutás a nyílt közigazgatásért

A „nyitott kormányzati tevékenységekről” szóló törvény (*Act on Openness of Government Activities*) leszögezi, hogy minden a döntéshozatallal kapcsolatos előzetes dokumentum (pl. költségvetési indítvány) nyilvánosan hozzáférhető kell legyen – legkésőbb mikor meghozzák a döntést. Az intézkedés nyomán a dokumentumok növekvő mértékben és egyre korábban lesznek nyilvánosan elérhetőek a döntéshozó ciklus folyamatában.

A törvény szintén a közigazgatás felelősségévé teszi, hogy a finn kormány projektjeinek és törvénytervezeteinek nyilvános jegyzéke hozzáférhető legyen (pl. jogszabálytervezetek, reform programok és a parlamenti bizottságoknak tett jelentések). A jegyzék a köztisztviselők számára eszköz, míg a polgároknak információt szolgáltat. Minden, a jegyzékben szereplő információ nyilvános és ugyanolyan formátumban kell bemutatni a tisztviselőknek, mint a közönségnek. A polgárok az interneten keresztül díjmentesen férhetnek hozzá a jegyzékhez [<http://www.hare.vn.fi/>], anélkül, hogy jelszót vagy a felhasználó nevet meg kellene adniuk. A jegyzék lehetőséget nyújt a felhasználóktól érkező visszajelzések begyűjtésére is.

Bulgária: Az információhoz való hozzáférés programja (Access to Information Programme – AIP)

Az AIP Alapítványt 1996-ban hozták létre Bulgáriában az emberi jogok területén dolgozó újságírók, jogászok, szociológusok és közgazdászok. Egyesítették erőiket, hogy előmozdítsák az információhoz való hozzáférés jogát és nyilvános vitát kezdeményeztek lényeges kérdésekben. Az AIP mozgalom elősegítette a bolgár alkotmány 41. cikkének létrejöttét, amely kimondja az információhoz való jogot. Az információhoz való jogot kimondó törvény megalkotását megelőzően a polgárok csak a nyilvános kiadványokban szereplő, és a környezetükre vonatkozó információkhoz juthattak hozzá.

Miután Bulgária 2000-ben elfogadta az információhoz való jogot kimondó törvényt, az AIP alapítvány elhatározta, hogy megismerteti a polgárokkal az új törvényt és azokat a jogokat, amiket az biztosít nekik. Létrehozta egy kézikönyvet „Hogyan jussunk információhoz” címmel [<http://www.aip-bg.org/hndintro.htm>], ennek célja, hogy segítsen a polgároknak információhoz jutni. A kézikönyv bemutatja az információ kérés folyamatához szükséges lépéseket.

Intézkedések²

Az intézkedések ugyanolyan fontosak, mint a jogszabályok, hiszen biztosítják, hogy az állampolgárok megkapják a szükséges információkat annak érdekében, hogy gyakorolhassák jogaikat. Az intézkedések támogathatják az „aktív” vagy „passzív” információhoz jutást. A passzív hozzáféréshez hozzátartozik megkeresés esetén a válaszadás reakcióideje, a díjszabás és az információ-menedzsment. Néhány ország viszont rendszeresen informálja polgárait. Például Dániában olyan rendeletet fogadtak el, amely megköveteli a helyi hatóság-

² „Policies” – A fogalmat szinte lehetetlen magyarra fordítani. A tanulmányban legtöbbször az „intézkedések”, „szakpolitika” és „politika” szerepel fordításként. (A szerk.)

goktól, hogy két évenként adjanak ki nyilatkozatot arról, hogyan szándékozzák az elkövetkezendő években fejleszteni a helyi szolgáltatásokat, beleértve a javasolt közszolgáltatások tartalmát és hatókörét. Az önkormányzati testületeknek a szerződéses, nem helyhatósági vállalkozások tevékenységéről is jelentést kell kiadniuk.

Egyesült Királyság: A központi kormányzat által alkalmazott normák

1997-ben hat normatíva lépett életbe a központi kormányzat igazgatási ágazatai és kirendeltségei számára. A normatívákat 2000-ben felülvizsgálták, és közzétették a Brit kormány közleményét a kormány modernizációs terveiről (*Modernizing Government White Paper*). A szolgáltatási normákban az is elvárásként jelentkezett, hogy az igazgatási ágazatok és kirendeltségek határozzák meg saját céljaikat és hozzák nyilvánosságra hogyan teljesítenek az alábbi területeken:

- gyorsan és világosan válaszoljanak a közönség leveleire;
- az ügyintézés alkalmával 10 percen belül fogadják az embereket;
- gyorsan és segítőkészen válaszoljanak a telefonhívásokra;
- adjanak világos és egyenes információt az egyes szolgáltatásokról;
- a szolgáltatásokat illetően lehessen panasszal élni és ezt publikálják (az interneten is);
- tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a szolgáltatásokat mindenki igénybe tudja venni, azokat is beleértve, akiknek speciális igényei vannak.

Svájc: Minden szavazópolgár informálása népszavazás és választások előtt

Minden népszavazás illetve választás előtt (népszavazás általában négyszer van egy évben; választások pedig négy évenként egyszer) a Szövetségi Tanács kiad egy brosúrát, mely a szóban forgó kérdés rövid és tárgyilagos magyarázatát tartalmazza. A brosúra ismerteti a népszavazást, vagy előterjesztést támogató bizottságok véleményét is. Összesen 4,5 millió példányt nyomnak a négy hivatalos nyelven, és minden szavazópolgárnak elküldik egy hónappal a népszavazás vagy a választások előtt.

Intézményrendszer

A legjobb törvény és intézkedés is csak kevésbé segíti az információhoz juttatást, ha nincs olyan intézményrendszer, amely megvalósítja és végrehajtja azokat. Az információhoz jutás törvénye általában megköveteli minden adminisztratív egységtől, hogy lépéseket tegyen az intézkedések betartására. Ám ebben a magas szintű politikai elkötelezettség is kulcsfontosságú.

Egy másik kihívásnak eleget téve sok európai ország független hivatalokat hozott létre, hogy biztosítsa a kormány cselekedeteinek ellenőrzését, hogy betartják-e a törvényeket az információhoz jutás, az adatvédelem és a személyiségi jogok tekintetében. Általában ezek az ombudsmanok vagy biztosok, őket általában a parlament jelöli ki, és neki is fele-

lősek. Lehet, hogy önálló nyomozati jogkörrel rendelkeznek, amellyel szabadon élhetnek, amennyiben bármiféle rendellenességet tapasztalnak, vagy ha valamilyen panasz érkezik hozzájuk.

Néhány példa az információs, adatvédelmi és személyiség jogi ügyek független ellenőrzésére.

Ország	Információs szabadság	Adatvédelem
Cseh Köztársaság		Adatvédelmi Iroda
Finnország		Adatvédelmi ombudsman
Magyarország	Adatvédelmi biztos	Adatvédelmi biztos
Svájc	Adatvédelmi biztos & Szövetségi Bizottság	Adatvédelmi biztos & Szövetségi Bizottság
Egyesült Királyság	Információs Megbízott Hivatala	Információs Megbízott Hivatala

Eszközök

A hatékony információs menedzsment rendszerek szerepe rendkívül lényeges a közigazgatásban, amennyiben a polgárok e hozzáféréshez való jogukat akarják gyakorolni. A közosság informálásának **katalógusait** és **nyilvántartásait** rendszeresen frissíteni kell, és könnyen hozzáférhetővé kell tenni az állampolgárok számára. Ezzel együtt a nyilvános dokumentumokba való betekintés feltételeit is (megfelelő hivatali hely, másolási eszközök stb.) meg kell teremteni a polgárok részére.

A kormányzatok az információk közzétételének széles skáláját alkalmazzák, többek között telefonszolgálatokat, információs központokat/rendszereket, web portálokat, TV-t, rádiót, hivatalos kiadványokat, brosúrákat, szórólapokat, internet szolgáltatást stb. A legfontosabb feladat annak biztosítása, hogy az állampolgárok megismerkedjenek ezekkel az eszközökkel, hogy információhoz juthassanak.

Egyesült Királyság: A kormány éves jelentései

Biztosítani kívánják, hogy az állampolgárok hozzájussanak egy sor világos, alapvető információhoz, amivel megítélhetik a kormány általános teljesítményét. Hozzáférhető online [<http://www.annualreport.gov.uk/>], és 10 perces filmet tartalmaz az ügyfélszolgálatok munkájáról.

Dánia: Az információ helyi szintre való kiterjesztése

A tanácsnak kötelessége értesíteni a lakosságot a jövőre vonatkozó terveivel kapcsolatos főbb kérdésekről és a lehetőségekről.

Nyilvános konzultáció

A konzultációt még csak az utóbbi időben fedezték fel sok európai országban, mint a nyilvános politizálás lényeges és hasznos elemét. Ezért a nyilvános konzultáció jogi, politikai és intézményes kerete még fejlesztés alatt áll. Az első lépés a kormányzat számára, hogy felismerje, hogy az állampolgárok nyilvános konzultációra fordított ideje, figyelme és ötletei, értékesek. A következő lépés, hogy biztosítsák azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik, hogy az állampolgárok minél szélesebb köre vehessen részt a folyamatban.

Jogszabályok

A nyilvános konzultációt előíró jogszabályok nagyon változatosak az európai országokban – van, ahol az alkotmány alapvetései közé tartozik, és van, ahol korlátozott a hatálya, alkalmazása és hatása.

- A konzultatív népszavazás a nyilvános konzultáció leggyakrabban használt módja, amit vagy az alkotmányban, vagy törvényben lehet biztosítani.
- Az állampolgárok jogát, hogy petíciókat nyújtsanak be a kormánynak, ugyancsak az alkotmány vagy törvény biztosíthatja.
- A közigazgatási eljárásokról szóló törvények gyakran tartalmaznak olyan intézkedéseket, amelyek biztosítják, hogy azok az állampolgárok, akiket potenciálisan érintenek az igazgatási ügyek és döntések, előzetes értesítés mellett megvédhessék érdekeiket a döntéshozatali folyamat során. Néhol törvény intézkedik a közmeghallgatásról és arról, hogy a tervezeteket a döntéshozatal előtt mennyi idővel kell megismertetni az érintettekkel (*notification period*).
- Magyarországon különleges intézkedés rendszert jelent az 1987-es jogalkotásról szóló törvény, amely meghatározza a törvényhozás módját, ami tartalmazza a civil szervezeteknek biztosított jogok jegyzékét. Rendelkezéseket tartalmaz, melyek szerint elsősorban a tervezetek előkészítése és a jogalkotási program tekintetében kell a szervezetekkel konzultációt folytatni. Valamint (kormány-intézkedést igénylő esetben) jogorvoslati, illetékességi és határidőkre vonatkozó rendelkezéseket állapít meg.
- Számos ország jogszabályi kötelezettségként írja elő a konzultációt a különböző érdekcsoportokkal, mint például a szakszervezetekkel és szakmai szervezetekkel. Például a Cseh Köztársaság 2000-es környezeti hatástanulmányról szóló törvényében (*Law on Environment Impact Assessment*) jogot biztosít az érintett állampolgárok és nem kormányzati szervek számára, hogy részt vehessenek a környezeti hatástanulmányok készítésének folyamatában.

Egyesült Királyság: Életbe lép az írott konzultáció gyakorlatáról szóló törvény

2000-ben az Egyesült Királyság kormánya bevezette az írott konzultáció gyakorlatáról szóló törvényt. Ez a minisztériumok számára kötelező, az írott intézkedésekre és rendeletjavaslatokra vonatkozik, de számos általános alapelvet is megfogalmaz a konzultációval [<http://www.consultation.gov.uk/>] kapcsolatban:

- kihangsúlyozza, hogy a konzultációnak mindig hitelesnek kell lennie;
- sürgeti, hogy a lehető legszélesebb alapon indítsák a konzultációt;
- kihangsúlyozza, hogy aktívan kapcsolatba kell lépni a javaslatok által különösen érintett csoportokkal;
- általánosságban elvárja az IKT használatát a konzultációkban, de azt is, hogy kiegészítsék más technikákkal is, és így ne zárják ki azokat, akik nem rendelkeznek internet hozzáféréssel;
- elvárja, hogy a konzultációs anyagoknál megfelelő időt adjanak a visszajelzésekre;
- felszólít a konzultációk értékelésére.

Intézkedések

Számos ország hatékony nyilvános konzultációkat tart, és törvény nélkül is kezeli a polgárok visszajelzéseit, szakpolitikai nyilatkozatokra, hivatalos szabályokra (például kormányrendeletekre, útmutatókra, vezérelvekre) támaszkodva, illetve a nem hivatalos gyakorlatot követve.

Egyesült Királyság: Nyilvános konzultáció az új Információs szabadság törvénytervezetről

Az 1997-es „Jogod van tudni” címen megjelent közleményt követően a kormányzat széleskörű konzultációs akciót kezdeményezett, melynek során több, mint 550 visszajelzést kaptak. Ez vezetett az információs szabadságról szóló törvénytervezet kidolgozásához és közzétételéhez 1999-ben. Maga a törvénytervezet parlamenti vita- és egy nyilvános meghallgatás tárgyát képezte, melynek során 2248 hozzászólást kaptak. A parlamenti vizsgálóbizottság jelentéseit elérhetővé tették az interneten az állampolgároktól kapott kommentárokkal együtt. Ez volt az egyik első olyan törvény, amely törvény előkészítő nyilvános konzultáción ment keresztül az Egyesült Királyságban.

Intézményrendszer

Az első kapcsolódási pontok az állampolgárok számára, mikor a kormányzathoz közelednek (akár központi, akár helyi szinten) a közhivatalok illetve azok kommunikációs hivatalai. Csaknem minden közhivatalnak van PR ügyintézője, akinek nem csak a médiával kell kommunikálnia, hanem az állampolgárokkal is. A közhivatalok külön szabályzata rendezi az állampolgár panaszainak és javaslatainak kezelését.

Számos országban hosszú ideje működnek konzultációs testületek, a háromoldalú fórumok – a kormányzat, az üzleti élet és a munkavállalók – részvételével. Sok hozott létre állandó vagy *ad hoc* tanácsadó testületet, bizottságokat és tanácsokat, hogy a különböző szakpolitikai területeken születő javaslataikat eljuttassák a kormányzathoz. Az ombudsman, a parlamenti bizottságok vagy a mediátorok ellenőrző szerepéhez az is hozzátartozik, hogy megvizsgálják a közigazgatás működésének és döntéseinek törvényességét. Néhány országban a törvénytervezet benyújtása előtt a parlamentek maguk tekintik át a kormány vezetésével lefolytatott nyilvános konzultációk eredményeit.

Eszközök

A kormányzatok számos módszert alkalmaznak, hogy visszacsatolást kapjanak az állampolgároktól különböző kérdésekben és bevonják őket a konzultációba. A választás függ a szükséges információ típusától (például mennyiségi, részletekbe menő, minőségi); a célcsoport méretétől; a rendelkezésre álló időtől; a költségektől.

Visszacsatolás: a **közvélemény-kutatások** és **felmérések** sok európai országban általános gyakorlatnak számítanak, ami lehetővé teszi a kormány számára, hogy informálódjon az állampolgárok közügyekkel kapcsolatos véleményéről. A **közzététel és véleményeztetés** is az állampolgárok bevonásának hasznos eszköze.

Dánia: Gallup közvélemény-kutatás az állami szektorba vetett bizalomról

1998-ban a Gallup Intézet 1511 15 évesnél idősebb embert kérdezett meg, hogy megvizsgálja az állampolgárok mennyire elégedettek az állami szektor különböző intézményeivel, mennyire bíznak a közéleti szektorban, az ott dolgozó alkalmazottakban, és mi a véleményük a fontos közigazgatási reformokról. Az eredmény [<http://www.fm.dk/udgivelser/publikationer/citizens%20public%20sector%201998>] azt mutatta, hogy az állampolgárok több, mint 70%-a azt állította, hogy bízik a közintézményekben, és kb. 65%-a elégedett vagy nagyon elégedett a közéleti szektor munkájával.

Konzultáció: széleskörű módszer, magába foglalja a **nyilvános meghallgatásokat, fókusz/tanácsadó csoportokat és bizottságokat**, az **állampolgári fórumokat, online chat eseményeket, nyílt órákat**, stb. ez függ az időtartamtól (például lehet állandó, vagy *ad hoc*); témától (például mely szakpolitikáról szól); célcsoporttól.

Parlamenti bizottságok: néhány európai országban szintén fontos szerepet töltenek be, mert megeremlik a nyilvános konzultáció lehetőségét.

Egyesült Királyság: Kormányzati jelentés az iskolákról – közzététel és véleményezés

Különböző eszközöket alkalmaztak, hogy az állampolgárok minél szélesebb rétegeitől jussanak hozzá visszajelzésekhez a „Kiváló minőség az iskolákban” című jelentésről: telefonos segítségvonal, a szupermarketeken keresztül terjesztett információs anyagok, napilapok mellékletei segítségével. Összesen 10 000 választ kaptak, amiből 3500 egyes szülőktől érkezett.

Dánia: Speciális bizottságok az EU politika-csinálásra – tanácsadó testületek

Azért hozták létre, hogy biztosítsa az állampolgárok részvételét az EU politika kialakításában. 31 szakmai bizottság fed le különböző intézkedési területeket, amelyek vezetői az érintett minisztériumok; a bizottságok munkájába az érdekvédők bekapcsolódhattak, vagy felvették őket állandó tagnak.

Egyesült Királyság: Országos mintavétel (People's Panel)

Az ország minden részéről kikerülő kor, nem és lakóhely tekintetében reprezentatív minta 5000, véletlenszerűen kiválasztott emberből áll. Ők képviselik a lakosságot. A mintába kerültekkel a szolgáltatások színvonaláról és szektorokon átívelő kérdésekben postai és telefonos felmérés útján, valamint interjúkban konzultáltak.

Németország: Önkormányzat

A hozzáértő állampolgárok véleményét kikérik egyes kérdésekről vagy állandó tanácsadóként vehetnek részt a helyi tanácsadó testületekben vagy az intézőbizottságokban. A helyi önkormányzat részeként **konzultációs bizottságokat** lehet alakítani.

Bulgária: Önkormányzat

A nyilvános konzultációknak állandó menete van; például a közigazgatási határokat a közösségi vélemények megvitatása után rögzítik.

Aktív részvétel a politikában és a döntéshozatalban

Az állampolgárok aktívan és hatékonyan járulhatnak hozzá a politika gyakorlásához, ha a kormányzathoz fűződő kapcsolatuk a partneri viszony elvén alapul. Az aktív részvétel elismeri az állampolgárok képességét arra, hogy független módon megvitassák és kidolgozzák a politikai választási lehetőségeket. Ehhez arra van szükség, hogy a kormányzat megossza a döntéshozó monopóliumát az állampolgárokkal. Csak néhány európai ország kezdett el ilyen megközelítésben tapogatózni.

A konzultáció és az aktív részvétel közötti határvonalat nehéz lehet a gyakorlatban megvonni. Mindazonáltal általános szabályként elmondható, hogy konzultáció esetén a menetrendet, a módot és a kérdéseket a kormányzat határozza meg, míg az aktív részvétel esetén ugyanezek a tényezők a vita és az együttes döntés eredményei.

Jogszabályok

Az állampolgárok véleménynyilvánításhoz való jogainak nemzetközileg elismert elvei kifejezésre jutnak az Egyesült Nemzetek 1948-ban megfogalmazott általános emberi jogok nyilatkozatában szereplő emberi jogban. Ez a dokumentum kijelenti: „Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.” (19. cikkely)³. Az Európa Tanács Parlamenti Gyűlésének (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe*) 1121-es határozata (1997) már az elején kijelenti: „A valódi demokrácia minden állampolgár aktív részvételén alapszik. Részvételük a politikai életben és együttműködésük a politikai intézményrendszerek keretein belül a demokratikus intézményrendszer zökkenőmentes működésének döntő tényezőjévé válik”.⁴

Néhány európai ország állampolgárainak joga, hogy új törvényeket vagy intézkedéseket javasoljanak. Az ilyen törvények intézkedési a következőket tartalmazzák.

- *Törvényjavaslat-tételi jog*: törvény beterjesztésének joga.
- *Polgárok által kezdeményezett népszavazás*: különböző népszavazási törvények vagy helyi kormányzati törvények lehetőséget teremtenek az állampolgárok számára, hogy népszavazást kezdeményezzenek, ha sikerül összegyűjteniük bizonyos számú törvényes választópolgár aláírását.
- *Az állampolgárok gyűlekezeteinek döntéshozó hatalma*: néhány országban az állampolgárok gyűlekezeteinek nem csak konzultatív szerepe van, hanem kötelező erejű döntéseket is hozhatnak.
- *A polgárok/felhasználók részvétele a döntéshozó hatalommal rendelkező testületekben*: a felhasználók tanácsai a legjellemzőbb esetei annak, ahol a tanácsokat döntéshozói jogokkal ruházták fel.

Románia: Törvényjavaslat a döntések átláthatóságáról a közigazgatásban

Ez a törvény meghatározza azokat a minimális ügyrendi szabályokat, amelyek biztosítják a döntések átláthatóságát a központi és a helyi közigazgatási szervezetekben.

- Az állampolgárokat tájékoztatni kell azokról a közérdeklődésre számot tartó kérdésekről, amelyeket a központi/helyi közigazgatás meg akar tárgyalni, valamint az érintetteket a jogszabály tervezetekről;
- folyamatosan konzultálni kell a polgárokkal és a polgárok bejegyzett szervezeteivel a vonatkozó jogszabály tervezetek kidolgozása közben;
- az érintett közigazgatási szerv kötelezettsége, hogy találkozót szervezzen a jogszabály tervezetek megvitatására (Section 1, Art. 7.7);
- az illető közigazgatási szerv kötelessége, hogy minden javaslatot figyelembe vegyen a vitatott jogszabály tervezet kérdésében (Section 1, Art. 7.8).

³ Az ENSZ honlapján elérhető fordítás [<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/hng.htm>] (A szerk)

⁴ Elérhető [<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.htm>]

Intézkedések

Néhány ország intézkedéseket kezdett bevezetni, hogy fokozza az állampolgárok aktívabb részvételét a politikaformálásban.

Finnország: A belügyminisztérium JUNA projectje

A „Magas színvonalú szolgáltatások, jó kormányzás és a felelősségteljes civil társadalom”-ról szóló 1998-os kormánydöntés a kormány céljául tűzi ki, hogy lehetőségeket teremtsen az állampolgároknak a „közügyekben való részvételre.”

[<http://www.vn.fi/vm/english/publicmanagement/guidelines.html#GENERAL%20PRINCIPLES%20OF%20THE%20REFORMPOLICY>]

Intézmények

A kutatott országok legtöbbszörében nincs egyetlen olyan intézmény, amely felelős az állampolgárok részvételének biztosításáért, és előmozdításáért. Néhány példa alapján csak korlátozott tapasztalatok állnak rendelkezésre a kormányzat különböző szintjein és az államigazgatás szektoraiban, a minisztériumok és ügynökségek, helyi közigazgatási szervek stb. tekintetében. Ám más, nem kormányzati szervezetek átvették azt a szerepet, hogy ösztönözzék a polgárok közvetlen részvételre és döntéshozatalra irányuló érdeklődését. A civil társadalmi szervezetek és agytrösztök Európa szerte küzdenek azért, hogy megtalálják az állampolgárok bevonására és aktív részvételük megnyerésére alkalmas legjobb modellt.

Eszközök

A kormányzat, az állampolgárok és a civil társadalmi szervezetek partneri kapcsolatára épülő intézkedés és döntéshozatal még ritkaság az európai országokban. A partnerkapcsolatot támogató módszereket elsősorban helyi szinten hozták létre a döntéshozatal támogatására, és csak korlátozott mértékben alkalmazzák az országos szintű politikaformálásban. Az **állampolgári fórumok, nyilvános párbeszéd, online vitacsoportok, „állampolgári bíróságok”, konszenzus konferenciák** stb. csak néhány példát jelentenek az alkalmazott módszerek közül.

Dánia: Dán műszaki konszenzus konferenciák testülete

Az 1980-as évek közepén a dán műszaki testület fejlesztette ki ezt a módszert, amellyel az állampolgárok számára lehetővé válik a tájékozódás a műszaki és komplex témákban. Azóta legalább 20 konszenzus konferenciát szerveztek. Kb. 16 találomra kiválasztott laikuszt hívtak meg egy négy napos, előre kiválasztott témában tartott találkozóra. Először szakértők és a tisztségviselők nézeteit hallgatták meg, aztán egymás között megvitatták a hallottakat. A konferencia utolsó napján előadták egymással egyeztetett, „konszenzusos” nézőpontjukat. [<http://www.tekno.dk/engelsk/methods/index.htm>]

Macedónia: Önkormányzat

Népgyűlést az egész járás vagy a járás egy részének részvételével a polgármester saját kezdeményezésére vagy az érintett választópolgárok 10%-ának kérésére hívhatnak össze. A népgyűlés többségi döntéssel határozhat meg az önkormányzati testületek munkájával kapcsolatos általános irányelveket. Az önkormányzati testületnek kilencven napon belül mérlegelnie kell ezeket az irányelveket, és a megfelelő döntéseket vagy intézkedéseket meg kell hoznia.

1. táblázat. Információhoz való hozzáférés

Ország	Van információhoz jutási törvény?	Van adat/személyiségjogi törvény?	Van végrehajtó intézmény (ombudsman/biztos)?
Bulgária	x	x	x
Cseh Köztársaság	x	x	x
Dánia	x	x	x
Egyesült Királyság	x	x	x
Finnország	x	x	x
Horvátország	c	x	x
Jugoszlávia	c	x	
Macedónia		x	x
Magyarország	x	x	x
Németország		x	
Románia	c	x	
Svájc		x	
Szlovénia	x	x	x

x – Van törvény

c – Nincs külön törvény, de van más jogszabály

2. táblázat. Nyilvános konzultáció

Ország	Tanácsadó népszavazás	Tanácsadó népszavazás kezdeményezője	Petíció-kérés joga
Bulgária	X	helyi és regionális szint: a régióban élő szavazók egy negyede/polgármesterség vagy a lakosság helye, vagy nem kevesebb, mint az önkormányzati képviselők egynegyede, az önkormányzat polgármestere vagy a polgármesterség polgármestere	X
Cseh Köztársaság			X
Dánia	X	a tanács	
Horvátország	X	Kormány	X
Volt Jugoszlávia		100000 szavazó, legalább 30 szövetségi küldött az országgyűlésből	X
Macedónia			X
Magyarország	X	a képviselő-testület 25%- a; a képviselő-testület bizottsága; a helyi szociális szervezet végrehajtó testülete; adott számú helyi választópolgár (10-25%)	
Németország			X
Románia	X		X
Svájc	X	helyi parlament (tanács); polgárok gyűlése; a helyi választópolgárok adott százaléka (5 és 20% között); 50000 szavazópolgár vagy 8 kanton kérésére	X
Szlovénia	X	Nemzetgyűlés (területi változások); a helyi tanács	X

3. táblázat. Nyilvános konzultáció - helyi szint

Ország	Polgárok gyűlései	Részvétel a tanácsuléseken
Bulgária	A polgárok közgyűlése, közösségi találkozók	előterjesztés a helyi tanácsnak a polgárok aláírásával (legalább 100) a polgármesterség, régió, polgármesterség, járás vagy szomszédság, javaslattal egy fontos közösségi probléma megoldására

Ország	Polgárok gyűlései	Részvétel a tanácsuléseken
Cseh Köztársaság		X
Dánia		(sok önkormányzatban lehet feltenni kérdéseket a tanácsülés előtt)
Horvátország		Polgárok közgyűlése, közbizottságok
Volt Jugoszlávia		
Macedónia	Polgárok gyűlése; az állampolgárok gyűlését az önkormányzat polgármesterének kell összehívnia saját kezdeményezésére, a tanács kérése vagy az önkormányzat szavazópolgárainak legalább 10 %-ának kérése alapján	X
Magyarország	Falugyűlések	X (kérdésfeltevés és véleménynyilvánítás lehetősége évi egy alkalommal rendezett gyűlésen)
Németország	Polgárok gyűlése, amit a tanács, a polgármester vagy a polgárok adott százaléka hív össze. Törvény által előírt lakossági gyűlés (évente egyszer)	
Románia		X
Svájc		X
Szlovénia	Polgárok gyűlését a polgármester, a tanács vagy az érintett lakosok 5%-a hívja össze	

4. táblázat. Aktív részvétel - ügydöntő népszavazás

Ország	Ügydöntő népszavazás kezdeményezésének joga	Ügydöntő népszavazás kezdeményezője
Bulgária	X	a helyi választók egynegyede; a tanácsstagok minősített többsége; a terület polgármestere és a kormányzó
Cseh Köztársaság	X	A helyi választók 6-30%-a, a lakosság számának függvényében

Ország	Ügydöntő népszavazás kezdeményezésének joga	Ügydöntő népszavazás kezdeményezője
Dánia	X	nemzetgyűlés 1/3-a
Egyesült Királyság	X	a helyi választók 5%-a által aláírt kérvény a megválasztott polgármesterhez
Finnország		
Horvátország	X	az országos választók 10%-a; a nemzetgyűlés; a helyi választók 20%-a; a helyi tanács
Volt Jugoszlávia		
Macedónia	X	a helyi választók 20%-a
Magyarország	X	a helyi választók adott száma (ezt a számot a helyi hatóságok állapítják meg, de nem lehet kevesebb, mint a választók 10% és nem több, mint 25%-a
Németország	X	a tanács; a helyi választók 6-30%-a a lakosság számának függvényében
Románia	X	
Svájc	X	– a helyi választók adott százaléka (5 és 20% között)
Szlovénia	X	40000 választó aláírása

5. táblázat. Aktív részvétel - állampolgári kezdeményezés joga

Ország	Állampolgári kezdeményezés jogának megléte	Állampolgári kezdeményezés kezdeményező
Bulgária	X	legalább 100 helyi választó kéri
Cseh Köztársaság	X	500 18 év feletti személy
Dánia		
Egyesült Királyság		
Finnország	X	a helyhatóság minden tagjának joga van kezdeményezni helyhatósági ügyekben
Horvátország	X	a javaslatokat a helyi választók legalább 10%-ának kell támogatnia
Volt Jugoszlávia	X	100000 szavazó
Macedónia	X	a kezdeményezést legalább a helyi választók 10%-ának kell benyújtania; 150000 szavazó javasolhatja az alkotmánymódosítást

Ország	Állampolgári kezdeményezés jogának megléte	Állampolgári kezdeményezés kezdeményező
Magyarország	X	a választók minimum létszáma, hogy népi kezdeményezés induljon, a helyi választók nem kevesebb, mint 5%-a és nem több, mint 10%-a; 200000 aláírás 4 hónap alatt a törvényjavaslathoz
Németország	X	bizonyos tartományokban a helyhatóság minden tagjának joga van helyhatósági kérdésekben kezdeményezni; a többiben a tagok minimum számának aláírása szükséges
Románia	X	250000 állampolgárnak van joga szavazni, nekik legalább az ország megyéinek egynegyedéhez kell tartozniuk
Svájc	X	100000 választásra jogosult állampolgár kérheti a szövetségi alkotmány teljes vagy részleges revízióját; helyi szinten: a kezdeményezést a választók 10-20%-ának kell támogatnia, a kantoni törvények értelmében
Szlovénia	X	30000 választó javasolhat alkotmánymódosítást; 5000 választó javasolhat törvényt

Az információs és kommunikációs technológiák (IKT) integrálása

Az európai államok többsége az új információs és kommunikációs technológiákat eszköznek tekinti a kormányzat és az állampolgárok közötti kapcsolatok megerősítéséhez. Mind-egyikük lépéseket tesz, hogy bevezesse az IKT-t a közigazgatásba és elősegítse társadalmi felhasználását. Felismerték az IKT-ban rejlő lehetőséget, mert így olcsóbban és hatékonyabban lehet ellátni a közszolgálati feladatokat, növekszik a kormányzat átláthatósága és a számon kérhetősége, és fookozza az állampolgárok részvételét a demokratikus folyamatokban.

Az IKT-t az információs szolgáltatás, a visszacsatolás és a részvételt ösztönző eszközeként tartják számon. Használatának mértéke elsődlegesen az új technológiákhoz való hozzáférése alapján.

Kormányzat: a kormányzatok többsége beruházásokkal növelte a közigazgatásban dolgozók PC-ellátottságát és internetes hozzáférést.

Állampolgárok: az internet hozzáféréssel rendelkező népesség aránya igen változó mértékű Európa-szerte.

Az IKT elterjesztését szolgáló országos stratégiai keretek megfogalmazódhatnak az információs társadalomra való felkészülés jegyében (pl. Dánia és Svájc), a közszolgálat mo-

dernizálásának részeként (pl. Horvátország) vagy az e-kormányzat bevezetéséhez kapcsolódóan (pl. Szlovénia).

Az online kormány–állampolgári viszonyt lefektető jogszabályok, például, olyan törvényeket tartalmaznak, amelyek elősegítik az IKT használatát, óvják a személyiségjogokat és az adatok biztonságát, lehetővé teszik az online tranzakciókat (elektromos aláírási törvények), vagy a meglévő információs törvények frissítését jelentik.

Az intézkedések és a törvények megvalósításának ellenőrzése az állami szektorban centralizálva vagy decentralizálva történik a minisztériumi osztályok, ügynökségek vagy egyéb megbízottak vezetésével.

Online információk szolgáltatása

Az Európai országok az internet segítségével is eljuttathatják állampolgáraikhoz a kormányzati információkat. A legszélesebb körben elterjedt lehetőségek a következők:

- Web oldalak;
- Portálok: biztosítják az információ beillesztését horizontálisan a szolgáltatásokon keresztül, és vertikálisan a kormányzati szinteken keresztül;
- Keresőprogramok;
- Élő közvetítések;
- Közhivatalok által felállított kioszkok;
- CD Romok.

Az online elérhető információk az intézkedésekben és a döntéshozásban érdekelt állampolgárok számára a következők:

- Kormányzati struktúrák és a politikaformálás folyamatai;
- Szakpolitikai javaslatok és tervek;
- Érvényben lévő törvények;
- Törvénytervezetek;
- Költségvetés;
- Adminisztratív eljárások;
- Személyes adatok.

Dánia: Információhoz jutás az „Életciklus” témakörében

Dánia hivatalos internetes oldalát (ww.danmark.dk) az Állami Információs Szolgálat tartja fenn, és havonta átlag 90 000 látogatója van. Több, mint 1200 cikk szolgáltat információt a dán állampolgárokat érintő kérdésekben (pl. hogyan jussunk tanulmányi ösztöndíjakhoz, hol regisztrálhatjuk a lakcímváltozást). Az összes helyi és kormányzati hatóság és sok magán szervezet szolgál hasznos információval 8500 szervezetről, ezek között címek, telefonszámok és e-mail címek is vannak. Ezek mellett naponta frissítve felsorolja a dán parlament törvényhozó munkáját.

Az „Életciklus” különböző szituációkat illusztrál, amit az emberek többsége valószínűleg megtapasztal, mint az iskolába járás, elköltözés otthonról, házasságkötés, gyermekvállalás, nyugdíjba vonulás stb. Az élethelyzeteket kiindulási pontként használva a felhasználók több mint 1200, ilyen élethelyzetekben hasznos információt tartalmazó helyre kattinthatnak. Legtöbb esetben van link az illetékes hatósághoz, így a felhasználó folytathatja az információkeresést.

Online állampolgári visszacsatolás és konzultáció

Az IKT új lehetőséget teremt a kormányzatok számára, hogy közvetlen visszajelzést kapjanak és közvetlenül konzultáljanak az egyes állampolgárokkal. Legtöbb esetben nem csak egy módon zajlik az online visszacsatolás és a konzultáció, mivel az egyes kormányzati egységek gyakorlata jelentősen különbözik. Az IKT használata az állampolgári visszajelzés begyűjtésében gyakran még kísérleti stádiumban van, bár sok eszköz áll már rendelkezésre.

- *Web- oldalak és e-mailek:* a leggyakrabban használt lehetőség az e-mail címek megadása a törvénytervezetek vagy a jogi dokumentumok tárgyában.
- *Konzultációs portálok:* lehetővé teszi az állampolgároknak, hogy egy hozzáférési ponton keresztül elérhessék a különböző kormányzattal kapcsolatos a legfrissebb információkat a folyamatban lévő konzultáció tárgyában.
- *E-mail listák:* üzenő rendszerek, amiket a törvénytervezetek vagy a jogi dokumentumok köröztetésére lehet használni az érintett felek között, hogy meg tudják vitatni azokat.
- *Online chat események:* ezeken az emberek kifejezhetik véleményüket és kérdéseket tehetnek fel.
- *Online vitafórumok:* központi kérdésekben várják az állampolgárok visszajelzéseit és javaslatait.

Néhány fontos kérdés megválaszolatlan maradt az IKT nyilvános konzultációkon való használatával kapcsolatban. Mivel az állampolgároknak e-mailen keresztül nagyobb lehetőségük van rá, hogy közvetlen kapcsolatba kerüljenek az egyes közszolgálatokkal, a kérdések és javaslatok átfutási ideje jelentősen csökken. Ennek következtében az állampolgárok gyors válaszokat várnak és emiatt át kell gondolni a közszolgáltatások rendszerét. A kormányzatoknak megoldást kell találniuk: meg kell változtatniuk a jelenlegi struktúrát, újra kell gondolniuk a szervezet és a források szétosztását, hogy új normákat vezessenek be az állampolgárokkal való kapcsolattartásban.

Egyesült Királyság: A kormányzat állampolgárok számára fenntartott tere

A kormányzati portálon (www.ukonline.gov.uk) helye van az állampolgárok és a kormányzat (C2G, *citizen-to-government*), valamint az állampolgárok és állampolgárok közötti kapcsolat (C2C, *citizen-to-citizen*) fenntartására. Ezt „Állampolgárok terének” nevezik, és fő célja, hogy

- alkalmat teremtsen a kormányzattal való konzultációra;
- ösztönözze a nyilvános vitát politikai kérdésekben;
- teret biztosítson az e-demokráciának.

Az „Állampolgárok tere” két részre oszlik: az egyik nyilvános információkat tartalmaz, a másik pedig a konzultáció és a vita területe. Az utóbbi vitafórumot tart fenn, ez az „Állampolgárok terének” legtöbbit használt része.

Az állampolgárok online bevonása

A kormányzatok az európai országokban egyelőre csak nagyon korlátozott mértékben alkalmazzák az IKT-t az országos politikai gyakorlatban. Az innovációs példák legtöbbször a helyi kormányzati szinten tapasztalhatóak. Ennek egyik oka vélhetőleg az, hogy az állampolgárok valószínűleg jelentős időt és energiát áldoznak a közügyekben való részvételre, ha ez közvetlen kihatással van az életükre.

Ugyanakkor az állampolgárok egyre növekvő számban használják az internetet az online politikai vita eszközeként egy sor független webes vitafórumon és e-mail listán. Ez újjáéleszti a polgárok érdeklődését és szervező, vitatkozó és cselekvő készségét a nyilvános „cyberspace”-en belül, ami olyan lehetőség, amit nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Az állampolgárok aktív bevonását szolgáló IKT eszközök a kormány vagy az állampolgárok által is működtethetőek. Ugyanakkor a kormányzat és az állampolgárok online kapcsolatában maradnak nyitott kérdések:

- az online államigazgatási javaslatok beolvasztása a döntéshozó folyamatba;
- világos szabályok az állampolgárok javaslatainak felhasználásáról;
- a kormányhivatalnokok helyzete, mikor részt vesznek a polgárok által szervezett online vitákon;
- személyiségi és adatvédelmi biztonság; stb.

Finnország: Oszd meg velünk a nézeteidet!

2000-ben a pénzügyminisztérium közigazgatási osztálya online vitát kezdeményezett az *Oszd meg velünk a nézeteidet!* című fórumon. Ide egy sor kérdés megvitatására invitálták az állampolgárokat, valamint háttéranyagokat és linkeket is közöltek [<http://www.okatantaa.fi>] . A vitafórum résztvevőinek nem kellett regisztrálniuk magukat, és a látogatók a névtelenséget is választhatták.

A vitafórumot 2000 őszén egy hónapon keresztül működtette az Ifjúsági Fórum, amely a finn parlament *Bizottság a jövőért* munkáját segítette. Ők feleltek a fórumra beküldött témákért, és a vita moderátoraiként működtek. Újszerű kísérlet volt, amelyben az online vita levezetését egy civil szervezet folytatta. A fórumot a közvélemény irányította.

A vitafórumot kiterjesztik, hogy az összes finn minisztérium közös platformja legyen.

Hogy az említett kormányok legalább néhány eszközt alkalmazzanak, meg kell fontolniuk a polgárok tömeges informatikai képzését. A közeli jövőben az internet használata ugyanolyan fontos lesz, mint az írás-olvasás. Hogy a kívánt szintet elérjük, hasznosnak bizonyulhat néhány lépés megtétele.

- Minden iskolát fel kell szerelni személyi számítógépekkel és internet hozzáféréssel.
- Az iskolák, szakközépiskolák, egyetemek szoftverjeinek tekintetében széleskörű fejlesztéseket kell véghezvinni.
- Az IT oktatás minőségét javítani kell.
- Minden közkönyvtárat el kell látni internet hozzáféréssel és szabadon használható internet kapcsolattal.

A nonprofit szervezetek szerepe

A nonprofit szervezetek⁵ elsősorban azért jöttek létre, hogy tagjaik nézeteit és érdekeit képviseljék. Legfőbb céljuknak gyakran semmi köze a hivatalos politika világához, de sok esetben együttműködés jöhet létre a lobbizás vagy a közszolgáltatások ellátása során. Mivel távol állnak a hivatalos kormányzati intézményektől és a bürokráciától, erejük és egyedülálló közreműködésük felbecsülhetetlen hatást gyakorol az állampolgári részvétel terén. Manapság úgy tűnik, hogy a nonprofit szervezetek léte, illetve a széles körű, aktív civil társadalom a demokrácia és a jó kormányzás biztosítója.

A nonprofit szervezetek számos módon működhetnek közre az állampolgári részvétel biztosításában.

Először is, a nonprofit szervezetek olyan fórumot teremtenek az emberek számára, ahol megtanulják az együttműködés mikéntjét és a szolidaritást. Közösség iránti elkötele-

⁵ Az angol anyagban a „not-for-profit organizations” elnevezés szerepel, mely „nem profitorientált szervezet”-ként fordítható. Bár jelentésében nem pontosan azonos a nonprofit szervezettel, utóbbi fogalom jobban ismert a magyar nyelvben, ezért a fordításban ezt használtuk. (A szerk.)

zettség és felelősségérzet ébred bennük. Egyszóval a nonprofit szervezetek a politikai alapképességek gyakorlóterepeként működnek.

Másodszor, a „szavuk” felemelésére és hallatására fórumot teremtenek. Az egyesületek segítenek az embereknek, hogy megértsék, tisztázzák és kifejezzék kollektív érdekeiket. A demokratikus politikai gyakorlat alapvető feltétele, hogy megtanuljunk, miként fogalmazzuk meg érdekeinket.

Végül, a nonprofit szervezetek a demokratikus rendszer másik funkcióját is megteremtik: segítenek megtalálni a megoldásokat, és biztosítani tudják, hogy hatékonyan hajtsák végre a döntéseket. A nonprofit szervezetek rámutatnak a problémára és még ki is próbálhatják azok megoldását. Az ötletek, kísérletek kimeríthetetlen tárházával szolgálnak, és még megoldást is nyújthatnak. Valójában a nonprofit szervezetek néha részben még a politikai pártok szerepét is átveszik, és olyan problémákkal foglalkoznak, amelyek nem képeznék a társadalmi közbeszéd részét.

Ami a további konkrét problémákat illeti az állampolgárok részvételére vonatkozóan, a nonprofit szervezetek lényeges szerepet játszanak **az állampolgárok információhoz juttatásában**. Nem ritka eset, hogy a polgárok jobban bíznak néhány egyesületben, mint a kormányzati szervekben. Ráadásul sok nonprofit szervezet, mely közintézményeket is működtethet, gazdagabb adatbázissal rendelkező weblapokat tart fenn, amit amúgy a kormányhivataloktól várnának el a polgárok. A nonprofit szervezetek másik fontos funkciója az oktatási szerep, ami elősegíti a polgárok részvételét a közéletben, biztosítja a lényeges információk áramlását, hogy miként, hol, mikor és miért vegyenek részt a társadalom életében.

Ezzel együtt a nonprofit szervezetek tevékenysége szorosan kapcsolódik **a nyilvános konzultációkhoz** is. Különböző nonprofit szervezetek gyakran közölnek független statisztikákat, közvélemény kutatásokat tartanak, amely mind a polgárok, mind a kormányzati szervek számára hasznos. Nyugodt politikai környezetet teremthetnek, és (különböző szemináriumok, kerekasztal beszélgetések, és viták szervezésével stb.) olyan politikai légkört, amely lehetővé teszi, hogy részt vegyenek a vitában, és az érdeklődő állampolgárokat bevonják.

Mikor az **állampolgárok aktív részvételének** népszerűsítésére kerül a sor, néhány nonprofit szervezet a döntéshozatalban biztosíthatja a társadalomban margóra szorult csoportok képviselőit. A nonprofit szervezeteknek megvan a tudása, szakember gárdája és pénzügyi alapja, hogy segítsék a polgárok jogainak érvényesülését.

Helyi szinten a társadalmi szervezetek és a polgárok önkéntes hálózatai nagy hatással lehetnek az önkormányzati demokrácia elmélyítésére. A társadalmi szervezetek a tagok nézeteinek csatornáiként működhetnek az önkormányzati munka fejlesztésében, valamint lehetőségeket nyújtanak a döntéshozóknak, az önkormányzati tisztségviselőknek és a lakosoknak, hogy egyenrangú párbeszédet folytassanak.

A partneri viszony új formái

A kormányzat néha valamely szolgáltatás és program esetében alternatív finanszírozókra, esetleg magánvállalkozókra vagy önkéntes szervezetekre hárítja át a felelősséget. Az utóbbiak által működtetett szolgáltatások és programok gyakran a rekreációs vagy szociális szertorban jelennek meg.

Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek képviselőit számára adott a lehetőség, hogy helyi megállapodásokat hozzanak létre, ami megfelelő kötelezettségeket és hasz-

not jelent mind az önkormányzat, mind a nonprofit szervezetek számára. A cél a nonprofit szervezeti működés szilárd kereteinek megteremtése, és az, hogy kedvező környezetet alkítsanak ki a helyi demokrácia és a szociális ellátás megvalósulására.

Sok önkormányzat kísérletezik lakossági gyűlések és fórumok létrehozásával, és az egy közösségen belül működő, különböző nonprofit szervezetek összehozásával annak érdekében, hogy megosszák a tapasztalataikat és felfedezzék a közös problémákat.

A nonprofit szervezetek jelentősen hozzájárulnak az állampolgárok politikai folyamatokban való részvételéhez. Mindazonáltal számos kérdést figyelembe kell venni a demokráciához történő hozzájárulásukat vizsgálva.

- Fennáll a veszélye annak, hogy a civil társadalom egyenlőtlen volta a nem profitorientált szervezeteken keresztül politikai területre vetül ki, mert a legtöbb forrással és a legjobb szervezethez tartozó szervezetekkel rendelkező szervezetek hajlamosak a lehető leghangosabban hallatni hangjukat.
- A szervezetek reprezentatív jellege némely esetben kihívást jelenthet: az adott ügyben szavukat felemelő érintettségének mértékét illetően. Néhány szervezet demokratikus működése és minősége lehet, hogy nem ideális.
- A szervezetek mérete és hatékonysága nagyon változatos képet mutat, ezért létkérdés annak felismerése, hogy hozzájárulásukat eseti alapon kell vizsgálni, s nem szabad a szakterület általános minőségének megítélésére használni.

Jogi háttér-dokumentumok

Alkotmányok – minden ország [<http://www.uni-wuerzburg.de/law/>]

Nyilvános információhoz jutás törvénye, Bulgária [<http://www.aip-bg.org/apia.htm>]

Az Információszabadság Törvénye (FOIA), USA [<http://www.usdoj.gov/04foia/>]

Az Információszabadság Törvénye, Egyesült Királyság [<http://www.hms0.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm>]

Az információhoz jutás szabadsága, Cseh Köztársaság, 1999.

A kormány tevékenységének nyilvánosságáról szóló törvény, Finnország [<http://www.om.fi/1184.htm>]

1992-es LXIII. törvény a személyi adatok védelméről és a közérdekű nyilvános adatokról, Magyarország [http://www.privacy.org/pi/countries/hungary/hungary_privacy_law_1992.html]

Adatvédelmi törvény, Egyesült Királyság [<http://www.hms0.gov.uk/acts/acts1984/1984035.htm>]

Önkormányzati törvények

Egyesült Királyság [<http://www.hms.o.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm>]

Magyarország: 1990-es LXV. törvény

Finnország [<http://www.kuntaliitto.fi/english/law.htm>]

Dánia : Consolidation Act No. 59 of January 29th 1998

Horvátország [<http://www.nn.hr/trgovina/pretplata/prijavak.asp>]

Szlovénia [http://www.dzrs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html]

Macedónia: LLSG (JANUARY 2002)

Jugoszlávia

Svájc

Népszavazási törvények

Horvátország [<http://www.nn.hr/trgovina/pretplata/prijavak.asp>]

Szlovénia: Törvény a népszavazási törvény és a népi kezdeményezésről [http://www.dzrs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html]

Törvényjavaslat a döntéshozatali átláthatóságról a közhivatalokban, Románia [<http://www.publicinfo.ro/INITIAT/ENGL-Proiect%20Transparenta.pdf>]

Egyéb referenciák

Részvételi segédlet „Toolkit participation” [<http://www.toolkitparticipation.com/>]

A polgárok részvétele a helyi közéletben – Az Európa Tanács ügyvivő bizottságának jelentése a helyi és a regionális demokráciáról „Participation of Citizens in Local Public Life” Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2000, Council of Europe Publishing [<http://www.coe.org>]

A polgárok, mint partnerek – információ, konzultáció és politikai életben való részvétel „Citizens as partners - information, consultation and public participation in policy-making” OECD - Organization for Economic Co-operation and Development, 2001 [<http://www.oecd.org/puma/citizens/>]

„IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002”, By Andreas Gross and Bruno Kaufmann, Initiative & Referendum Institute Europe [<http://www.iri-europe.org/rating.pdf>]

Az állampolgári részvétel támogatása az önkormányzatokban Bulgáriában és az USA-ban „Supporting Citizen Participation in Local Government in Bulgaria and the United States” Reports prepared for the Local Government Initiative , October 2001,

Sofia [http://www.lgi-bg.org/lgi/index.cfm?fuseaction=library_item&ObjectID=075320AC-A7F7-4C5B-A374E24F1FB1379B&l=eng]

Civil szervezetek a törvényhozó folyamatban „Civil organizations in the legislative process” Edited by Judit Fridli and Ildi Pasko A Publication of the Hungarian Civil Liberties Union Budapest, April 2000

Nyílt kormányzás kiépítése Délkelet-Európában – Nemzetközi szeminárium Szlovéniában „Building Open Government in South East Europe: Information, Consultation and Public Participation” International Roundtable, Slovenia, May 2002, PUMA Report [<http://www.oecd.org/puma/citizens/>]