

Áttekintés

Nyitott kormányzat: A civil társadalommal folytatott párbeszéd ápolása

Overview

Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society

Hungarian translation

Az Áttekintések az OECD kiadványok kivonatos fordításai.

Az Online Könyvesboltban (www.oecd.org/bookshop) díjmentesen állnak
rendelkezésre.

Ez az Áttekintés nem hivatalos OECD fordítás.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

GAZDASÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉS FEJLESZTÉSI SZERVEZET

Tájékoztató, konzultáció és a nyilvánosság részvétele a politikai döntésekben : A nyitott kormányzat felépítése az OECD tagállamaiban

Írta :

Joanne Caddy

adminisztrátor

és

Christian Vergez

Vezető adminisztrátor

Az OECD Közigazgatási és Területfejlesztési Igazgatósága

Kivonat

A nyitott és átlátható kormányzás felépítésének kihívásával valamennyi országnak szembe kell néznie. Ebben a fejezetben¹ áttekintjük az OECD által a közelmúltban elkészített jelentés kulcsfontosságú megállapításait és legfontosabb politikai ajánlásait arra nézve, hogy az OECD tagállamaiban a kormányzatok milyen módon vonják be állampolgáraikat a politikai döntések nyitottabb meghozatalába. A jelentés úgy érvel, hogy az erőteljes jogi, intézményi és politikai keretek létrehozása ahhoz, hogy a nyilvánosság hozzáférhessen az információkhoz, és hogy részt vehessen a konzultációkban és a politikai döntések meghozatalában, hozzájárul a közéleti kérdések jobb szabályozásához, a korrupció elleni harchoz, valamint a nyilvánosságnak a kormányzatba vetett nagyobb bizalmához.

A jó kormányzás alapelveitől a gyakorlatig

A jó kormányzást egyre nagyobb mértékben a gazdasági fejlődés és a társadalmi stabilitás egyik nélkülözhetetlen tényezőjének tekintik, és a közéleti kérdések sok területén az OECD munkájának középpontjában helyezkedik el. Maga az OECD is egyre nagyobb figyelmet fordít a kulcsfontosságú kormányzati partnerekkel, például üzleti vállalkozásokkal, szakszervezetekkel (a hosszú távú konzultációs struktúrákon keresztül), és a közelmúltban a civil társadalom szervezeteivel (CSO-k) folytatott politikai párbeszédre, amelyeknek hozzájárulása döntő szerepet játszik a jó kormányzás elérésében. A politikai párbeszédből nyerhető értékes ismeretek felismerése és a tapasztalatok megosztása az országok széles körén belül az OECD munkájának középpontjában helyezkedik el, a tagállamok és a kívülálló országok esetében egyaránt. Ennek a megközelítési módnak mindkét elemére rávilágítottak „A nyitott kormányzás felépítése Délkelet-Európában” elnevezésű kerekasztal-tárgyalás során, amely 2002. május 23-24-én került megrendezésre Ljubljanában (Szlovénia). Ezekon a tárgyalásokon csaknem száz kormányzati és civil gyakorlati szakember vett részt az OECD tagállamaiból és a kívülálló országokból.

A jó kormányzás alapelvei

A jó kormányzás széles körben elfogadott alapelvei között a következők szerepelnek: nyitottság, átláthatóság és számonkérhetőség; méltányosság és egyenlőség a polgárokkal való bánásmódban, ide számítva a konzultációs és a részvételi mechanizmusokat is; hatékony és eredményes szolgáltatások; átlátható és alkalmazható törvények és szabályozások; következetesség és koherencia a politika kialakításában; a törvények rendelkezéseinek tiszteletben tartása; valamint az etikus viselkedés magas foka. Ezek az alapelvek jelentik azt az alapot, amelyre a nyitott kormányzást fel lehet építeni, amely kormányzás működése hozzáférhetőbb, reagálóképesebb és átláthatóbb.

A nyitott kormányzás felépítése során különös jelentőséggel bír a következő három kulcsfontosságú alapelv:

- *Számonkérhetőség*: ami azt jelenti, hogy a köztisztviselők azonosíthatók és cselekedeteikért elszámolási kötelezettséggel tartoznak.
- *Átláthatóság*: vagyis a nyilvánosság megbízható, releváns és aktuális tájékoztatásban részesül a kormányzat tevékenységéről.
- *Nyitottság*: ami azt jelenti, hogy a kormányzat odafigyel az állampolgárokra és az üzleti vállalkozásokra, és javaslataikat figyelembe veszi a közéleti politika megtervezése és megvalósítása során.

Ezek az alapelvek nem elvont eszmék. Mindegyik alkalmazható a gyakorlatban megfelelő törvényeken, irányelveken, valamint formális és informális intézményi kereteken keresztül. Például azok a törvények, amelyek megalapozzák az információkhoz való hozzáférés jogát - valamint az ezen jogok betartásához szükséges intézményi mechanizmusok - a kormányzati átláthatóság és számonkérhetőség javításának építőelemei. Azok a kormányzati politikák, amelyek kikötik, hogy az állampolgárokkal és a CSO-kkal milyen módon kell konzultálni a politikai döntések meghozatala során, és hogy a politikusoknak hogyan kell számot adniuk arról, hogy milyen módon vették figyelembe a nyilvánosság hozzájárulását a döntések meghozatala során, szükséges, és talán elégséges feltételei a nagyobb nyitottság elérésének. Az állampolgárok és a civil társadalom mélyebb bevonása nem azt jelenti, hogy a megválasztott kormányzat lemond a közérdekű döntések meghozatalában viselt felelősségéről. Nem is azt jelenti, hogy több időt és energiát kell fordítani arra, hogy kifejtsék javaslataikat és kikérjék az állampolgárok véleményét a politikai ciklus alatt (a tervezéstől a végrehajtásig), és hogy megindokolják döntéseiket.

A fejezet további része áttekinti azt, hogy az OECD tagállamai hogyan ültetik át a jó kormányzásnak ezeket az alapelveit a nyitottabb kormányzat felépítésének gyakorlatába, különös tekintettel a közéleti politika megtervezésére, megszövegezésére és végrehajtására.²

Miért kell bevonni az állampolgárokat a politikai döntésekbe?

Több tényező is arra készítette az OECD tagállamait, hogy összpontosítsák figyelmüket az állampolgárokkal fenntartott kapcsolataik megerősítésére, ide számítva az állampolgárok

választásokon való részvételének állandó csökkenését, a politikai pártok tagságának lemorzsolódását és a legfontosabb közintézményekbe vetett bizalom csökkenését, amelyet a felmérések kimutatnak. A kormányzatok jobb átláthatósága és számonkérhetősége iránti igény nő, amint a nyilvánosság és a média egyre tüzetesebben szemügyre veszi a kormányzat tevékenységeit, és amint kodifikálják és felemelik a közéleti magatartás követelményeit. Ezzel egyidőben minden országban kialakulófélben vannak a közszférában való képviselő és részvétel új formái. Az egyre képzetesebb és egyre jobban informált állampolgárok azt akarják, hogy véleményüket és ismereteiket vegyék figyelembe a közérdekű döntések meghozatalában, és az OECD összes tagállamában nagy nyomás nehezedik a kormányokra, amelyek ezért kénytelenek reagálni ezekre az igényekre.

Ezek az új igények a gyorsan mozgó, globalizált világ háttere előtt merülnek fel, amelyet egyre inkább a hálózatok, nem pedig a hierarchia jellemez. Az Internet új távlatokat nyitott meg az információk független létrehozásában és kicserelésében, és hatékony eszközt biztosít a glóbusz egymástól távoli pontjain tartózkodó résztvevők közötti koordinációhoz. Az üzleti vállalkozások élen jártak ennek az új realitásnak a kiaknázásában, ám a nemzetközi civil társadalom sem maradt le mögöttük. Ezzel ellentétben viszont a kormányzatok csak nagyon lassan kezdték el kihasználni a hálózati szemléletmód előnyeit, és csak most kezdik el felfedezni az állampolgároknak és a civil társadalmi szervezeteknek a politikai kérdések megfogalmazásába és a döntések végrehajtásába történő bevonása előnyeit.

Az állampolgárok tájékoztatása, a velük való konzultálás és részvételük a jó kormányzás központi elemeit alkotják, és ezek előmozdítják a nyitottságot és a megalapozott beruházásokat a politikai döntések jobb meghozatalába. Mindezek a tényezők lehetővé teszik, hogy a kormányzat kihasználja a politikai szempontból releváns új eszmék, információk és erőforrások új forrásait a döntések meghozatala során. Ugyanilyen fontos az is, hogy ezek hozzájárulnak a kormányzat felé irányuló általános bizalom felépítéséhez, javítják a demokrácia színvonalát és erősítik a civil társadalom képességeit.

Az OECD hozzájárulása a kialakuló vitához

Már régen felismerték, milyen nagy a jelentősége a nyilvánosság tájékoztatásának és a szociális partnerekkel folytatott konzultációnak abban a munkában, amelyet az OECD a szektorális politikák széles körében folytat, ide számítva a környezetvédelmet, az oktatást és a korrupció elleni harcot. Ám csak az OECD-tagállamok kormányzati központjai rangidős tisztségviselőinek 1998. évi, Bernben (Svájc) megrendezett értekezletén foglalkoztak első ízben kifejezetten ezen funkcióknak a demokratikus kormányzati rendszerek szempontjából fennálló jelentőségével. Az értekezlet központi témája a „Tájékoztatási irányelvek és a demokrácia színvonala” volt. Ezen értekezlet eredményeként az OECD Közigazgatási Szolgálatát (PUMA)³ felkérték arra, hogy végezzen el egy összehasonlító elemzést arról, hogy az OECD tagállamai milyen lépéseket tettek annak érdekében, hogy megerősítsék a kormányzatok és az állampolgárok közötti kapcsolatokat a politikai döntések meghozatalában.

A PUMA munkacsoportja, amely a kormányzat és az állampolgárok közötti kapcsolatok megerősítésével foglalkozott, 1999 februárjában tartotta meg az első ülését az OECD párizsi székházában. Fennállása során (1999-2001) félévenkénti ülésein részt vett több mint húsz OECD-ország képviselője, és sok más szakértő aktív hozzájárulására is számíthatott. A munkacsoport tagjai

általában a központi közigazgatás magasrangú tisztségviselői voltak, akik felelősséggel tartoztak a nyilvánosság tájékoztatásával és a vele folytatott konzultációval kapcsolatos irányelvek kidolgozásáért és áttekintéséért. A Munkacsoport útmutatásai alapján két felmérés is elkészült 1999 és 2000 során, az egyik a kormányzat és az állampolgárok közötti kapcsolatok megerősítéséről az OECD-országokban, a másik pedig az információs technológia felhasználásáról a kormányzat és az állampolgárok közötti kapcsolatok megerősítésében. A felméréseken keresztül megszerzett komparatív információk kiegészítéseként 2000 és 2001 folyamán elkészítettek kilenc részletes esettanulmányt egy-egy országról, hogy feltárják a kormányzat és az állampolgárok közötti kapcsolatok dinamikáját számos konkrét esetben és politikai területen (ide számítva az egészségügyet, az oktatást, a környezetvédelmet és a szociálpolitikát). És végül: a Munkacsoport által biztosított felismerések, tapasztalatok és rendszeres frissítések felbecsülhetetlenül értékes útmutatásokat nyújtottak a Titkárság számára.

A két évig tartó közös erőfeszítések eredményeit az OECD *„Az állampolgárok mint partnerek: Tájékoztatás, konzultáció és a nyilvánosság részvétele”* (2001b) című, az OECD összes tagállamából származó információkat tartalmazó jelentésében publikálták. Az OECD által az ezen a kialakulófélben lévő területen elvégzett munkának és jelentéseinek értéke abban van, hogy meghatároz bizonyos kulcsfontosságú kifejezéseket és biztosítja azokat a kereteket, amelyeknek felhasználásával fel lehet „térképezni” az OECD-tagállamok rendkívül sokféle tapasztalatait.

2001 decemberében létrehozásra került a PUMA szakértői csoportja, amely a kormányzatnak az állampolgárokkal és a civil társadalommal fenntartott kapcsolataival foglalkozott, abból a célból, hogy továbbvigye a munkát két meghatározott területen, nevezetesen a tájékoztatás, a konzultáció és az állampolgárok bevonása területén megtett kormányzati erőfeszítések, valamint az információs és kommunikációs technológiák (ICT) felhasználásának kiértékelése érdekében, az állampolgároknak a politikai döntések meghozatalába történő bevonása céljából (e-konzultáció).

A jelentés azonban nem tudja közvetíteni azt az országok képviselői közötti eleven vitát és kötetlen légkört, amely a rendes munkaüléseket jellemezte. A sok különbözőség ellenére (például amelyek az alkotmányos rendszerek és a közigazgatási hagyományok szempontjából fennállnak) minden résztvevőnek ugyanazzal a dilemmával kellett szembenéznie: „Hogyan lehet biztosítani az állampolgárok nagyobb részvételét a politikai döntések meghozatalában, a képviseleti demokrácia korlátai között?” A közös kihívás felismerése az országok ilyen széles köre között - Kanadától, Finnországtól és Svédországtól Magyarorszáig, Koreáig és Mexikóig - csak arra szolgált, hogy kihangsúlyozza ennek a kérdésnek a jelentőségét a demokratikus kormányzás szempontjából, szerte a világon. Jóllehet az egyértelműen igaz, hogy bármely adott OECD-tagállam tapasztalatai nem feltétlenül megfelelőek az összes ország helyzetében, a politikai ajánlások - amelyeket a csoportos, „sokféleségben megtartott megbeszélések” során dolgoztak ki és konszenzussal fogadtak el -, némi alapot szolgáltatottak a szélesebb körű alkalmazhatósághoz.

A kulcsfontosságú kifejezések meghatározása

Az egyik legelső kihívás, amellyel a résztvevő OECD-tagállamoknak szembe kellett nézniük, az volt, hogy megállapodásra kellett jutniuk néhány olyan alapvető fogalom tartalmáról, amelyek a kormányzatok és az állampolgárok közötti kapcsolatok kereteit alkotják, és amelyeknek érvényben kell maradniuk a politikai döntéshozás minden egyes fázisában: a tervezéstől a végrehajtáson keresztül

egészen a kiértékelésig. Figyelembe véve a nyelvek, az alkotmányos keretek és a közigazgatási kultúrák sokféleségét, amelyeket az OECD-tagállamokban tapasztalni lehet, ez a feladat egyáltalán nem volt egyszerű.

A Munkacsoporton belül folytatott kiterjedt vitákat követően a következő meghatározásokról született megállapodás, amelyek aztán alapul szolgáltak mind az összehasonlító tanulmányokhoz, mind pedig az egyes országokról készített esettanulmányokhoz (OECD, 2001b, 23. oldal). Jóllehet ezeket a meghatározásokat nem feltétlenül lehet egyetemesen alkalmazni, és talán túlzottan le vannak egyszerűsítve, megvan az az előnyük, hogy egyértelmű hivatkozási pontot jelentenek, amelyeknek segítségével elemezni lehet a kormányzat és az állampolgárok közötti sokféle kölcsönös viszonyt, amelyekkel a politikai folyamatok során találkozhatunk:

- **Tájékoztatás: ez egy egyirányú kapcsolat**, amelynek során a kormányzat létrehoz és átad információkat az állampolgárok által történő felhasználás céljából. A fogalom kiterjed mind az információkhoz való „passzív” hozzáférésre az állampolgárok igényei alapján, mind pedig azokra az „aktív” intézkedésekre, amelyeket a kormány megtesz annak érdekében, hogy az információkat terjessze az állampolgárok felé.



- **Konzultáció: ez egy kétirányú kapcsolat**, amelyben az állampolgárok visszajelzéseket adnak a kormányzatnak. Ehhez a kormányzatnak előzetesen meg kell határoznia, hogy milyen kérdésekben kéri ki az állampolgárok véleményét, és gondoskodnia kell tájékoztatásról.



- **Aktív részvétel: ez a kapcsolat a kormánnyal való partnerségre épül**, amelynek során az állampolgárok tevékenyen részt vesznek a döntéshozási folyamatban. Ez a meghatározás felismeri az állampolgárok szerepét, amelyet a döntési lehetőségek felvetésében és a politikai párbeszéd kialakításában betöltenek, jóllehet a végső döntés, vagy a politikai kérdések megfogalmazásának felelősségét továbbra is a kormánynak kell viselnie.



Azokat a konkrét intézkedéseket, amelyeknek útján a tájékoztatást, a konzultációt és az aktív részvételt a gyakorlatban megvalósítják, a következőkben azonosították: törvényhozás, irányelvek, intézmények és eszközök, mind a hagyományosak, mind pedig azok, amelyek az információs és

kommunikációs technológiára (ICT) épülnek. Ez az analitikus keret gondoskodott arról a „térképről”, amelyen belül át lehet tekinteni a felmérés eredményeit. Ezek megtekinthetők az 1. ábrán (minden cella egy-egy kiválasztott szemléltető példát tartalmaz).

1. ábra: Analitikai keretek

	Törvények	Irányelvek	Intézmények	Eszközök (hagyományos)	Eszközök (ICT-k)
Tájékoztatás	Az információk szabadsága (FOI)	Megbízatus	Információs irodák	Nyilvántartások, brosúrák, poszterek	Webhelyek, portálok
Konzultáció	A szabályozások hatásainak felmérése	Kisebbségi csoportok	Tanácsadó testületek	Nyilvános meghallgatások	E-mail
Aktív részvétel	Népi törvényhozási kezdeményezések	Együttműködési megállapodások	Központi politikai egységek	Állampolgári zsűrik	Elektronikus párbeszéd-csoportok (EDG)

Ennek az analitikai keretnek talán az a legnagyobb előnye, hogy egyszerű hivatkozási pontról gondoskodik annak szisztematikus megvizsgálásához, hogy mi az, ami gyakran megzavarja a valamely adott országban érvényben lévő törvények, folyamatok és eljárások rendjét, nem is beszélve a több ország közötti viszonyról. Ezenkívül azt is jelzi, hogy az egyes elemek (törvények, irányelvek, intézmények és eszközök) hatást gyakorolnak az állampolgárok tájékozódási, konzultációs és a politikai döntéshozásban való részvételi képességére, és hogy mindegyik elem döntő jelentőségű az ezen a területen megtett kormányzati erőfeszítések sikere szempontjából.

És végül: szemlélteti, hogy lehet találni konkrét példákat az ábrán meghatározott minden egyes kölcsönhatásra. Ez viszont arra utal, hogy ha tanulunk mások tapasztalataiból (helyi, országos vagy nemzetközi szinten), ez hozzájárulhat annak elkerüléséhez, hogy „újából feltaláljuk a spanyolviaszt”, és a jövőben sok további innovatív intézkedést ki lehet dolgozni.

1. Kulcsfontosságú megállapítások és politikai ajánlások

Az OECD-tagállamokban tapasztalható trendek

Az arra irányuló kormányzati kezdeményezések, hogy kikérjék az állampolgárok hozzájárulását a politikai döntések meghozatalához, történelmi szempontból viszonylag újak a legtöbb OECD-országban, és csak viszonylag ritkán vetik alá ezeket elemzésnek. A jelentés azonban azonosította a következő alapvető trendeket (OECD, 2001a, 2. oldal):

- A kormányzatok által az állampolgárok számára biztosított *tájékoztatás* kiterjedése, mennyisége és minősége jelentős mértékben fejlődött az elmúlt tizenöt év során, és a tájékoztatás biztosítását az OECD összes tagállama célul tűzte ki.
- A visszajelzés és a *konzultáció* lehetőségei szintén bővülnek, de lassabb mértékben, és továbbra is nagy különbségek tapasztalhatók azon OECD-tagállamok, ahol régen megalapozott hagyományai vannak a konzultációnak, és azon államok között, amelyek csak mostanában kezdik el nemzeti szinten megnyitni a kormányzati döntéshozást az állampolgárok számára.
- Az állampolgárok *aktív részvétele* a döntésekben és a politikai döntések meghozatalában, a fenti meghatározás szerint, meglehetősen ritka, és a néhány megfigyelt példa csak nagyon kevés OECD-országra korlátozódik.

A tájékoztatás alapvető előfeltétel

Az információkhoz való hozzáférés megfelelő szintjének és az információk védelmének biztosításához szükség van megalapozott törvényekre, egyértelmű intézményi mechanizmusokra ezek alkalmazásához, valamint független bíróságokra a törvények betartatásához. Végül, de nem utolsósorban: szükség van arra, hogy az állampolgárok ismerjék és értsék jogukat, és legyenek hajlandóak és képesek ezeknek megfelelően cselekedni.

Az információkhoz való hozzáférés egy fontos sarokpillér, mert erre épül a konzultáció és az aktív részvétel. Ennek ellenére csak viszonylag új jelenség, még azokban az OECD-országokban is, ahol megalapozott piacgazdaságok és demokratikus rendszerek léteznek (OECD, 2001c, 29. oldal). 1980-ban az OECD tagállamainak csupán 20%-ában volt érvényben olyan törvény, amely szabályozta az információkhoz való hozzáférést (ezeket a törvényeket az információk szabadságáról szóló törvényeknek, vagy FOI-törvényeknek is szokták nevezni). Ez a szám 1990-re is csak 40%-ra emelkedett, és 2000 végére érte el a 80%-ot. Ennek fényében nem meglepő, ha azt tapasztaljuk, hogy az állampolgárokkal folytatott konzultáció és a politikai döntésekbe történő bevonásuk még mindig viszonylag új tevékenység az OECD-országok és a szervezeten kívüli országok kormányai számára egyaránt.

A konzultációnak központi jelentősége van a politikai döntések meghozatalában

A konzultációk során a kormányzat meghatározza a témákat, felveti a kérdéseket és kezeli a folyamatot, miközben az állampolgárokat felkéri arra, hogy nézeteikkel és véleményükkel járuljanak hozzá a folyamathoz. A konzultációt csak a közelmúltban kezdték el a politikai döntések nyilvános meghozatalához nélkülözhetetlen elemnek tekinteni az OECD-országok többségében, és még kidolgozás alatt állnak a törvényi, irányelvi és intézményi keretek.

A nyilvános konzultációkat szabályozó törvények és rendelkezések megléte jelentős mértékben eltér az OECD tagállamai között. Bizonyos országokban a konzultáció az alkotmányos rendszer alapvető jellegzetessége (például népszavazások); más országokban viszonylag korlátozott ezen törvények és rendelkezések hatóköre, alkalmazása és hatása. Több országban jogi előírás a speciális érdekcsoportokkal, például szakszervezetekkel, szakmai egyesülésekkel vagy a lakossággal való konzultálás, az ilyen jellegű érdekeket közvetlenül érintő irányelvek vagy törvények megfogalmazása során. A konzultációs eljárások központi szerepet töltenek be a szabályozások hatásainak elemzésében (RIA), a szabályozási tervezetek és azok alternatívái pozitív és negatív hatásainak szisztematikus felmérésében, és bizonyos politikai területeken létezik erre vonatkozóan törvényi követelmény is (például a környezetre gyakorolt hatások felmérését szabályozó törvények esetén).

Sok OECD-tagállam inkább a politikai nyilatkozatokra, formai szabályokra (például a kabinet rendelkezései, útmutatásai és szabványai) és a régóta fennálló informális gyakorlatra támaszkodik. Sok országban létrehozta állandó vagy ad hoc tanácsadó testületet, bizottságokat és tanácsokat, hogy gondoskodjanak információkról a kormányzat számára a közpolitika különféle területein.

Az aktív részvétel mint új terület

Az aktív részvétel elismeri az állampolgárok azon autonóm képességét, hogy részt vehetnek a politikai változatok megvitatásában és létrehozásában. Ez megköveteli, hogy a kormányzatok bevonják a nyilvánosságot a napirendi pontok meghatározásába, és kötelezettséget kell vállalniuk arra nézve, hogy a közösen megfogalmazott politikai javaslatokat figyelembe veszik a végső döntés meghozatala során. Végül, de nem utolsósorban: megköveteli, hogy az állampolgárok elfogadják a politikai döntések meghozatalában betöltött szerepükkel járó nagyobb felelősséget, amely a részvételi jogukhoz társul.

Az OECD-nek alig néhány tagállama kezdte meg az ilyen jellegű megközelítési módok feltárását, és jelenleg csak korlátozott tapasztalatok állnak rendelkezésre. Néhány tagállamban az állampolgárok hagyományosan szívesen élnek az új törvények vagy politikák javasolásának lehetőségével, például a népi törvényhozási kezdeményezéseket szabályozó törvény és az állampolgárok által kezdeményezett népszavazások alapján. Több országban megkezdték új irányelvek kidolgozását az állampolgároknak a politikai döntések meghozatalában való tevékenyebb részvétele érdekében. Ezeknek a politikai nyilatkozatoknak az egyik közös eleme az a felismerés, hogy a kormányzatnak az a feladata, hogy lehetőségeket biztosítson az aktív részvételhez, és hogy az állampolgárok és szervezeteik fontos szerepet játszhatnak az őket befolyásoló irányelvek kialakításában.

Az állampolgárok on-line módon történő bevonása

Az OECD összes tagállama felismeri az információs és kommunikációs technológiákban (ICT-k) rejlő lehetőségeket arra nézve, hogy jobb közszolgáltatásról gondoskodjanak alacsonyabb költséggel, fokozzák a kormányzat átláthatóságát és számonkérhetőségét, és előmozdítsák az állampolgárok nagyobb részvételét a demokratikus folyamatokban. Ugyanakkor csak kevesen számítanak arra, hogy az új ICT-k a közeljövőben teljes mértékben helyettesíthetik a hagyományos módszereket a tájékoztatásban, a konzultációban és az aktív részvételben.

A legtöbb országban felismerik, hogy gondoskodni kell arról, hogy az összes állampolgár, akár on-line módon, akár nem, de folyamatosan hozzáférjen magas színvonalú szolgáltatásokhoz és egyenlő jogokat élvezzen a közzsférában való részvételben. A „digitális vízváltó” létezésének fényében nélkülözhetetlen az új, ICT-alapú eszközök integrálása a már meglévő „off-line” eszközökkel. Feltétlenül gondoskodni kell arról, hogy az ICT ne kizárólag a nagyobb mennyiséget tegye lehetővé, hanem azt is, hogy az állampolgárok magasabb színvonalon vehessenek részt a közpolitikával kapcsolatos mérlegelésekben (azaz a biztosított információk és a kapott hozzájárulás szempontjából). A jelenlegi tapasztalatok arra is utalnak, hogy az állampolgárok részvételét kiszolgáló on-line rendszerek megtervezése során a célközönséget képviselő személyek aktív részvételére kell törekedni.

Az ICT-k alkalmazása annak érdekében, hogy a nyilvánosság szélesebb keresztmetszetét bevonják a politikai döntések meghozatalába, 2002-ben a két kulcsfontosságú iránymutatás egyike volt azok közül, amelyek annak a szakértői csoportnak a munkáját szabályozták, amely a kormányzatnak az állampolgárokkal és a civil társadalommal fenntartott kapcsolataival foglalkozott. Egy készülő jelentés, amelyet ezen csoport útmutatásai alapján állítanak össze, rámutat öt olyan kulcsfontosságú kihívásra, amelyet figyelembe kell venni, ha on-line módon, hatékonyan be akarjuk vonni az állampolgárokat a politikai döntések meghozatalába:

- *Lépték*, vagyis megbirkózás sokféle véleménnyel.
- Az állampolgárok és a közhivatalnokok *képességei*.
- *Koherencia* a politikai ciklus teljes időtartama során.
- *Okulás* a helyi szintű és a más országokban megszerzett tapasztalatokból.
- A költségek, a hasznok és a hatások *kiértékelése*.

Hiányzik a kiértékelés

Megdöbbenő kiegyensúlyozatlanság tapasztalható azon idő, pénz és energia, amelyet az OECD tagállamai az állampolgárok bevonásába fektetnek (akár on-line, akár off-line), valamint az említett intézkedések hatékonyságának és a politikai döntések nyilvános meghozatalára gyakorolt hatásaik kiértékelése között. Jelenleg egyetlen OECD-tagállam sem folytat szisztematikus kiértékelést azon erőfeszítéseiről, amelyet a tájékoztatás, a konzultáció és az állampolgároknak a politikai döntések meghozatalába történő bevonása területén megtesz, bár valamennyien felismerik, hogy szükség van megfelelő eszközökre és kiértékelési képességeik javítására (OECD, 2001b, 65. oldal).

A jelenlegi gyakorlatban tapasztalható ezen „hiány” egyértelműen tükröződött azokból a válaszokból, amelyeket az országok abban a felmérésben adtak, amelyet az OECD „*Az állampolgárok mint partnerek*” című jelentéséhez készítettek (2001b). Ennek eredményeként a másik olyan kulcsfontosságú kérdés, amelyre a Szakértői Csoport az erőfeszítéseit összpontosította 2002-ben, azoknak az alapvető kiértékelési kereteknek a kidolgozása volt, amelyeket az egyes országok szükségleteinek megfelelően aztán adaptálni lehet. Magától értetődik, hogy végeredményben maguk az állampolgárok fogják kiértékelni, hogy a kormány milyen eredményeket ért el az állampolgárok tájékoztatásában, a velük folytatott konzultációban és aktív részvételük elérésében.

A politikusoknak szóló ajánlások

Amikor a kormányzatok meg akarják nyitni a politikai döntéshozásban való részvétel lehetőségét az állampolgárok előtt, gondoskodniuk kell a következő feltételekről:

- **a tájékoztatás** legyen teljes, objektív, megbízható, releváns, könnyen elérhető és megérthető;
- **a konzultációnak** legyenek világosan meghatározott céljai és szabályai, amelyek előírják a jogok gyakorlásának határait és a kormány kötelezettségét arra nézve, hogy vegye figyelembe az állampolgárok által szolgáltatott információkat;
- **a részvétel** gondoskodik elégséges időről és rugalmasságról ahhoz, hogy felmerülhessenek új elképzelések és javaslatok az állampolgároknak, valamint megfelelő mechanizmusokról ezeknek a kormányzat politikai döntéshozatali folyamatába történő integrálásáról.

Ezenkívül - az OECD-tagállamok kollektív tapasztalatai alapján - megfogalmaztak tíz iránymutató alapelvet a tájékoztatásra, a konzultációra és az aktív részvételre vonatkozóan (lásd a 2. ábrát). Ezek az alapelvek nagyon hasznosak lehetnek a nemzeti kiértékelési keretek kidolgozása során, valamint akkor, amikor a kormányzati teljesítmény javítására törekednek ezen a nagy kihívásokat jelentő területen.

2. ábra: A sikeres tájékoztatáshoz, konzultációhoz és az állampolgároknak a politikai döntéshozásban való aktív részvételéhez szükséges intézkedésekre vonatkozó útmutató irányelvek

1. Elkötelezettség

Minden szinten szükség van irányításra és erős elkötelezettségre a tájékoztatás, a konzultáció és a politikai döntések meghozatalában való aktív részvétel mellett, a politikusok, a magasrangú menedzserek és a közhivatalnokok szintjén egyaránt.

2. Jogok

Az információkhoz való hozzáféréssel, a visszajelzések adásával, a konzultációval és a politikai döntések meghozatalában való részvétellel kapcsolatos állampolgári jogokat szilárdan meg kell alapozni törvényben vagy irányelvekben. Ezenkívül egyértelműen ki kell mondani, hogy a kormányzat köteles reagálni, amikor az állampolgárok gyakorolják ezeket a jogait. Az említett jogok érvényesítéséhez feltétlenül szükség van független felüyeleti intézményekre, vagy velük egyenértékű intézményekre.

3. Egyértelműség

Már a kezdeteknél pontosan meg kell határozni a tájékoztatás, a konzultáció és a politikai döntések meghozatalában való aktív részvétel céljait és korlátait. A megfelelő szerepköröknek és felelősségeknek szintén egyértelműnek kell lennie mind az állampolgárok (információk közlése), mind pedig a kormány (olyan döntések meghozatala, amelyekért felelősséggel tartozik) vonatkozásában.

4. Idő

A nyilvánossággal folytatott konzultációt és az aktív részvételt a lehető leghamarabb meg kell kezdeni a politikai folyamat során, hogy több lehetőség legyen a politikai megoldások kialakítására és a sikeres megvalósítás esélyének növelésére. Elegendő időt kell biztosítani ahhoz, hogy a konzultáció és a részvétel eredményes legyen. A politikai ciklus minden szakaszában szükség van tájékoztatásra.

5. Objektivitás

Azoknak az információknak, amelyeket a kormány a politikai döntéshozás során közöl, objektívnak, teljeseznek és hozzáférhetőeknek kell lenniük. Minden állampolgárt azonos bánásmódban kell részesíteni, amikor élnek az információkhoz való hozzáféréssel és a részvétellel kapcsolatos jogaikkal.

6. Erőforrások

Szükség van megfelelő pénzügyi, humán és technikai erőforrásokra ahhoz, hogy a nyilvánosság tájékoztatása, a konzultáció és az aktív részvétel eredményes legyen.

7. Koordináció

A tájékoztatással, a visszajelzések kérésével és az állampolgárokkal való konzultációval kapcsolatos kezdeményezéseket koordinálni kell a kormányzat egységei között annak érdekében, hogy javítsák az ismeretek kezelését, gondoskodjanak a politikai koherenciáról, elkerüljék az erőfeszítések szükségtelen megkettőzését és csökkentsék a „konzultációs kimerültség” kockázatát az állampolgárok és a civil társadalom szervezetei körében. A koordinációs erőfeszítések nem csökkenthetik a kormányzati egységek képességeit az innováció és a rugalmasság biztosítása terén.

8. Számonkérhetőség

A kormányzatok kötelesek számot adni arról, hogy hogyan használták fel az állampolgárok hozzájárulásait, amelyeket a visszajelzéseken, a nyilvános konzultációkon és az aktív részvétel útján szolgáltattak. A kormányzat általános számonkérhetősége érdekében feltétlenül szükség van intézkedésekre annak biztosítása érdekében, hogy a politikai döntéshozási folyamat nyitott, átlátható és irányítható legyen a külső vizsgálatok és ellenőrzések számára.

9. Kiértékelés

A kormányzatoknak szükségük van eszközökre, információkra és kapacitásra ahhoz, hogy kiértékeljék teljesítményüket, amelyet az információk közlésében, a konzultációk lefolytatásában és az állampolgárok bevonásában nyújtottak, annak érdekében, hogy képesek legyenek alkalmazkodni az új követelményekhez és a politikai döntéshozás változó feltételeihez.

10. Tevékeny állampolgári élet

A kormányzatok számára rendkívül hasznosak a tevékeny állampolgárok és a dinamikus civil társadalom, és konkrét lépéseket tehetnek annak érdekében, hogy megkönnyítsék az információkhoz való hozzáférést és a részvételt, fokozzák a tudatosságot és erősítsék az állampolgárok polgári képzettségét és készségeit, valamint, hogy támogassák a képességek fejlesztését a civil társadalom szervezeteinek körében.

Forrás: OECD, 2001b, 15. oldal.

A nem megfelelő gyakorlat kockázatokkal jár

A tájékoztatással, a konzultációval és a politikai döntéshozásban való tevékeny részvétellel kapcsolatos, rosszul megtervezett vagy nem megfelelő intézkedések alááshatják a kormányzat és az állampolgárok viszonyát. Megtörténhet, hogy amikor a kormányzat arra törekszik, hogy tájékoztassa állampolgárait, konzultáljon velük és bevonja őket tevékenységeibe, a politikai döntések minőségének, hitelességének és legitimitásának fokozása érdekében, akkor éppen ellenkező hatást vált ki, mert az állampolgárok rájönnek arra, hogy az általuk közölt információkat, visszajelzéseket és tevékeny részvételüket figyelmen kívül hagyják, ha mindezekkel egyáltalán nem tudják befolyásolni a meghozott döntéseket, vagy ha a kormányzaton semmit sem lehet számonkérni.

Ezekhez a tevékenységekhez feltétlenül szükség van szakmai támogatásra és megfelelő erőforrásokra. Kulcsfontosságú megállapításai alapján az OECD hozzájárult a kormánytisztviselők képességeinek fejlesztéséhez egy gyakorlati útmutató publikálásával, amelynek címe: „*Az állampolgárok mint partnerek: Az OECD kézikönyve a tájékoztatásról, a konzultációról és a nyilvánosságnak a politikai döntéshozásban való részvételéről*” (OECD, 2001c). A Kézikönyv a nyilvánosság rendelkezésére áll, és az OECD-tagállamai és a szervezeten kívüli államok számára egyaránt elérhető, és az Interneten több nyelven is ingyenesen hozzáférhető (például angolul, franciául, olaszul és oroszul).

2. A jövő kihívásai

A változás üteme egyre gyorsul. Ennek eredményeként minden demokratikus kormányzat köteles folyamatosan aktualizálni és adaptálni azokat a törvényeit, irányelveit, intézményeit és eszközeit, amelyek arra szolgálnak, hogy az állampolgárokat hatékonyan bevonják a politikai döntések meghozatalába. A nagyobb kormányzati átláthatóság, a számonkérhetőség és a nyitottság iránti hazai és globális nyomásokra reagálva az országok közötti tapasztalatcsere továbbra is az innovatív megoldásokra való ösztönzés felbecsülhetetlen értékű forrása marad. Amint ezt „A nyitott kormányzás felépítése Délkelet-Európában” elnevezésű, Ljubljánában megrendezett nemzetközi kerekasztal-tárgyalás tanúsítja, hatalmas előnyök származnak a kormányzat és a civil társadalom közötti politikai párbeszédben való részvételből, a közös érdeklődésre számot tartó, döntő jelentőségű kérdésekben.

A strukturált párbeszéd és véleménycsere ilyen formái - az OECD tagállamai és a szervezeten kívüli országok között, valamint a kormányzat és a civil társadalom gyakorlati szakértői között - még nagyobb jelentőségű lesz a jövőben, figyelembe véve sok olyan kihívást, amellyel társadalmainknak szembe kell nézniük, például:

- *Globalizáció*: milyen hatást gyakorol a politikai döntéshozásra és a nyilvánosság részvételére?
- *Idő*: hogyan lehet biztosítani a megfelelő mérlegelést, a gyors döntéshozás igénye mellett?
- *Állampolgári élet*: kialakulófélben van-e a jogok és kötelességek új egyensúlya? Milyen készségekre van szükség?
- *Állampolgári szabadságjogok kontra nemzetbiztonság*: hogyan lehet megteremteni az egyensúlyt?
- *E-demokrácia*: fokozza-e a nyilvánosság részvételét a képviselői demokráciában, vagy csak a „folyamatos szavazás” új korszakát nyitja meg?

Amint a kérdéseknek e rövid sora is sugalmazza, még sok akadályt le kell küzdenünk. Ennek érdekében azonban az összes demokratikus társadalomban a kormányzat és a civil társadalom egyesített ösztönzésére, erőforrásaira és elkötelezettségére van szükség.

Jegyzetek

A jelen cikkben kifejtett nézetekért és érvekért a szerzők kizárólagos felelősséggel tartoznak.

Ez a cikk az OECD „Az állampolgárok mint partnerek: Tájékoztatás, konzultáció és a nyilvánosság részvétele” (2001b) című jelentésére épül. Részletesebb információért olvassa el a jelentést.

2002. szeptember 1-től a Közigazgatási Szolgálat (PUMA) az OECD Közigazgatási és Területfejlesztési Igazgatóságához tartozik.

Bibliográfia

OECD (2001a)

„Az állampolgárok bevonása a politikai döntések meghozatalába: Tájékoztatás, konzultáció és a nyilvánosság részvétele”, PUMA Policy Brief No. 10., July (Lásd: www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007815.pdf)

OECD (2001b)

Az állampolgárok mint partnerek: Tájékoztatás, konzultáció és a nyilvánosság részvétele a politikai döntéshozásban. Párizs, OECD.

OECD (2001c)

Az állampolgárok mint partnerek: Az OECD kézikönyve a tájékoztatásról, a konzultációról és a nyilvánosságnak a politikai döntéshozásban való részvételéről. Párizs, OECD. (Lásd: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.pdf>)

**Ez az *Áttekintés* egy OECD kiadvány kivonatos fordítása, mely eredeti formájában a következő angol címen került publikálásra:
Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society
© 2003, OECD.**

Az OECD kiadványai és az *Áttekintések* a www.oecd.org/bookshop/ címen állnak rendelkezésre.

*Írja be az "overview" szót a "Title search" mezőbe az Online Könyvesbolt honlapján vagy írja be a könyv angol címét (az *Áttekintések* az eredeti angol nyelvű könyvhöz vannak csatolva).*

Az *Áttekintések* készítését a Közügyi és Kommunikációs Igazgatóság jogi és fordítási csoportja végzi.

E-mail: rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Ez az *Áttekintés* abban az esetben reprodukálható, ha megemlítsre kerül az OECD szerzői joga és az eredeti kiadvány címe.