



HOGYAN HOZHATJA KÖZELEBB
A **RÉSZVÉTELI DEMOKRÁCIA** ESZKÖZTÁRA
AZ EURÓPAI UNIÓT AZ ÁLLAMPOLGÁROKHOZ?

Impresszum

Copyright: ECAS 2010

Grafikai tervezés: Kiss Maja

A program támogatói:



NEMZETI CIVIL ALAPPROGRAM



„Európa a polgárokért” program

A program partnerei:



TARTALOM

Bevezető	2
I. Az állampolgári részvétel szükségessége és előnyei	4
II. Milyen állampolgári részvételi technikák állnak rendelkezésre?	10
Európai Állampolgári Konzultációk	11
Állampolgárok Tanácsa	12
Konszenzus Konferenciák	13
Együttgondolkodó Közvélemény-kutatás®	14
Forgatókönyv-építő gyakorlatok és műhelymunka	15
Költségvetés tervezésben való részvétel - Participatory budgeting	16
III. Milyen tapasztalatai vannak eddig az állampolgári részvételnek európai szinten?	18
Ami eddig jól működött	20
Milyen továbbfejlesztésre van szükség?	21
IV. Hogyan építhető be az állampolgári pillér az EU irányelv alkotásába?	24
Az állampolgári együttgondolkodás kategóriáinak használata az európai irányelv alkotásban	26
Ellenőrző lista az állampolgári együttgondolkodás eseti vizsgálatai számára	28
Költségek	30
V. Végkövetkeztetések	33

BEVEZETŐ

Ez a beszámoló az Európai Állampolgári Panelek Projekt nyomán követése, amelyben az European Citizen Action Service (ECAS), partner szervezetek és négy uniós tagállam¹ állampolgárai vettek részt. Az egyes országok népességét véletlenszerű kiválasztás után képviselő állampolgárok panelekben gyűltek össze megtárgyalni, hogyan szeretnék részt venni az Európai Unió döntéshozatalában. Egymás közötti és szakértőkkel való konzultációban beszéltek arról, milyen formában és milyen témákban szeretnék, ha megkérdeznék őket az uniós politikai irányelvek kialakításában. Átgondolták azt is, milyen információra és egyéb szempontokra van szükségük ahhoz, hogy az állampolgárok hatékonyan részesei lehessenek az irányelvek kialakításának. A résztvevő országokban rendezett találkozók után 2010. február 26-án egy európai eseményre került sor Brüsszelben, ahol az állampolgárok jelen voltak. Ezen a záróeseményen más projektekből is voltak résztvevők, szakértők valamint EU intézmények képviselői. Ezzel párhuzamosan az ECAS szakértői panelt szervezett gyakorlati és elméleti szakembereknek, partner szervezeteknek, hogy segítsék tesztelni az állampolgári javaslatokat és meghatározzák ezek cselekvéssé váltásának lehetőségeit.

Tudomásunk szerint ez az első alkalom, amikor magukat az állampolgárokat kérték meg, hogy ne csak egy-egy specifikus témát, hanem magának a részvételi demokráciának legjobb megvalósítását gondolják át. Bár a kérdés elméletinek tűnhet, a résztvevő állampolgárok vitái és javaslatai valóban képesek megragadni összetett vagy elvont kérdéseket, s ami még fontosabb: lelkesen, konstruktív módon és őszintén vesznek részt az EU döntéshozatalában.

E beszámoló egyúttal számos más forrásból is merít. Az Európai Állampolgári Panelek Programot megelőzően az Európai Bizottság workshop-ot szervezett saját szolgáltatásainak, ahol számos külső szakértő bevonásával vizsgálta az európai részvételi demokrácia program² első sorozatának eredményeit. Jelen beszámoló merít az ott elhangzottakból is, valamint, ahol az indokolt, az átfogó értékelő beszámolóból³. Az állampolgárok, szakértők és bizottsági tisztviselők javaslatai mind egy irányba mutatnak.

¹ Az ECAS köszönetet mond az Európa az állampolgárok programnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Rowntree Charitable Trust szervezetének a projekthez nyújtott támogatásukért és mindazoknak, akik e beszámoló elkészítésében szerepet vállaltak. A négy nemzeti panel megszervezésére Bulgáriában, Németországban, Magyarországon és Lettországon került sor.

² Állampolgári konzultáció "A múltból tanulva a jövő felé tekintve" workshop 2009. november 27., Kommunikációs Főigazgatóság

³ A Eureval, Matrix and Ramboll – Management D-Terv és az Európai Vita projektjei

Jelen beszámoló négy részből áll:

- Elsőként az állampolgári részvétel háttérét és előnyeit foglalja össze. Megvilágítja az európai szintű intézményi kontextust, és azt, hogy milyen előnyökkel jár az európai intézmények számára az, ha egy állampolgári pillért épít be a döntéshozatalba.
- Másodsor, a részvételi demokrácia rendelkezésre álló technikáiból készült rövid válogatás következik. Ezek között megtalálhatók a nagyszabású és technológiailag kifinomult olyan megközelítések is, mint az Európai Állampolgári Konzultáció módszere, vagy a diszkrétebb és intenzívebb módszerek, mint az állampolgárok tanácsa. Az Európai Bizottságnak létre kellene hoznia a szakértők és gyakorlati szakemberek olyan hálózatát, amely meghatározza a Bizottság munkájával kapcsolatos legfontosabb újításokat, és ezeket az eszközöket alkalmaznia kellene működési folyamataiban.
- Harmadszor, található egy, az európai szintű, a Bizottság 'D-Terv a demokráciáért, párbeszédért és vitáért' és az „Európa a polgárokért program” állampolgári részvétel projektjeinek eddigi eredményeit értékelő áttekintés. Az európai

részvételi demokráciával kapcsolatos projektek működőképesnek bizonyultak, miután több dimenzió mentén megvizsgálták őket, fontos, értékes és jótékony szerepet játszanak az EU döntéshozatalában.

- Végül egy javaslat, melynek célja, hogy az európai projektek első kísérletező természetű hullámát stratégiaileg átgondoltabb megközelítések kövessék, az EU irányvonalainak meghatározásához beépítendő állampolgári pillérhez pedig irányelveket, szempontokat készítsenek elő.

A beszámoló 5 javaslattal zárul, hogy a következő lépésekben a kísérletezés stratégiává válhasson.



I. AZ ÁLLAMPOLGÁRI RÉSZVÉTEL SZÜKSÉGESSÉGE ÉS ELŐNYEI

Nincs kétség afelől, hogy a Bizottság állampolgári részvétel projektjének és az Európai Állampolgári Panel programjának saját értékelése a megfelelő időpontban történt. Új Európai Parlamentet választottak 2009-ben, az Európai Bizottság pedig 2010. februárjában foglalta el hivatalát; az irányvonalakat átvizsgálják az intézményi változások és a Lisszaboni Egyezmény hatálybalépése miatt is. Az Egyezmény fontos szempontja, hogy magába foglalja az Alapvető Jogok Fejezetét. A 11. cikkben az Egyezmény bevezeti a részvételi demokrácia fogalmát:



11. Cikk

1. Az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák.
2. Az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.
3. Az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.
4. Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.

Az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa prioritást nyújt a Bizottság szabálytervezetének a 11.4. cikkben egymillió állampolgári aláírás kezdeményezésével (COM(2010)119) kapcsolatban. Ugyanakkor, senki nem gondolja úgy, hogy az állampolgárok európai döntéshozatalba való bevonásának ez az egyetlen lehetséges módja. Ez a beszámoló más lehetséges módokra is összpontosít.

Az állampolgári együttgondolkodás előnyei között fontos tényezőként szerepel, hogy eszköztárával képes áthidalni az állampolgárok és a döntéshozók közti távolságot:

- A részvételi demokrácia technikái segítenek túllépni a “kétsebességű Európa” gyakorlatán. A népszavazások és az európai választások megmutatják, hogy a népesség egyes szegmensei kívülállóként határozzák meg magukat, amikor Európáról, európai kérdésekről vagy az európai integrációról esik szó. Ez fejeződik ki a tartózkodásokban, a népszavazási “nem” szavazatokban, valamint a növekvő nacionalizmusban és euroszkepticizmusban⁴.

⁴ Lásd ECAS' '25 kérdés és válasz, mi a kiút az alkotmányos patthelyzetből?', mely feltárja a városi és vidéki területek, magas és alacsony jövedelmek közt lévő szociális-gazdasági rést, valamint a fiatalok közt fellelhető euroszkepticizmust.



- Az állampolgári együttgondolkodás erősíti a demokráciát, mert ez az aktív állampolgári szerep egy formája. Megteremt az információhoz és szakértelemhez való hozzáférés feltételeit, a döntéshozatalban való részvétel ideális körülményeit. Nem kívánja felváltani a választott képviselők és a végrehajtás döntéshozó jogát és kötelezettségét, hanem azt ki akarja egészíteni, hogy jobb döntések születhessenek, azoknak nagyobb elfogadottsága és hatásosabb végrehajtása legyen.

- Más esetekben az állampolgárok bevonásának indítéka az az általuk megjelenített érték, amely jobb szabályozásban és megvalósításban mutatkozik meg. A politikusok tudatában vannak a közvélemény meghallgatása szükségességének és felismerték azt, hogy ezt korai stádiumban kell megtenni. Gyakran előfordul, hogy nagyon finom válaszvonal van a köz elfogadás és elutasítás között, különösen igaz ez, amikor összetett és ellentmondásos kérdések vannak napirenden, tudományos és technológiai témák, erőforrásokkal kapcsolatos döntések, vagy olyan kérdések, amelyeknek előre nem látható következményei, hatásai lehetnek.



- A győztes-győztes helyzet az alábbi fő módokon érhető el:
 - **Az állampolgároknak kell az első nyerteseknek lenniük, mert aktívan részt vesznek a demokratikus folyamatokban.** Kevesen utasították el a meghívást, hogy részt vegyenek egy Európáról szóló vitában és soha nem számítottak volna ilyen meghívásra épp ebből a forrásból. Amint az Európai Állampolgári Panelek résztvevői maguk mondták részvételi motivációjukról, kezdetben gyakran szkeptikusak, de egyre lelkesebbé válnak, ahogy a viták előrehaladnak. *“Az érzések közt jelen volt a remény és a meglepetés, a folyamatokkal kapcsolatos pozitív érzés és kíváncsiság, csakúgy, mint az aggodalom [...]”*⁵ Annak a lehetősége, hogy az élet minden területéről érkező emberrel, saját és más nemzetek tagjaival beszélhetnek a résztvevők, gyakran azt a pozitív felismerést is eredményezi, hogy számos lehetőség van meghatározni közös európai álláspontokat, agendákat, számba venni közös tapasztalatokat és elvárásokat.

⁵ Az állampolgári panelek 2010. február 26-án tartott brüsszeli, európai záró eseményén elhangzott összegzésből.

Néhány állampolgárnak, köztük azoknak, akik részesei lehettek az Európai Állampolgári Paneleknek, ezek szó szerint életformáló tapasztalatok. Kiemeli őket hagyományos attitűdjeikből, mely szerint Európát nem érdekli állampolgárai, és az állampolgárok nem is változtathatnak semmit. Amint az egyik Európai Állampolgári Konzultáció résztvevője mondta: *“Elkezdett érdekelni Európa, amikor Európa elkezdett érdeklődni irántam.”*

Még fontosabb, hogy ezek a hatások a részvételi projektekben közvetlen részt vettek kis körén túl is érezhetők. Beszélnek tapasztalataikról családjuknak, barátoknak, kollégáknak, a médiának, így tapasztalatai közvetve sokkal tágabb körhöz is eljutnak.

- **Tisztviselők és politikusok új felismeréseket nyernek a folyamatokból.** Legkevesebb az, hogy az állampolgári együttgondolkodó minőségi és aktív megközelítések sokkal többre tanítják őket, mint a közvélemény-kutatások valaha tehetik. A vélemények passzív, statikus pillanatfelvételei, az előre meghatározott lehetőségekből való választás egy adott időben gyakran megválaszolatlanul hagynak kérdéseket, a finomabb pontokat, kompromisszumos lehetőségeket nem tárják fel. Az EU döntéshozói egyre több olyan összetett, ellentmondásos vagy megosztó kérdéssel foglalkoznak, amelyben nem ismeretes a közvélemény hozzáállása. Ezek gyakran fontos és érzelmekkel színezett kérdéskörök, különösen akkor, ha az emberek látják a kapcsolatot a tárgyalt politikai irányelvek és saját, családjuk, vagy közvetlen szomszédságuk helyzete között, ilyenkor az irányelvek kidolgozásába való bevonásuk még fontosabb a siker szempontjából. A részvételi demokrácia technikai megmutatták, hogy az állampolgárok gyakran képesek más megvilágításba helyezni ismerős problémákat szakértők és politikusok számára, a perspektíva ekkor úgy változik, hogy megoldás is adódik.

Az EU intézményei estében még nagyobbak a nyereségek, ahol az állampolgároktól való érzékelt és valós távolság egyaránt gátló tényező, s ahol az elvont politikai irányvonalak és az állampolgári mindennapos élet távolsága jelentősebb, mint nemzeti vagy regionális szinten.

- Az Európai Bizottságot nem választják, ezért intézményes érdeke is az, hogy az állampolgárokhoz és a civil társadalomhoz közvetlenül kapcsolódva növelje legitimitását. A törvényhozás és irányelvek kezdeményezőjeként a Bizottságnak a többi intézmény között elsődleges szerepe van az állampolgári konzultációkban. Erre utal a Lisszaboni Egyezmény 11. cikke, amelyben a Bizottság felé címez kezdeményezéseket. Erős kiinduló pontja lehet ez a részvételi demokrácia tanácskozásainak. Elkerülhetetlen, hogy a bizottsági politikaformálás merít szakértői bizottságok eredményeiből, illetve, hogy lobbierkeltségek nyomása alatt működik. Ez nem garantálja az európai közérdeket szolgáló javaslatokat. A laikus állampolgár szakértelmét azonban hatásosabb technikák erősíthetik fel, mely kiegyensúlyozottabb kimeneteket eredményezhet.

- Az Európai Parlament (EP) a csökkenő szavazó-részvétel paradoxonát erősíti, a 2009. júniusi európai választásoknál ez 50 %-os átlag alatt volt, miközben az EP valós hatalma nő. Az Európai Állampolgári Panelek programjában az EP-képviselők szerepére esett a hangsúly, és annak fontosságára, hogy az Európai Parlamentben ne csak a választások során vállaljanak kötelezettségeket. Ha a törvényhozásról egyezség születik a Miniszterek tanácsával, az valóban állampolgár és vég-felhasználó megközelítést eredményezhet, melyet az Európai Parlament maga hangsúlyoz. Az intézmény által működtetett állampolgári együttműködő fórumok ezáltal erősíthetik pozíciójukat és legitimitációjukat a Tanáccsal való tárgyalásokban. Az Európai Állampolgári Panel projektekben az emberek kritikusak voltak azért, mert a választások során nem érzékelhető semmilyen valós kampány, és a választások közötti időszakokban sokkal közelebbi interakciót igényeltek EP-képviselőjükkel.

- Gyakran a Miniszterek Tanácsa tűnik a legtávolabbi EU-intézménynek, mintha az állampolgároknak nem lenne helyük a kormányfők vagy miniszterek találkozóin. Ennek, és az európai politikai kérdésekbe való állampolgári bevonás szükségességének tudatában egyes kormányok – különösen, amikor elnökségi pozícióban vannak – szerveznek civil társadalmi és az állampolgárok felé nyitó eseményeket. Ezek azonban gyakran egyirányú információt közlő események a civil társadalom szervezeteinek egyes képviselőire korlátozva. A Tanácsnak építenie kellene ezekre a szívesen fogadott kezdeményezésekre az éppen elnöklő országban és szerte Európában.



II. MILYEN ÁLLAMPOLGÁRI RÉSZVÉTELI TECHNIKÁK ÁLLNAK RENDELKEZÉSRE?

A technikák e nagyon rövid összegzése különböző forrásokból merít, és azt mutatja, hogy az állampolgári konzultáció célja szerint kell megválasztani a megfelelő technikát⁶. Vannak nagyszabásúak, melyek rövid idő, például egy hétvége alatt emberek ezreinek bevonásával működnek, mások kisebbek, de időigényesebbek a résztvevők számára. Bizonyos folyamatokban az aktív állampolgárságon vagy közösségi összetartozáson van a hangsúly, más esetekben az elsődleges előny az állampolgárok és a szakértők közti kommunikáció. Lehetnek különbségek aszerint, hogy a technikák pusztán állampolgári face-to-face kommunikáción, vitákon alapulnak vagy képesek beépíteni és alkalmazni olyan fejlett információs és kommunikációs technikákat is, amelyekkel nagyobb arányban válnak elérhetővé emberek. A résztvevők véletlenszerű kiválasztása is jellegzetessége az itt felsorolt technikák jó részének.

⁶ IFOK GmbH konzultáció hozzájárulása az Európai Állampolgári Panelek részeként; Danish Board of Technology; INVOLVE kiadványok; "Kormányzás és az európai kutatás területe: "A civil társadalom szerepe" "Az állampolgárok, mint partnerek OECD kézikönyv kormányok számára a konzultációról és az állampolgári részvétel az irányelvek kialakításában"; Részvételi és együttgondolkodó eszköztár. Hogyan kapcsolódjunk az állampolgárokhoz? – kézikönyv, EFC éves közgyűlésének kiadványa, 2006. május, Brüsszel.

A megfelelő technika vagy technikák keverékének kiválasztása a kívánt kimeneteltől függ. Meg kell jegyezni, hogy az ezzel kapcsolatos konzultáció, nem egy önálló folyamat, átláthatónak kell lennie, és minden résztvevőnek világosan tudnia kell, hogyan kapcsolódik más döntéshozatali és megvalósítási folyamatokhoz, mi történik majd annak kimenetével. Ez volt az Európai Állampolgári Panelekben részt vevő összes ország állampolgárainak központi javaslata és alapvető igénye, amikor megkérdezték őket, mi motiválná őket a részvételre, és mi fontos számukra egy ilyen részvételi folyamatban: *"jó visszajelzés az EU-tól, hogyan fogja használni, elfogadni vagy elutasítani az állampolgárok javaslatait"*.

Mindez nem minden esetben érvényes.

A technikák alábbi felsorolása sem nem átfogó, sem kimerítő. A válogatás célja annak bemutatása, hogy a technikák milyen széles skálája érhető el, és megpróbálja megmutatni, hogyan is nézhet ki az állampolgári konzultáció.

EURÓPAI ÁLLAMPOLGÁRI KONZULTÁCIÓK

Az Állampolgári Konzultációk az *Amerika Beszél*, 21. századi Town Hall Meeting modelljén alapul. Ezek olyan felépített, párbeszédre épülő események, ahol a minden résztvevő jelenlétével rendezett plenáris üléseket és az asztalok körül helyet foglaló kis munkacsoportokat is facilitálják. Az állampolgárok asztalok mellett és plenáris üléseken gondolkodnak együtt, és keresnek válaszokat egy-egy kérdésre. Ebben képzett facilitátorok és modern technológiai eszközök segítik őket, például elektromos szavazás, mely segíti a csoportot konszenzusra jutni. Mivel az együttgondolkodó csoportokat facilitálják és kis – jellemzően 8-12 fős - munkacsoportokban zajlanak, mindenki részt vehet a megbeszélésben és elmondhatja véleményét. Egy központi szervező csoport összeveti az asztalok inputjait, majd szavaznak róla a plenáris ülésen, mielőtt megbeszélik a soron következő dialógus lépését. Kreatív elemek és közös tevékenységek is beépíthetők a módszerbe, melyek biztosítják, hogy a folyamat élvezetes és egyben eredményes is legyen. A folyamatba bevonhatók szakértők és más érdekeltek is. Ez a forma online elemek integrálását is lehetővé teszi, így jóval többen is részt vehetnek, mint azok, akik fizikailag jelen vannak a konferencián, az eseményeken 100-2000 ember vesz részt. Az Európai Állampolgári Konzultációk egyedi felépítése meg-

engedi a nyelvi és földrajzi határokat átlépő együttgondolkodást is. A kétnyelvű asztalok, a jelen lévő facilitátor és tolmácmegsegítés eredménye valóban európai vita lehet.

Az Európai Állampolgári Konzultációk képesek magas színvonalú, részletekbe menő és kézzelfogható, gyakran már cselekvési javaslatokat is megfogalmazó eredményeket létrehozni. Megerősítik a résztvevőket azáltal, hogy átérzik javaslataik meghallgatását és az eredményekhez való hozzájárulásukat. Az Állampolgári Konzultációk különösen jól alkalmazhatók azoknál az intézményeknél, ahol nagyszámú embert kell bevonni a politikai döntéshozatal előkészítésébe.

E forma további előnyei:

- vizuálisan vonzó esemény, jól megragadható a média figyelmé;
- összetett kérdésekkel lehet foglalkozni;
- sokféle nézet beépíthető, és
- mivel mindenki hangja meghallgatást nyer és mindenki részese a megoldásnak, számos kompromisszum elkerülhető az együtt gondolkodásban.

ÁLLAMPOLGÁROK TANÁCSA

Ezzel a módszerrel informális állampolgári input nyerhető a döntéshozatalban, különösen az értékek feltárásában. A folyamat nagyon különböző a nagyszabású állampolgári konzultációktól, célja: megfelelő információ alapuló javaslatok nyérése az állampolgárokat reprezentáló csoporttól sajátos irányvonalak meghatározásához vagy döntéshozatalban. A tanács 12-24 véletlenszerűen kiválasztott állampolgárból áll, megbeszélnek az eléjük tárt bizonyítékokat, konszenzusra jutnak vagy javaslatokat fogalmaznak meg. Ezt előre megadott kérdések mentén teszik. Az egyes állampolgárok autonóm módon gondolják át a kérdéseket, miközben a tanács munkáját képzett facilitátor támogatja. Az összes releváns szempontot képviselő szakértőkkel is konzultálhatnak, akiktől bizonyítékokat hallanak, és akik véleményét összevethetik. Az információk erejével a tanács cselekvési javaslatokat fogalmaz meg. A tanács munkájához gyakran tanácsadó testület nyújt segítséget a szakértők kiválasztásában és a megfelelő kérdések megfogalmazásában.

Az állampolgárok tanácsa jól használható olyan esetekben, amikor kritikus vagy ellentmondásos kérdésben kell konszenzust keresni, fontos, hogy elegendő időt kapjon és megfelelően átlássa a helyzetet. Az eredmény bizonyítékok mérlegelése mentén, állampolgárok által megfogalmazott cselekvési javaslat. Ez gyakran alacsony számú, előre meghatározott politikai választási lehetőség preferenciáinak kifejeződése.

Az állampolgári tanács alacsony költségű módja a konszenzusra vezető laikus részvételnek. Segíthetnek növelni politikai döntések, politikai javaslatok legitimitását, és megvan az az előnye, hogy az állampolgárok információt nyernek, majd megalapozott véleményt formálhatnak és döntést hozhatnak.

KONSZENZUS KONFERENCIÁK

A Konszenzus Konferenciákat eredetileg Dániában fejlesztették ki különböző technológiák hatásának áttekintésre, jól alkalmazható, kipróbált módszerré formálták, amelyben bizonyos társadalmi közegben az emberek új technológiákkal kapcsolatos véleménye felszínre kerül.

A Konszenzus Konferencia során rendszerint 10-30 fős, véletlenszerűen kiválasztott laikust kérnek meg, hogy fogalmazzanak meg – általában ellentmondásos témákban – kérdéseket. Kérdéseiket szakértőknek teszik fel, és javaslatokat készítenek egy csatolt beszámolóban. Az állampolgárok autonóm módon járják körbe a problémát, kiválasztják a szakértőket, maguk alakítják a párbeszédet, és ők vannak a folyamat szívében. Ők választják ki a kérdéseket, a szakértőket és megfogalmazzák végkövetkeztetésüket. A záró beszámoló – elnevezésétől függetlenül – nem feltétlenül konszenzust fogalmaz meg, az állampolgárok megjeleníthetnek számos ellentmondásos vagy eltérő álláspontot is. A folyamat rendszerint három hónapot vesz igénybe, a konferenciát pedig több mint két hétig készítik elő. A konferencia, ahol a szakértőket kikérdezik, majd megírják és prezentálják a beszámolót, rendszerint négy napos.

Ez a formáció képessé teszi az állampolgárokat arra, hogy ellentmondásos kérdéseket strukturált közegben tárgyaljanak meg, mert a résztvevők napirendet határoznak meg, megfogalmazzák a problémát, irányítják a párbeszédet, ők vannak a módszer középpontjában. Ugyanakkor nincs arra biztosíték, hogy mindenképpen olyan koherens véleményt alakítsanak ki, amelynek alapján cselekedni is lehet.



Együttgondolkodó közvélemény-kutatás®

Az Együttgondolkodó Közvélemény-kutatás® olyan módszer, ahol egy csoport véleményének változását méri, és a változások erőssége szerint próbálnak következtetéseket levonni a közvéleményről. Ezért tehát egy kiegészítő hagyományos közvélemény-kutatásról van szó. Az állampolgárok reprezentatív paneljének kérdések sorát teszik fel, mielőtt egy egy-két napos párbeszédese eseményre hívnák őket. Ott információs anyagokat kapnak, és kiscsoportokban tárgyalják meg a kérdéseket. A résztvevők párbeszédbe bocsátkoznak egymással vitázó szakértőkkel és politikai vezetőkkel olyan kérdések mentén, melyeket facilitált kiscsoportokban állítottak össze. A folyamat végén ugyanazokat a kérdéseket teszik fel neki, mint az elején, hogy megnézzék változtak-e a kérdéseik és a véleményük. A vélemények változása tekinthető úgy, mint ahogy a közvélemény változna, ha az embereknek több információhoz lenne hozzáférése és bevonódhatnának a kérdésekbe.

A módszer célja meghatározni, milyen változás állna elő a közvéleményben megfelelő információ birtokában, szükséges bevonódással. Használható részletes, reprezentatív közvélemény megragadására, amikor azt irányelvek kidolgozásába kell beépíteni. Jól alkalmazható ellentmondásos kérdésekben

és olyankor, amikor alaposabb átgondolást követően vélemény-változásra lehet számítani. A gyakorlatok eredményei általában a vélemény megváltozásaként fejeződik ki a közvélemény-kutatás résztvevőiben. A változások statisztikailag is kifejezhetők, így összehasonlításra, követésre is alkalmasak. Éppen ezért viszont nem annyira megfelelő módszer olyan kérdésekben, amelyek változhatnak a konszenzus-keresés során. Mégis fontos szerepet játszhat ott, ahol megfelelő információ mentén kialakított, az idő során nem változó vélemények szerepelnek kívánatos célként.

**FORGATÓKÖNYV-ÉPÍTŐ GYAKORLATOK ÉS MŰHELYMUNKA**

A forgatókönyv a lehetséges jövő olyan elbeszélő leírása, amely a figyelmet az események, és a döntések kapcsolatára összpontosítja. A forgatókönyv műhelymunka lehetséges jövőbeli fejleményeket értékel, technikája pedig alkalmazható gazdasági, technológiai és társadalmi fejlődésre. A forgatókönyv műhelymunka jó módszer arra, hogy a várható jövő meghatározásával, annak erősségei mentén cselekvéstervet dolgozzunk ki. A résztvevőknek gyakran van szüksége egy szakterület iránti érdeklődésre vagy komolyabb tudásra a hasznos részvételhez, bár ez nem minden esetben elengedhetetlen.

Egy ilyen folyamat során jellemzően először a status quo elemzésére kerül sor. Összegyűjtik a fontosabb befolyásoló tényezőket és a kulcsadatokat; megnézik, hogy mi történne, ha ezek változnának; milyen hatása lenne; egy szereplő vagy szervezet miként zavarhatja meg az eseményeket, stb. A résztvevők megfogalmazzák vízióikat lehetséges hatások erővonalai mentén, elképzelik, mi történne, ha egy tényező belépne a dolgok menetébe, vagy ha egy trend érvényesülne. A módszer kreatív gondolkodásra, különböző tendenciák mérlegelésére és hatásuk meghatározására készíti a résztvevőket, ezért szélesebb, kreatívabb referenciakerethez segítheti hozzá őket.

Egyéb technikák egész sorát fejlesztették ki, hogy strukturált brainstorming mutassa meg a különböző forgatókönyveket: jövőkerekét, jövő-felidéző műhelymunkát szakértői paneleket vagy fókusz-csoportokat. Mind releváns az EU esetében, melynek jövőbeli irányultsága bizonytalan, és ahol a döntéshozatal hosszútávra érvényesen működik.



KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSBN VALÓ RÉSZVÉTEL - PARTICIPATORY BUDGETING

A „kötségvetés tervezésben való részvétel” Porto Alegre-ből és más latin-amerikai városokból terjedt el, jelentős számú európai országon át, még Kínában is cél ért el. Ebben a módszerben az állampolgárok arról gondolkodnak, hogyan irányoznának elő egy költségvetést vagy annak egy részét. Ennek során a korlátozott forrás-allokáció, költségek stb. prioritásait válogatják ki, s ezzel a döntéshozók számára fontos visszajelzést képesek adni az irányelvek meghatározásához.

A költségvetés tervezésben való részvételt gyakran helyi szinten vezénylik le különböző indítékok szerint, mely lehet demokratikus részvétel vagy az átláthatóság növelése, csalás elleni küzdelem, valamint annak biztosítása, hogy a korlátozott forrásokat a valós szükségletekre használják fel. A módszer előnye, hogy a helyi szintű döntéshozatal felett közvetlen ellenőrzést ad az állampolgárok kezébe, ugyanakkor csökkenti bevonódási lehetőségeiket a helyi forrásokból támogatott területeken, vagy azokon, ahol a támogatás kisebb része helyi, döntő része azonban az országos költségvetésre hagyatkozik. Az iskolai étkeztetés és felszerelések beszerzése például állhatnak helyi kontroll alatt, de a pedagógusok fizetése kizárható

ebből. Első pillantásra a technika nem biztos, hogy releváns az EU költségvetésénél. Ugyanakkor az európai regionális, szociális és fejlesztési alapok közel vannak az állampolgárokhoz, akik mégsem szükségszerűen érzik ezt így. Nem található ésszerű ok, amely kizárná, hogy egy része a „kötségvetés tervezésben való részvétel” körébe kerüljön.

A „kötségvetés tervezésben való részvétel” olyan megközelítést érdemes megvizsgálni, milyen alkalmazási lehetőséget kínál az uniós kiadások területén. Mivel ismert az uniós költségvetés és az adófizetők közti kapcsolat hiánya, és a különböző területeknek tulajdonított fontosság csak hallgatólagosan szerepel a forráselosztásban, a „kötségvetés tervezésben való részvétel” valós és fontos lehetőséget kínál az Uniónak, hogy tevékenységeiben állampolgárai prioritásait felmérje. Minden esetben stratégiai kérdés a helyes megközelítés kiválasztása. Nem arról van szó, hogy egy adott eszközt kell kiválasztani az eszköztárból, mert gyakran számos eszköz együttes használata szükséges; be kell vonni állampolgárokat és más érintetteket, szakértőket és döntéshozókat, ezért érdemes egy ellenőrző listát használni. Amint azt az Állampolgári Panelek projektjeinek végkövetkeztetéseiben maguk a résztvevők felismerték, a részvétel olyan kihívás, amely sikerrel és kudarccal egyaránt végződhet.

Az állampolgári részvétel lehetséges előnyeinek vagy buktatóinak mérlegelése mellett az EU döntéshozóinak tisztában kell lenniük azzal, hogy egy nyílt európai közfőhá hiányában a hétköznapi ember alig képes kapcsolatot találni az EU intézményrendszerével. Az Állampolgári Panel Programokban és annak 2010. február 26-án rendezett záró-konferenciáján is hangsúlyozták az emberek, hogy nem tudták, hol keressenek kommunikációs csatornákat az EU felé, ezért hibás hozzáállás volna értelmes részvételt elvárni tőlük, ha nem rendelkeznek megfelelő információval. Megfigyeléseik arról is szóltak, hogy az EU kommunikációja zavaros képet fest, ezért világosabb, naprakész gyűjtőpontot igényelnek, ahonnan az egyes kérdéskörök fejleményei követhetők. Az információáramlást jobban kell szervezni különböző földrajzi szinteken is. Megjegyezték a sajtó szerepének fontosságát, különösen a televíziót, mely Európában az információ elsődleges forrása. Gyakran megkülönböztetik a hagyományos információt és kommunikációs irányelveket, illetve a modernebb állampolgári részvételi technikákat, ezeket a szakemberek egymástól eltérő formáknak tartják, miközben az állampolgárok ezeket hajlamosak közös kontextusba helyezni.

Összefoglalva elmondható, hogy az EU széles körű, gyorsan fejlődő technikákkal rendelkezik. Az itt felsoroltak csak válogatott példák, melyek azt szolgálják, hogy a különböző kívánatos kimenetekhez adott elérhető technikákat megvilágítsák. Növekvő érdeklődéssel vizsgálják és tapasztalják a szakemberek, mi az, ami működik bizonyos körülmények között, és mi az, ami nem. Testre szabott információs technológiai alkalmazásokkal ezeket a technikákat ki is lehet terjeszteni, így az emberek szélesebb köre érhető el, és értékesebb megfontolások szülehetnek. Különösen fontos ez az EU közel 500 milliós népessége estében. A társas hálózatok és az elektronikus részvétel kiterjesztésével ennek eszköze is kifejleszthető. Mindezt szem előtt tartva, az Európai Bizottságnak érdemes lenne összehívnia egy olyan gyakorló szakemberekből, szakértőkből és döntéshozókból álló csoportot, amely a részvétel legjobb formáit tudná facilitálni azokban a kihívásokban, amelyekkel az európai intézmények találkoznak.

Egy ilyen csoport segíthetne magának a Bizottságnak is megtalálni egy az európai állampolgári együttgondolkodás jövőjéről szóló zöld könyvet, melyet kiterjedt konzultációi során alkalmazhatna. Ennek azután egy állampolgári pillér beépítéséhez kellene vezetnie az EU döntéshozatalába.

III. MILYEN TAPASZTALATAI VANNAK EDDIG AZ ÁLLAMPOLGÁRI RÉSZVÉTELNEK EURÓPAI SZINTEN?

Az Európai Konvent munkájával párhuzamosan, mely összeállította az Alkotmányos Szerződés, az előző Európai Bizottság, különösen az alelnök Margot Wallström áttekintette az Unió kommunikációs irányelveiről szóló vitát, s azokat a módokat, amelyek az információhiány leküzdését segítik. Egy konzultációs időszak, és különböző érintettek bevonó fehér könyvről szóló konferenciák sora után a Bizottság akciótervet készített. Ebben a hangsúly az állampolgárok meghallgatására, az emberek mindennapos gondjaira felelő kommunikációra, és a helyi sajtóságokra került. A Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács intézményközi megállapodása szilárdabb talajra helyezte a kommunikációs irányelveket. Előrehaladás történt helyi rádió hálózatok fejlesztése, az Európai televíziós csatorna és más európai nyilvánosság terén is.

Az EU kommunikációs irányelveinek átformálásáról szóló interjú értekezletek mellett, az európai részvételi eszköztárral való kísérletezés az Alkotmányos Szerződésre való francia és holland "nem" szavazatok által keltett krízis eredménye volt.

Létfontosságúvá vált az újraegyesítés, így indult el a D-Terv a demokráciáért, párbeszédért és vitáért. Pozitív jellemző volt az elmozdulás a fentről lefelé kommunikációs irányelvtől – mely megbukott – egy alulról felfelé irányuló tendenciában.

A részvételi demokrácia technikáinak használata már a kísérleti időszakban is demonstrálta, hogy működőképes európai szinten. Az eredmények összefoglalásában az Európai Bizottság megállapította: *"a projektek megmutatták, hogy a részvételi demokrácia fejlődése az EU-val kapcsolatos kérdésekben helyi, regionális, és országhatárokon átívelő szinteken is lehetséges minőségi és logisztikai megfontolások szerint is."*⁷ A D-tervek közül a legkiterjedtebb az Európai Állampolgári Konzultáció projektje volt, melyet a King Baudouin Alapítvány koordinált. A 2007-ben, majd 2009-ben megvalósított projekt képes volt a használt formát tovább fejleszteni. 2007-ben egy európai agenda formáló eseményt rendeztek 150 véletlenszerűen kiválasztott, minden uniós tagállamot képviselő állampolgár részvételével, ahol valamennyien fontosnak tartották a kérdést és 27 nemzeti konzultáción értekeztek arról. Ezeken az eseményeken 30-200 véletlenszerűen kiválasztott állampolgár vett részt, nemzeti javaslatokat fogalmaztak meg, majd egy másik európai szintű eseményen Európának szóló ajánlások sora készült el.

2009-ben az Európai Állampolgári Konzultációk egy online szakaszt is magukba foglaltak, hogy az állampolgárok számára fontos európai gazdaság és szociális jövőjét meghatározzák. Ez 27 nemzeti honlapon keresztül jóval nagyobb részvételt tett lehetővé. A véletlenszerűen kiválasztott 30-100 résztvevő nemzeti konzultációkon készítette el javaslatait, a legfontosabbakat online vita és szavazás választotta ki, majd az Európai Állampolgárok Csúcstalálkozóján döntéshozók vitatták meg azokat. Ez a decentralizált megközelítés összevethető a Notre Europe által szervezett centralizáltabb pán-európai együttgondolkodó közvélemény-kutatással, ahol körülbelül négyszáz véletlenszerűen kiválasztott állampolgár gyűlt egybe három napra face-to-face vitára. Alapítványok részvételével és az Európai Bizottság⁸ támogatásával más projekteket is fejlesztettek.

Az Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatósága 2009. november 27-én szemináriumot tartott a D-Terv és az európai viták átfogó értékeléséről. A kétszáz oldalas beszámoló előnye,

hogy kritikusan megvilágítja, mi volt működőképes, és mi nem, bár hajlamos figyelmen kívül hagyni azt a tény, hogy ez egy megfelelő tervezés nélküli, első kísérleti szakasz volt, melyet az Európai Bizottság krízisre való reakciójának szüksége motivált. Az ilyen projektek és kezdeményezések nem mérhető az intézményesült folyamatok szigorú mércéi szerint. A beszámoló tartalmazott 107 projektet, melyeknek csak kisebb hányada követte az állampolgári együttgondolkodás véletlenszerűen kiválasztott reprezentatív csoportjainak szigorú módszertanát. Az Európai Állampolgári Panelekben résztvevő partnerek és szakértők véleményére, valamint az értékelő beszámoló eszmecseréjére támaszkodva elég világos kép mutatkozik arról, ami már működőképes, illetve amelyik területen további előrelépés szükséges.



⁷ Bizottsági kommunikáció 'Európai vita – A D-Terv tapasztalataira építkezve (COM (2008)158/4)

⁸ Meeting of Minds, King Baudouin Alapítvány szervezése; Az európai vidékpolitika, szervezte a Foundation for future generations. A Dán Technológiai Testület egy állampolgári konzultációs programot működtet válogatott tagállamokban az EU kutatási irányelveivel kapcsolatban.

AMI EDDIG JÓL MŰKÖDÖTT:**A döntéshozó hatalom megosztásának folyamata állampolgári részvétellel való megteremtése**

Az első fázisban olyan mechanizmusokat teremtettek meg, amelyek korábban vagy nem is léteztek, vagy nem voltak az európai közeghez szabva. A részvételi eszköztár iránt mutatott alapítványi érdeklődésnek köszönhetően könnyebb meghatározni és felállítani a szervezetek hálózatát akár az összes tagállamban vagy csak néhányban. Összehangolt megközelítéseken dolgoztak és tesztelték őket, hogy a technikai, nyelvi, és logisztikai problémákat legyőzzék (állampolgárok toborzása, a viták pártatlan facilitálásának biztosítása, számos nyelvel való munka, elektronikus kommunikációs eszközök használata). Nemzetközi szinten első kísérlet volt.

Állampolgári részvétel

Az állampolgárok igénylik az irányelvekről és lehetőségekről szóló lényeges vitákban való részvételt. Jó példa erre az Európai Állampolgári Panelek program résztvevőinek kezdeti szkepticizmusa, mely hamarosan értő és lelkes vitába bocsátkozássá vált. A megfelelő előkészítő információ biztosítása, a szakértők használatának joga fontos előfeltételei ennek, amint azt az Európai Állampolgári Panelek résztvevői megállapították. Annak felismerése, hogy a résztvevőket foglalkoztató mindennapos kérdések hasonlóak más háttérű, más országban élő társaiknál, elősegítette a megbeszéléseket, a közös ajánlások megfogalmazását, miközben lehetővé tette a személyes szintű bevonódást is. Még az Európai Állampolgári Panelek látszólag elvont témája – résztvevő állampolgárok alakítják ki, hogyan működhet a részvétel – is megragadta az emberek képzeletét.

MILYEN TOVÁBBFEJLŐDÉSRE VAN SZÜKSÉG?**A megfogalmazott ajánlások minőségét és mélységét növelni kell**

Ahogy a korábbi rész mutatta, gyakran található kompromisszum az állampolgárok megfontolásaiban a demokratikus részvétel és annak eredménye, illetve az irányelvek kialakításához nyújtott hozzájárulásban.

A D-Terv és az Európai Vita inkább az előbbiről szóltak, különösen a krízis és az Alkotmányos Szerződés zsákutcája körül. Ezek agenda alkotó események voltak. A D-Terv és az Európai Vita értékelő beszámolóí javasolják, hogy a jövőben a projektek összpontosítsanak ellentmondásos, összetett, az állampolgárok hétköznapi életét érintő kérdésekre, s ezek az EU agendájában is megjelenjenek. Foglalkozni kell azzal a kérdéssel is, hogy az állampolgári javaslatok szerepet kapjanak a későbbi irányelvek kidolgozásában, teret kell engedni hozzájárulásoknak.

Kiterjesztés és sajtó háttér

A nagyobb méretű projektek a ténylegesen résztvevőknél sokkal nagyobb számú embert értek el a hagyományos média-tevékenységnek köszönhetően. Ez tovább erősödik az elektronikus részvétel és a társas hálózatok adta lehetőségek miatt. Az olyan események, amelyek az újságíróknak lehetőséget nyújtanak egy átlagos állampolgár, egy miniszter és az Európai Parlament képviselőinek megkérdezésére, nagyközönség érdeklődésére számot tartó európai sztorit kínálnak.⁹ Az a tény, hogy az Európai Állampolgári Konzultációk különböző tagállamokban egy időben zajlottak, érdekes és látványos események, növelik a hatást és segítik a média közvetítések lehetőségének maximalizálását.

⁹ Még a viszonylag kisebb szabású Európai Állampolgári Panelek programok megvalósítása is egy hétperces riportban jelent meg a bolgár televíziós hírekben a 2010. február 27-én rendezett záróesemény kapcsán.

Szorosabb kapcsolatot kell teremteni az állampolgári megfontolások és a döntéshozók között

A D-Terv és az Európai Vita három Európa jövőjére reflektáló tágabb témára irányult: Európa szociális és gazdasági fejlődése; Európával és az Unió feladataival kapcsolatos érzések; Európa határai és annak világban betöltött szerepe. A projektek tervezését meg kellett volna osztani a Kommunikációs, Oktatási és Kulturális Főosztályokkal és más lényeges témákért felelős részlegekkel, hogy az állampolgárok beszélgetőtársai a döntéshozók legyenek. A politikusok és más vezető tisztségviselők részvétele az állampolgári együttgondolkodásban magas volt, de nem a téma szerint volt szervezve.

“Gyakran úgy tűnik, hogy az európai szintű demokratikus deficit csökkentéséhez az állampolgárok “oktatása”, jobb tájékoztatása kell, így értik meg jobban az európai politika komplexitását. Ez így igaz, azonban az is igaz, hogy az európai politikusokat és tisztségviselőket is oktatni kellene, hogy jobban értsek az európai állampolgárok szükségleteit és értékeit, és hogy a részvételi kormányzás elméletét beépítsék gyakorlatukba. Ezt a dimenziót nem veszik megfelelő módon számításba.”

(Az értékelő beszámoló egyik szakértőjének véleménye.)

A következő értékelő beszámolóból vett kivonat az Európai Állampolgárok Panelek program résztvevőinek javaslatait visszahangozza; igény az intézményi működések követésére és az átláthatóságra ott, ahol az állampolgári részvétel más döntéshozó folyamatokhoz kapcsolódik.

“A részvételi folyamat fontos jellemzője az irányelv alkotó folyamattal való kapcsolata, valamint a vertikális számonkérhetőség eszköze. Ezért a döntéshozók (politikusok vagy magas rangú tisztségviselők) jelenléte érdekes lehet, mert megfelelő információval rendelkeznek a folyamatoknak pedig szimbolikus legitimitást biztosítanak. Ez azonban csak akkor működik, ha ezek a politikusok az adott kérdéskörrel kapcsolatos területen felelősen mozognak, s a folyamat során kérdésekre tudnak válaszolni és tárgyalóképesek.”

„Nincs olyan szabály, ami pontos leírást adna a döntéshozatali folyamatáról. Legrosszabb esetben ez a tevékenység „csupán szavak” is lehet az európai közrendre gyakorolt hatás nélkül, ez pedig hiteltelenné tenné a részvételi keretet. Valamilyen mértékű számonkérhetőségnek mindenképpen jellemeznie kellene a folyamatot, ahol megfelelő információ követné az állampolgári javaslatok figyelembevételét (vagy figyelmen kívül hagyását). (Szakértők véleménye)

Az állampolgári ajánlások és azokra való visszajelzések követésének fejlesztése

Bár az európai intézmények elkezdtek kísérletezni a részvételi demokrácia technikáival, egy-egy konkrét esettől eltekintve nem gondolták még át a kulcskérdést, hogyan kapcsolható be a döntéshozás folyamatába az általuk generált eredmény. Ahogy az OECD Kézikönyvből származó, kormányoknak kínált tippek között olvasható idézet figyelmeztet:

“Amikor a kormányok állampolgárokat vonnak be az irányelvek alakításába, elvárásokat hoznak létre. A kormány szükségszerű feladata ilyenkor annak kinyilvánítása, hogy az állampolgári hozzájárulás értékes és a döntéshozás során számba veszik azokat. Ha ezt elmulasztják, azt kockáztatják, hogy az állampolgárok a jövőben nem akarják majd idejüket további kormányzati meghívásokra fecsérelni.”

A kézikönyv azt is megállapítja, hogy egyetlen kísérlet nem elegendő, és nem biztosítja azt a képzetet, hogy az állami hatóságban bíznak és a részvételi demokrácia működik. Az Európai Állampolgári Panelek résztvevőinek egyik ajánlása a javaslatok elszámolóházának létrehozása volt, amelyen keresztül az emberek Európa szerte időszerű és átlátható információkat nyerhetnek hozzájárulásuk és javaslataik hatásáról.

Az állampolgári részvét és együttgondolkodás folyamata és eredménye kiegyenlítette azokat a gyengeségeket, amelyeket a D-Terv és az Európai Vita magukban rejtettek. Az állampolgári együttgondolkodás megmutatta, hogy helyi és európai szinten egyaránt működőképes, a kérdés most az, hogyan válhat szervezettebb jellemzővé, és hogyan épülhet be az EU konzultációjába, agenda alakításába, irányelvalkotásba és a megvalósítási mechanizmusokba. Ezeket mind olyan területként tüntették fel, ahol a döntéshozás folyamatában az állampolgárok érzése szerint szerepük van, és részt kellene venniük.



IV. HOGYAN ÉPÍTHETŐ BE AZ ÁLLAMPOLGÁRI PILLÉR AZ EU IRÁNYELV ALKOTÁSÁBA?

Amikor arról van szó, hogyan építhető be az EU irányelv alkotásába az állampolgári szempont, nem tűnik kívánatosnak, hogy tevékenységterületeket előre bevonjanak vagy kizárjanak, vagy hogy az állampolgári részvételt a döntéshozó folyamat csak egy adott szakaszára korlátozzák. A megközelítés lehet rugalmas, a szervezési keret viszont szükséges.

A Lisszaboni Egyezmény 11. cikke értelmében az EU-intézményeknek rendszeres párbeszédet kell folytatniuk az állampolgárokkal és a civil társadalommal. A részvételi demokrácia elve ezért minden intézményre érvényes még akkor is, ha a 11. cikk az irányelvek és törvényhozás kezdeményezőjeként a Bizottságot említi hangsúlyosan, mely így a korai konzultáció kulcsfontosságú intézménye. Az „állampolgárok” említésével a 11. cikk arra is utal, hogy az állampolgári együttgondolkodást a Bizottság konzultációs minimum standardjai közé kellene iktatni, amelyet főleg az érintett felek irányítanak. A 11. cikk alapján fejlesztett keretben számos vonatkozási pont van, amelyek alapján az állampolgári együttgondolkodás az európai irányelv alkotásba illeszthető:

- Az Alapvető Jogok Chartája jogerőssé vált a Lisszaboni Egyezmény életbelépésével és alkalmazni kell minden EU irányelvben. Keretet nyújt hagyományos és modernebb jogoknak és értékeknek fogalmaz meg.
- A Lisszaboni Egyezmény a pillérek lebontásával koherensebb EU-építmény és világosabb döntési hatáskörök képét mutatja. Az 5. cikk az Európai Unió új egyezménye az EU kompetenciák alap szervezeti felosztását adja. Világos az EU kizárólagos kompetenciájának, a tagállamokkal megosztott területek kompetenciája, és azok, ahol az EU-nak csak támogató szerepe van. Ez máris jelzi, hol kellene megszervezni az állampolgári együttgondolkodást európai, nemzeti vagy regionális szinten.
- Vannak keretek olyan tevékenységek számára, mint az Európa 2020 prioritásai, a Bizottság ötéves, és éves programja, a Tanácsban betöltött elnökségek. Az EU 2007-2013-as pénzügyi perspektíváját a 2014-2020-as évek időszakára is tárgyalják már, s ezek fontos és alkalmas lehetőségek az állampolgári bevonásra.

- Az „Európa a polgárokért” program prioritásaival, a Bizottság és az érintett felek által egyeztetett értékek fontos vonatkozási pontot jelentenek. Az Állampolgári Panelek program fontos mutatót biztosított azokhoz a területekhez, ahol az állampolgárok szeretnék hozzájárulni.

Az állampolgári együttgondolkodás ajánlásait alkalmazni kell az adott kiválasztott döntéshozó folyamathoz, és kísérni kell őket, hogy legyen esélyük hatni. Vannak, akik mellett érvelnek, hogy az EU-nak az állampolgári részvételt ösztönözve vezető szerepet kellene játszania a modern kormányzásban. Ugyanakkor az EU-nak azt kell mutatnia, hogy képes állampolgári ajánlásokat követni, elvárásaikban nem okoz csalódást, ezért az állampolgári részvételt azzal kell összekapcsolni, ami megvalósítható. Az átfogó kereten belül három kérdést kell át gondolni az állampolgári együttgondolkodás stratégiaileg erősebb megszervezéséhez:

- Az európai irányelv alkotásban alkalmazásra kerülő állampolgári együttgondolkodás tag kategóriájának meghatározása;
- ellenőrző lista eseti vizsgálatok számára; és
- végül, de nem utolsó sorban, a költség kérdése.



AZ ÁLLAMPOLGÁRI EGYÜTTGONDOLKODÁS KATEGÓRIÁINAK HASZNÁLATA AZ EURÓPAI IRÁNYELV ALKOTÁSBAN

Az állampolgári együttgondolkodás használatának négy fő kategóriája van:

Az állampolgári együttgondolkodás, mint a jövőbeli EU-prioritások alakításának része

Az itt jelzett eszközök erőteljesekek, kreatívak és friss gondolkodást hoznak az EU ügyeibe. Ezeket gyakran uralkodó olyan szakértői és más érdekelt bemenetek, amelyek hajlamosak szem elől téveszteni keresztbevágó vagy sajátos tudományágak által nem meghatározott kérdéseket. Szinte minden részvételi folyamatból meríthető a problémákat új szemszögből látó friss gondolkodásmód. Vannak állampolgári bemenetet használó forgatókönyv készítő technikák, ezek segítségével az emberek bevonhatók az EU kihívásai és prioritásai értékelésébe hosszú távon. Ajánlatos volna az állampolgárok bevonása a nagy, stratégiai, uniós autó atlaszok elkészítésébe, mint ahogy erről a 2020-as EU stratégia szól.

Széleskörű agenda felállítás az irányelvek területén

Vannak mind a 27 tagállamot bevonó széleskörű páneurópai események, hogy a csupán közvélemény-kutatásokból kiderülő állampolgári kérdéseknél és megfontolásoknál erősebb visszacsatolást és visszhangot teremtsenek. A 2009-es Koppenhágai Csúcstalálkozót követő klímaváltozásról szóló uniós álláspont, a közös uniós energiapolitika szükségessége vagy akár az EU jövőben betöltött szerepe, az uniós irányelvalkotás hangsúlyos területei mind olyan napirend alkotó, széleskörű események, melyek fontosak az EU-intézmények számára, hogy meghatározhassák az állampolgárok Unió egészével kapcsolatos prioritásait és elvárásait. Jelentős hatása lehet egy olyan multimédiás megközelítésnek, amelyben az állampolgárok és más érintettek egy azonos témát egy időben Európa szerte megvitatathatnak. A tágabb napirend alkotó események európai évekhez köthetők, például 2011-hez, az önkéntesség évéhez. A hangsúly ebben az esetben nem részletes ajánlások kidolgozásán van, inkább azon, hogy sok állampolgár vegyen részt a folyamatokban; kérdésköröket, utakat határozzanak meg. Az ehhez hasonló napirend alkotó események céljai lehetnének az Európai Bizottság és az Európai Parlament tagjai, a Tanács elnöksége. Nagy döntések előtti időszaki konzultációk levélnyelése a széleskörű páneurópai viták fontos ideje.

Állampolgári részvétel a zöld könyvek és törvénytervezetek konzultációin

Az Európai Bizottság kialakított egy konzultációs rendszert, hogy összegyűjtse az érintettek nézeteit. Ezek specifikus kérdésekre és választási lehetőségekre építenek és a „Az Ön hangja Európában”¹⁰ hirdetésben reklámozzák. Sok konzultáció túlságosan technikai, utolsó pillanatban zajló és elmentmondásos ahhoz, hogy az állampolgári bevonódás értelmes legyen. Néha azonban olyan témákról szól egy-egy konzultáció, ami megérinti az állampolgárok közös nézeteit, és értékes hozzájárulást eredményez. Az ellentmondásos, megosztó témák gyorsan és könnyen vezethetnek nyomon nem követhető álláspontok kialakulásához, amikor a konfliktus megszilárdulása cselekvésképtelenségbe fullad. Az állampolgárok bevonása ilyen esetekben új perspektívát, egy problémakör megoldásában konstruktív részvételi lehetőséget nyújthat (pl. géntechnológiával módosított szervezet, szerves üzemanyag használat, összejt kutatás.) Példák, ahol az állampolgári konzultációk értékesen hozzájárultak specifikus területekhez: a direktívák szabályozása, amely fogyasztók és felhasználók informálását, címkézést foglal magába, kompromisszumok ár - környezet vonatkozásban, állatvédelem, kutatások etikai kérdései, vagy új technológiák alkalmazása. Ebben az esetben rendelkezésre állnak olyan technikák, mint

az állampolgárok tanácsa és a konszenzus konferenciák, ahol alacsonyabb számú állampolgár szakértői támogatással hosszabb távon dolgozik, és egy irányelv bizonyos részéhez vagy technikai megvalósításához dolgoznak ki ajánlásokat.

Állampolgári részvétel a megvalósításban és nyomon követésben

Az Európai Állampolgári Panelek program résztvevőinek egyik legígéretesebb elképzelése a folyamatok korábbi fázisaiban való részvétel mellett, a megvalósításban és nyomon követésben betöltött szerep. Az állampolgárok szerepének „örkútya” kifejezése jól összefoglalta korábban, azt a feladatot, hogy a döntéshozókat elszámoltathatóknak tartsuk és a megvalósításban aktívabb szerepet vállaljunk. Ez a gondolat még mindig újszerű lehetőséget kínál az állampolgári bevonódáshoz, és további elgondolásra érdemes, különösen az EU politikája és annak helyi hatása közti rés áthidalása tekintetében.

¹⁰ A Bizottság konzultációs minimum standardja 2002. december.

ELLENŐRZŐ LISTA AZ ÁLLAMPOLGÁRI EGYÜTTGONDOLKODÁS ESETI VIZSGÁLATAI SZÁMÁRA

Az állampolgári együttgondolkodást az EU-irányelv alkotás folyamatainak főáramába kellene bevezetni, s azt megalapozott, megbízható és aktívan használt eszközzé tenni az irányelvek meghatározásában, kialakításában és megvalósításában. Azt azonban, hogy melyik technikát vagy technikák ötvözetét kell használni a különböző folyamatokban, csak eseti vizsgálatok alapján lehet megállapítani. Fontos, hogy az állampolgári részvételhez irányelveket alkossanak akár a meglévő Bizottsági konzultációs standardok mentén. Ebben az esetben az Intézmény és maguk az állampolgárok is tisztában vannak azzal, mikor alkalmazzák az állampolgári együttgondolkodás módszerét, tudják, hogy minden a meghatározott standardok szerint történik, hogy a Bizottsággal való kommunikációs csatorna az egyeztetett protokollok szerint működik, és mindkét fél számára előírt kötelezettségek vannak. Az elvárások aktív menedzselése fontos az állampolgári konzultációk megfelelő használatához. Ellenőrzőlistájának a következő pontokat kell tartalmaznia:

1. Válassz olyan kérdéskört, amely releváns az állampolgárok számára és/vagy az európai intézmények agendája szempontjából is aktuális, ugyanakkor vitatott kérdés legyen, összetett és állampolgári hozzájáruláshoz teret adó, amely bátorítja a vitát és komoly megfontolásokat vár el az állampolgároktól;
2. Győződj meg a helyes eszköz kiválasztásáról, s arról, hogy az a megfelelő folyamathoz illeszkedik, a partnerek pedig szilárd módszertani és szervezeti háttérrel rendelkeznek;
3. Tartsd tiszteletben a szubszidiaritás elvét, győződj meg arról, hogy az állampolgári együttgondolkodások különböző földrajzi szintek adott döntéshozó folyamataihoz igazodnak;
4. Követeld meg a projekt terv és megvalósítási lépések megjelentetését, hogy az állampolgárok tisztába legyenek azzal, mibe is kezdenek bele, az érintett intézmény pedig készülhessen válasszal. Az elvárásokkal való foglalkozás a kezdetektől fontos, a világosan meghatározott, kimenet-orientált folyamatba konzultációkat kell beépíteni;
5. Bármilyen együttgondolkodási folyamat nélkülözhetetlen alapköve az állampolgárok kiegyensúlyozott és reprezen-

tatív toborzása. Demográfiai, földrajzi és szociális-gazdasági kritériumok alkalmazása biztosítja a különböző nézetek megjelenését;

6. Az egyensúly megteremtése a toborzás mellett fontos az együttgondolkodás folyamataiban is, olyan természetességgel kell ezeket levezényelni, amely a résztvevőknek egyenlő lehetőséget biztosít a megszólaláshoz, kizárja a nyelvi készségekből és tudásszintek különbségéből adódó hátrányos megkülönböztetést stb.;
7. Az EU tevékenységi körének, mozgásterének és legitimitásának tisztázása megkülönböztetett fontosságú feladat. Nem biztos ugyanis, hogy az állampolgárok ismerik az EU kompetenciájának terét és határait. Az állampolgárokhoz szabott megfelelő információt kell ehhez biztosítani, lehetőséget adni a megértéshez, a vitákba szakértőkkel folytatott párbeszédet kell beépíteni;
8. A döntéshozók bevonása már a projektek tervezésekor és nem csak a végén alapvető, hiszen a döntéshozók élöben személyesítik meg az EU intézményét, megfelelő betekintést és információt nyújtanak, az állampolgári együttgondolkodás folyamatai során más megvilágításba helyez-

hetnek kérdéseket, végül pedig ők maguk is nyernek az állampolgárokkal való kapcsolatból;

9. A projektek eredményeit meg kell tudni sokszorozni a média által, a korlátozott számú résztvevőnél jóval több állampolgárnak kell értesülnie az eredményekről, s ebben a sajtó szerepe nagyon lényeges. Az elektronikus részvétel és a szociális hálózatok felhasználásával növelhető a bevonódó emberek száma, még ha tudjuk is, hogy ez nem helyettesíti magát a személyes együttgondolkodó találkozásokat. Fontos a megfelelő online elemek beépítése a folyamatba;
10. Lehetővé kell tenni, hogy az állampolgári ajánlásokat és a beszámolót közvetlenül az illetékes döntéshozókkal tárgyalják meg a különböző földrajzi szinteken és az európai intézményekben. E párbeszédet ugyanakkor, ahol lehetőség van rá, az érintettekkel való szélesebb konzultációkkal kell összekapcsolni. Elengedhetetlen, hogy az állampolgárok ésszerű határidőn belül tájékoztatást kapjanak az elfogadott és elutasított ajánlásaikról, illetve arról, hogy az átláthatóságot növelve hogyan követhetik ajánlásaik sorsát a döntéshozó folyamat során.

KÖLTSÉGEK

“Az állampolgárok, mint partnerek” című OECD kézikönyv megállapítja, hogy az információhoz, konzultációhoz és aktív részvételhez források szükségesek, de “az alapok, amelyek jelentős eredmények eléréséhez szükségesek [...] rendszerint kicsik azokhoz az összegekhez képest, amelyeket az adott területekre fordítanak”. Ezen túl, rámutat a kézikönyv napjaink összetett döntéshozatali rendszerét egyre inkább jellemzően meghatározó költségre, a nem-cselekvés költségére is; “a probléma a nem megfelelően tervezett és megvalósított irányelvekből ered, s a kormányok úgy érzik, az állampolgárokkal való kapcsolatok erősítése megtérülő befektetés. Felismerik, hogy az állampolgárok figyelmen kívül hagyása a rövid távú kudarcok és bizalomvesztés mellett, a legitimitás és a politikai hatékonyság hosszú távú veszteségeivel jóval nagyobb költségeket eredményezhet.”

A D-Terv és Európai Vita tevékenységeinek értékelése azt javasolja: “létre kell hozni egy olyan új “nyílt” eszközt, amely minden döntéshozásban érintett Főigazgatóság és a tagállamok képviselői számára is rendelkezésre áll, akik nyilvános vitákat kívánnak támogatni az EU agenda kiemelt területei kapcsán.” Egy ilyen rendszerben a releváns részlegek vagy nemzeti hatóságok saját szükségleteiknek megfelelően alkalmazhatják az új eszközt, ezzel pedig olyan rugalmas mechanizmus alakítható ki, amely gyors, hatékony és adott szükségleteknek megfelelő állampolgári konzultációkat eredményez különböző területeken. Nem kevésbé fontos, hogy egy ilyen új eszköz lehetővé teszi az állampolgári konzultációk további szereplők bevonásával működő szélesebb körű alkalmazását, a hatékonyság tanulással pedig fokozatosan csökkennek a konzultációs költségek. A fenti értékelés javaslatot tesz Bizottsági pályázatok kiírására, hogy megfelelő, szükségleteikhez pontosan igazodó javaslatokat kapjon, és ne közvetlenül a civil társadalom szervezeteit támogassa ebben. Ez a szervezeteknek és a tapasztalt szakemberek hálózatainak nagyobb mozgásteret biztosítana az állampolgári együttgondolkodások megvalósításában.

Értékelések és különböző források, valamint a napjainkig szerzett tapasztalatok sora mind azt mutatják, hogy alapos tervezéssel és stratégiai gondolkodással az állampolgári részvétel előnyei és eredményei jelentősen meghaladják a ráfordított költségeket. Ráadás ez a növekvő előnyökhöz és hatékonyság megtanulásához, mely az állampolgári konzultációk alapos tesztelésének és megvalósításainak köszönhető. Ahogy az ECAS projekt egyik résztvevője megfogalmazta: “ha nincs pénz, nincsenek állampolgárok.” Az állampolgári konzultációkat támogató további érvek, amikor annak költségeiről esik szó:

- Az állampolgári konzultációk megfelelő információk alapján született, minőségi, megfontolt eredményei hasznosabbak a döntéshozók számára, mint az egyszerű közvélemény-kutatások. A költségek közvetlen összehasonlítása nem mutatja meg a konzultációk politikusok és állampolgárok számára is fontos hozzáadott értékét.
- A regionális és nemzeti hatóságokkal való együttműködés, alapítványok és magántámogatók részvétele különösen a páneurópai állampolgári konzultációkban lehetőséget nyújt az EU számára, hogy partneri kapcsolatokat építsen a tagállamokkal, a helyi kontextus és források használata pedig az állampolgárok elérésében segít. Az ehhez hasonló

nagyszabású konzultációs gyakorlatokat tesztelték, tovább fejlesztették belátva, hogy hatásosan csökkentik a járulékos költségeket, így ezek beindítása és intézményesülése még tetszetősebb az EU számára.

- A médiában való megjelenés és az állampolgári konzultációk hírének hatása már önmagában is jelentős, az eseményeken aktuálisan részt vettek számát messze meghaladó nagyságú közösséghez ér, s ezzel az egy főre jutó költség arány is csökken. Az emberi érdeklődés szempontja különösen is vonzó a média számára, még inkább a helyi médiumok számára, látva, hogy átlagos, helyi állampolgárok kapcsolódnak be az európai politika kérdéseibe. Ezek az európai témákról szóló közvetítések érdekes és új módját jelentik.
- Az állampolgári együttgondolkodások és a néhány tagállam kisebb állampolgári csoportjának munkája különböző szinten, de mégis hosszabb távon is érvényes, értékes, a résztvevőkre gyakorolt és azokon túlmutató hatást érnek el.

- Semmivel nem helyettesíthető az állampolgárok intenzív szemtől szembe vitája. Nem pótolható virtuális technológiával különösen akkor, amikor a tudás, tapasztalat és bizalom korlátozott az efféle konzultációkba való részvételre felkért állampolgárok között. Ezzel együtt, alaposan megtervezett, szemtől szembe vitába ágyazott online elemek új lehetőséget jelentenek, csökkenthetik a virtuális és valós viták közti rést, mindenek felett pedig nagyszámú résztvevő jelenléte válik lehetővé ésszerű költség mellett.

Vannak, akik úgy érvelnek, hogy olcsóbb és gyorsabb lenne egy hagyományos felülről lefelé irányuló kommunikációs stratégia követése vagy egy közvélemény-kutatás levezénylése, ennek ellenére a bizonyítékok azt mutatják, hogy az önmagában nem működik. A társadalom és különösen a fiatalabb generációk az információs korból a részvétel korába léptek.



V. VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

Jelen beszámoló megmutatta, hogy már most is számos eszköz áll az Európai Unió rendelkezésére, mely át akarja hidalni a közte és állampolgárai közti távolságot. Kipróbált, tesztelt és működőképes eszközök. Alacsonyabb költségű, állampolgárok milliói által használható további fejlesztése valószínűsíthető. Az online és hagyományos kommunikációs formák ötvözése még több ember bevonására ad lehetőséget, ha pedig megfelelően csinálják, jóval intenzívebb online vitákat is eredményez, még ha tudjuk is, ezek nem helyettesíthetik az állampolgárok face-to face találkozásait.

Az átfogó szakirodalom és e beszámoló számára készült értékelések, felmérések szerint is egymás mellett létezhetnek és léteznek különböző információs, konzultációs, részvételi módszerek, felülről lefelé irányuló vagy alulról építkező kezdeményezések, központosító vagy decentralizáló megközelítések. Az állampolgári részvétel és annak eszközei semmilyen módon nem változtatnak azon a tényen, hogy vannak választott képviselők, közintézmények, amelyek törvényt fogadnak el és kollektív döntéseket hoznak. Amit viszont megkérdőjeleznek, az az a vélekedés, miszerint az állampolgárok nem kívánnak beleszólni a politikába, nem rendelkeznek ahhoz megfelelő szakértelemmel és így nem sokat tehetnek érte.

Az Európai Állampolgári Panelek programban résztvevők által készített ajánlások ezt pontosan bemutatják. Az állampolgárok motivációja és érdeklődése tanúsítja ezt, mely részvételüket motiválta. A résztvevők több információt kérnek ahhoz, hogy az európai kérdésekben és a döntéshozásban szerepet kaphassanak, követelni szeretnék az ehhez szükséges meglévő eszközöket és az ezeket kiegészítő részvételen alapuló eszközöket is. Szerepüket a folyamat valamennyi szakaszában látják: testületi agenda kialakítás, tervezés, megvalósítás, utánkövetés.

Az állampolgári technikák és maguk az állampolgárok erősítik azt az elgondolást, hogy a politika és az irányelvek alkotása túl fontos ahhoz, hogy csupán a döntéshozókra és közvetlen partnereikre háruljon. Ahogy az állampolgárok bevonódnak a fentiekben megvilágított folyamatokba, a különböző partnerek, mint a média és a civil társadalom is részt vesz az emberek közötti távolság csökkentésében, számos részvételi technika különösen jól facilitálja ezt, s így még több ember érhető el, mint az eseményeken fizikailag megjelenők.

A megfelelő állampolgári input eléréséhez – amint azt a projekt is megmutatta – a folyamat átláthatóságára és az ajánlások megvalósulásának követésére van szükség. Lehet szó az állampolgári javaslatok klíringintézetéről vagy magukról az európai intézményekről, az állampolgárok tudni akarják, mi történik hozzájárulásukkal. Ez egybe vág a szakértők, szakemberek és az EU részvételi tevékenységeinek áttekintésével, mely szerint a részvétel bizonyos intézményesülése zajlik, s ehhez stratégiaileg átgondoltabb megközelítés szükséges.

A háttér információk birtokában és az európai szintű intézményi változtatásokat tekintve a következő, azonnali cselekvést igénylő javaslatok fogalmazódnak meg:

1. A Bizottságnak további lépéseket kellene tennie a Főigazgatóságokat és intézményeket érintő részvétel stratégiájának kialakításához. Együtt kellene mindezt tennie szakértői panelekkel, szakemberekkel, döntéshozókkal és állampolgárokkal, hogy különböző kérdéskörök, területek és folyamat-szakaszok számára alkalmazható részvételi demokrácia eszköztárat hozzanak létre. Az EU intézményeinek már ezen dolgozó szereplőit össze kellene hoznia, hogy tapasztalataikat, sikeres gyakorlatukat összegezve egymástól is tanulva építkezzenek. Az Európai Állampolgári Panelek program szerint az emberek elvégre az őket érintő európai kérdések széles skálájához kívánnak hozzászólni, mégpedig a folyamatok különböző szakaszaiban is.
2. Egy szélesebb körű konzultációnak foglalkoznia kellene az állampolgári pillér uniós beépítésének különböző lehetőségeivel. Az e tanulmány által javasolt ellenőrzőlista szintén átgondolásra érdemes, az állampolgári együttgondolkodás módszertanát pedig szükséges tovább fejleszteni. A módszernél fontos a kiegyensúlyozottság, a megfelelő belátás megszerzésének lehetősége, ugyanakkor el kell kerülni a formulákat, mert minden konzultációnak egyedinek kell lennie.
3. Az állampolgárok által javasolt “klíringintézet”-szerű egységet létre kell hozni, ez lehet a részvételi folyamatban érdekelték központi információs bázisa. A klíringintézet feladata mindenek felett pedig az állampolgári javaslatok sorsának, és a döntéshozásba való beépülésének nyomon követése. Ebben szoros együttműködés szükséges más intézményekkel, nemzeti kormányzatokkal vagy regionális egységekkel. Az állampolgárok szerint az EP képviselőinek ebben lenne szerepe, és ahhoz sem fér kétség, hogy az EU intézményeknek az eseményeket követve, átlátható kétirányú folyamattá kell azokat fejleszteni.
4. Át kell gondolni egy olyan kampány lehetőségét, amely tájékoztatja az állampolgárokat a részvétel lehetőségeiről és foglalkozik az európai döntéshozásba való bevonódás esélyével. Mindez különösen is igaz a közelmúlt változásait bevezető 11. Cikk fényében. Kezdő lépés lehetne az állampolgárok mobilizálásában, bevonódásuk növelésében. A média bevonása az állampolgárok szerint is fontos, szerepe döntő a távolságok csökkentésében.



