

BÖLCSEK „LAIKUSOK”

Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában

Pataki György

■ Bevezetés

■ Bölcsék és laikusok? A két fogalom különösen hazai közbeszédünkben leginkább egymás ellentéteiként tűnik föl. A „bölcsüket”, de legalábbis a „tudással rendelkezőket” általában az ún. szakértők között keressük. „Laikusoknak” pedig a közvéleményt, a civil embereket és szervezeteiket tituláljuk előszeretettel. Lehet-e egyáltalán arról szó, hogy tévedünk? Lehetséges-e, hogy mindez csupán egy korántsem veszélytelen társadalmi előítélet, amelytől saját társadalmunk jól-léte érdekében minél előbb szabadulnunk kellene? Jelen írás éppen amellet kíván érvelni, hogy „laikus” és szakértő szembeállítását elavult gondolkodási keretünket mintázza. Az idő eljárt fölötté számos tekintetben. Főképpen nehezen védhető akkor, ha a demokráciát, a fenntarthatóságot és az igazságosságot kiemelt értékeknek tekintjük, és olyan társadalmi berendezkedést akarunk, amely ezeknek az értékeknek az intézményes megerősítését célozza hosszú távon.

A következőkben kézzelfogható példák és történetek citálásával szeretném bizonyítani a dichotómia idejét múltságát. Olyan módszerekről vagy technikákról számol be ez az írás, amelyeket elég régóta, igen sikeresen alkalmaznak és többé-kevésbé intézményesítettek számos hazánkon kívüli országban. Ezek az eszközök mind a társadalmi részvétel széleskörűségét és érdemlegességét hivatottak biztosítani a közügyeinkről szóló ún. közpolitikai döntéshozatalban. Az ismertetésre kerülő

KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

döntéstámogató technikák természetesen nem értékmentesek. Az általuk képviselt vagy megtestesített politikai ideál és értékelkötelezettség a részvételi vagy „deliberatív” demokrácia (bár sokan közvetlen vagy erős demokráciaként emlegetik). (Elster, 1998; Bohman–Rehg, 1999) A deliberatív demokráciában központi szerepet kap a nyilvános vita, amelyet szabad és egyenlő jogú állampolgárok folytatnak, és közösségi mérlegelésük, tanácskozásuk eredményeként formálják, illetve alakítják ki álláspontjait a közügyekben, valamint teremtik és erősítik meg politikai közösségüket.

Porto Alegre és a részvételi költségvetés

Brazília legdélibb államának, Rio Grande do Sul-nak a fővárosa, a 470 km²-en elterülő, 1,3 millió lakosú (az agglomerációját is figyelembe véve, 3,5 millió lakosú) Porto Alegre nemcsak arról közismert, hogy 1996 óta folyamatosan a legmagasabb életszínvonalat biztosítja népességének az országban, hanem arról az innovatív városvezetésről, ami 1989 óta megszakítás nélkül jellemzi közigazgatását. A helyiek csak „közösségi közigazgatás”-ként (*administração popular*) emlegetik azt a városvezetési gyakorlatot, aminek fő jellemzője a részvételi demokrácia technikáinak, nevezetesen az ún. részvételi költségvetés (*participatory budgeting*) technikájának az alkalmazása, a közterek újjáélesztése és a települési környezetpolitika és természetvédelem integrálása a várospolitika minden aspektusába. (Menegat, 2002)

A részvételi költségvetés egyszerűen fogalmazva nem más, mint a települési költségvetés összetételének és arányainak a meghatározása és működésének ellenőrzése egy minden lakos számára nyitott és átlátható, évente újraismétlődő vita- és tervezési folyamaton keresztül. A Porto Alegre-i gyakorlatban a márciustól februárig tartó részvételi költségvetési folyamat kerületi szinten (azaz a városrészek keretében) és tematikusan zajlik (azaz egyes kiemelt témakörökben, mint például a közlekedés, az egészségügyi és szociális ellátás, az oktatás és kultúra, a várostervezés és -fejlesztés, valamint a gazdasági fejlesztés és adózás). Minden év márciusában elindulnak azok az előkészítő találkozók, amelyeken a civilek önszerveződő módon beszélgetéseket kezdenek kerületenként és az öt fő témakörben arról, hogy milyen problémákat látnak, és milyen célokat tűznének ki, illetve támogatnának. Az elindult beszélgetés-folyamatot ezután a kerületi és tematikus nyilvános gyűlések első köre követi március-április fordulóján. Ennek egyik hivatalos programpontja a városvezetés beszámolója (Porto Alegre mind a 16 kerületében, s mind az 5 fő témakörben) az elmúlt költségvetési év eredményeiről – a városvezetés személyes jelentésadásnak nyilvános vitája folyik. Ugyancsak ezeken az első körös találkozókön választják meg a résztvevők azokat a képviselőket, akiket az adott évi részvételi költségvetési folyamat folyamatos figyelemmel kíséréssel, felügyeletével bíznak meg. Ezek a „képviselők” nem keverendők össze a hivatalos önkormányzati választásokon megválasztott helyi politikai, önkormányzati képviselőkkel. A részvételi költségvetés folyamatában választott „képviselők” olyan delegáltak, akik segítenek

■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

szervezni, lebonyolítani a további beszélgető- és vitafórumokat a kerületükben vagy az egyes témakörökben, ezért kötelességük részt venni a folyamat minden ilyen állomásán, rendezvényén. A végső döntést a város költségvetéséről természetesen továbbra is a választott politikai képviselők, az önkormányzati testület tagjai hozzák meg.

A folyamat következő szakaszában, április és június között olyan, ún. közbeeső találkozók zajlanak, ahol a kerületeknél kisebb egységekben (például szomszédságokban) és a fő témakörök résztémáiban folynak a beszélgetések, amelyeknek célja a prioritások és a pénzügyi igények megfogalmazása. Június-júliusban érkezik el a nyilvános gyűlések második köre, amikor is – a továbbra is mindenki számára nyitott és független szakemberek által facilitált – vitában döntenek az adott évben kiemelendő (kerületi és tematikus) javaslatokról. Ugyancsak a második körben választják meg a kerületi és témaköri gyűlések résztvevőit a Részvételi Költségvetés Tanácsának 2–2 tagját. A Részvételi Költségvetés Tanácsa együttműködve a települési közigazgatás szakembereivel azon örködik, hogy a lakosság által megjelölt célok és prioritások valóban érvényesüljenek a város költségvetésének tervezésében, a fejlesztési alternatívák kidolgozásában. Július-augusztusban folyik ez utóbbi munka; azaz az adott időszak költségvetési döntésének szakmai előkészítése. A Részvételi Költségvetés Tanácsa véleményezi az elkészült döntési tervezetet, majd ez nyilvános terjesztésre kerül október-novemberben. Ezt követően szavaznak a helyi önkormányzat választott képviselői a költségvetésről. December-januárban a Részvételi Költségvetés Tanácsa áttekinti a teljes folyamatot, és írásban megfogalmazza a legfőbb tanulságokat, esetleges változtatási javaslatokat. Ezek után a Tanács tagjai lemondanak (mandátumok tehát 1 évre szól, és még egyszer választhatók újra delegálnak). (Souza, 2001; Menegat, 2002; Cabannes, 2004)

A részvételi költségvetés alkalmazásának gyökerei egészen az 1970-es évekre nyúlnak vissza, amikor még Brazíliában katonai diktatúra uralkodott. Az ellenállás egy sajátos formájaként is értelmezhetőek voltak tehát azok a bátor kísérletek, amelyeket egy-egy önkormányzat és polgármester a társadalmi részvétel és a demokrácia kiterjesztése érdekében tett. 1997-től kezdődően lehet beszélni a részvételi költségvetés gyors terjedéséről elsősorban Brazíliában, ahol manapság már több mint 130 önkormányzat gyakorolja a demokratikus döntéstámogatás és döntéshozatal e formáját. 2000 óta pedig Latin Amerika többi országában is hódító útjára indult e kezdeményezés (olyan nagyvárosokban is, mint Buenos Aires és Montevideo), sőt nyomokban szintén megjelent Európában (lásd a spanyol Córdoba, a francia Saint-Denis és Bobigny, az olasz Piere Emanuele, valamint a német Rheinstetten városokat, illetve városrészeket). (Cabannes, 2004) Porto Alegre többek között azért szimbóluma a részvételi költségvetés sikeres alkalmazásának, mert a városi költségvetés 100 százalékára kiterjed ez az átláthatóságot és évente több tízezrek részvételét biztosító technika, és olyan mértékben intézményesült a városigazgatás rendszerében és gyakorlatában, hogy a váltakozó polgármesterek személyétől és a választott önkormányzati képviselő testületek összetételétől függetlenül legitímen működik. A társadalmi részvétel és a nyilvános közösségi viták, tanácskozások e tapasztalatával

KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

„megfertőzve” 1993-tól Porto Alegreben több, ún. városi konferenciát szerveztek, amelyeknek kimondott célja a várospolitikai társadalompolitikai és szakmapolitikai integráltságának növelése. Az első nyilvános konferencia, „A demokrácia városa” címmel arról folyt, hogy milyen várost szeretnének a városlakók maguknak a jövőben. A 2000 résztvevő a gazdasági fejlesztés, a városrehabilitáció, a közlekedés és a pénzügyek terén fogalmazott meg közpolitikai ajánlásokat. Az 1995-ös második városi konferencia, a „Város mindenkiért” címmel már 3000 résztvevőt vonzott a városfejlesztési terv vitájára. 2000-ben pedig „A jövő városa” rendezvényei 7000 városlakót mozgattak meg a szociálpolitika, a kultúra és a gazdasági fejlesztés témaköreiről zajló vitákkal. Az új évezredben Porto Alegre célja az, hogy a részvételi demokrácia és a fenntartható fejlődés eszméit és gyakorlatait kapcsolja össze hosszútávú településtervezési és -fejlesztési politikájában. (Menegat, 2002)

Nagy Britannia és az állampolgári tanács

Az angliai Leicester városában három kórház működik (*Leicester Royal Infirmary* – Leicesteri Királyi Kórház; *Leicester General* – Leicesteri Általános Kórház és a *Glenfield*). A megyei (*Leicestershire*) egészségügyi hatóság az 1990-es évek közepén az a nehézséggel találta magát szembe, hogy a krónikus betegségek és a rehabilitáció egészségügyi szolgáltatásai egyre komolyabb erőforráshiánnyal küzdöttek, mivel a sürgősségi ellátások hatalmas pénzügyi forrásokat emésztettek föl. A probléma megoldása érdekében szakmai konzultációkat kezdeményeztek a kórházi és más egészségügyi szakértőkkel, mely négy (!) éven keresztül zajlott. Az a szakmai álláspont kristályosodott ki, hogy a baleseti és sürgősségi ellátásokat a Királyi és az Általános Kórházba koncentrálják, és a Glenfield Kórházat a tervezhető egészségügyi ellátásoknak tartják fenn. Amikor a szakmai közmegegyezéssel készült tervet 1999-ben nyilvánossá tették, a város lakosságán a hivatalos szervek által nem várt fölháborodás söpört végig. A tiltakozások arra összpontosultak, hogy a Glenfield Kórházból a nemrégiben főleg közadakozásból létrehozott kardiológiai- és emlődöntőcentrumokat is át akarják helyezni a racionalizálási tervek részeként a két másik kórházba. 150 ezer tiltakozó aláírás gyűlt össze a szakmai koncepcióval szemben; a média ráharapott az eseményekre, és az érintett országgyűlési és önkormányzati képviselők sem vonhatták ki magukat a kibontakozó civil ellenállás hatásai alól. A megyei egészségügyi hatóság a mérgező helyzet megoldása érdekében megfogadta Patricia Hewitt, a kormányzati hatalmon lévő párt, leicesteri országgyűlési képviselőjének javaslatát: rendezzenek állampolgári tanácsot (*citizens' jury*) az egészségügyi finanszírozási probléma megvitatására. (Goodin–Dryzek, 2006)

Az állampolgári tanács módszerét az amerikai Ned Crosby dolgozta ki 1974-ben, és az Egyesült Államokban a *Jefferson Center* indította útjára, s támogatta szakmailag. Az Egyesült Királyságban a Közpolitikai Kutatóintézet (*Institute for Public Policy*

■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Research), egy független agytröszt karolta föl, s népszerűsítette, amelynek történetesen egyik alapítója volt a fenti történet egyik kulcsfigurája, Patricia Hewitt.

Az állampolgári tanács lényege az, hogy létrehozunk egy „mini-társadalmat”, vagy még inkább „közösségi mikrokozmoszt”, amely a megvitatandó probléma természetének megfelelően kiválasztott 12-25 önként jelentkező, „laikus” civilből áll, akik 3–4 napon keresztül vitatják meg az adott kérdést, közügyet. A módszer nagy hangsúlyt helyez arra, hogy a témakör különféle (pro és kontra) álláspontjait kiegyensúlyozott információs-csomag és szakértői támogatás (előadások, írott anyagok) vázolja föl a civil résztvevőknek. A képzett facilitátorok segítette folyamatban az állampolgári tanács tagjai interaktív és nagyon intenzív tanulási folyamatban, érveiket egymással szembe állítva (esetleg új szakértők bevonását kérve), s egymással (kis csoportokban és plenárisan) vitatkozva alakítják ki végső álláspontjukat a vitatott közügyről. A „laikusok” tehát – az angolszász országokban bevált és elfogadott esküdtisékek gyakorlatát imitálva – döntést hoznak a kérdéses közügyben: közpolitikai javaslatot fogalmaznak meg a döntéshozók számára. A folyamatot végig a média vigyázó szeme kíséri, és teszi átláthatóvá minden érdeklődő és érintett számára. A tanácskozás pártatlanságára ügyel általában egy olyan szervező bizottság, amelynek tagjai a vitatott kérdésben érintett minden szervezett társadalmi csoport képviselőiből kerülnek ki. (Bela et al., 2003; Aldred–Jacobs, 2004; Goodin–Dryzek, 2006)

Az állampolgári tanács „mini-társadalmá” tehát a deliberatív demokrácia ideálját igyekszik a gyakorlatba ültetni, ahol érvek és ellenérvek csapnak össze egyenlő jogú felek vitájában. (Smith–Wales, 2000; Ward et al., 2003) Ez a „közösségi mikrokozmosz” amellelt, hogy a Jürgen Habermas, német társadalomtudós (Habermas, 2001) által kifejtett uralommentes kommunikáció, diszkurzív etika és kommunikatív racionalitás normatív ideáljainak gyakorlatba ültetésére tett kísérlet, más szempontból is ügyel legitimációjára. Az állampolgári tanács társadalmi és politikai legitimációjában további fontos kérdés, hogyan választják ki a résztvevőket. Erre számos módszer létezik, s legyen az kvantitatív (statisztikai) vagy kvalitatív, lényegük az, hogy az adott kulturális kontextushoz kell illeszkedniük. Az állampolgári tanács német változata, a Peter Dienel, német szociológus által – Ned Crosby-hoz hasonlóan a '70-es években – kidolgozott ún. tervező sejtek (*die planungszelle*) a statisztikai reprezentativitást célozzák azzal, hogy az adott kérdésben földrajzilag érintett állampolgárok populációjából véletlen mintavétellel választják ki az állampolgári tanácshoz hasonlóan működő tervező sejtek „laikus” tagjait. (Dienel–Renn, 1995) A következő pontban ismertetésre kerülő, dániai konszenzus konferenciák kiválasztási gyakorlatában sokkal inkább a kvalitatív szempontok dominálnak és elfogadottak a résztvevők kiválasztásában (nyilvánvalóan véletlenül sem kerülhet be a kiválasztottak közé például olyan személy, akinek közvetlen üzleti vagy szakmai érintettsége van az adott kérdésben). A brit állampolgári tanácsok gyakorlata pedig vegyes képet mutat, sokszor igyekeznek a statisztikai reprezentativitást elérni a résztvevők kiválasztásában, máskor azonban inkább a dán gyakorlathoz hasonlóan, a kvalitatív szempontok kerekednek felül. Az Egyesült Királyságban az 1996-ot követő

KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

három évben már 30 darab állampolgári tanácsot rendeztek, (Lenaghan, 1999) s a módszer a kormányok támogatottságát élvezve intézményileg tovább erősödött az azóta eltelt években. (Goodin–Dryzek, 2006)

Visszatérve leicesteri történetünkhöz, az ottani állampolgári tanács elfogadta a korábban vitatott szakmai koncepciót azzal a lényeges változtatással, hogy a Glenfield Kórház helyett egy másik kórházba, nevezetesen az Általános Kórházba koncentrálják a tervezhető egészségügyi ellátásokat. A leicesteri történet – Goodin és Dryzek (2006:232) szerint – így nem pusztán arról szól, hogy az érintett politikusok szűk karrier-szempontból nyerhettek az ügyön, támogatva a civilek bevonását, s még a szakmai szempontok is megőrződtek. Arról is szól, hogy az egész demokratikus politikai rendszer nyer azzal, ha nem érdemi társadalmi vita nélkül, úgymond az állampolgárok torkán akarják lenyomni a politikusok és a „szakértők” az általuk kívánatosnak vélt döntési alternatívát.

Dánia és a konszenzus konferencia

A Dán Technológiai Tanácsot (*Teknologirådet*) 1985-ben hozta létre a dán parlament annak érdekében, hogy – az Egyesült Államokbeli Technológiaértékelési Hivatalhoz (*Office of Technology Assessment*) hasonlóan – legyen egy olyan, a végrehajtó hatalomtól független szakmai intézmény, amely a technológia- és tudománypolitikai döntések meghozatalát azzal segíti, hogy széles társadalmi részvételt biztosít azok megvitatására. Minderre a '70-es években az atomenergia hasznosítása körül forrongó társadalmi és politikai viták is ösztönözték a döntéshozókat. (Klüver, 1995) A Dán Technológiai Tanács több módszert is kifejlesztett és gyakorlatba ültetett arra vonatkozóan, hogyan lehet hatékonyan és hatásosan társadalmi párbeszédet folytatni egyes technológiák, illetve tudományos kutatási irányok várható ökológiai, társadalmi és gazdasági hatásairól. Az egyik ilyen módszer, amelyet 1987 óta alkalmaznak Dániában, a konszenzus konferencia nevet kapta. Számos konfliktussal terhelt téma megvitatására alkalmazták eddig a módszert Dániában, mint például az élelmiszerek besugárzása (1989), „Hogyan szabad alkalmazni növekvő tudásunkat az emberi génállományról?” (1989), az autózás jövője (1993), a meddőség kezelése (1993), az élelmiszerekben és a természetben megjelenő vegyszerek (1995), a fenntartható fogyasztás (1996), a telemunka (1997). (Andersen–Jæger, 1999:334) S egyre több más országban is: többek között például Norvégiában 1996-ban, Franciaországban 1998-ban és Dániában 1999-ben a genetikailag módosított élelmiszerekről; (Nielsen et al., 2007) az Egyesült Államokban 1997-ben a telekommunikáció és a demokrácia összefüggéséről; (Guston, 1999) Kanadában 1999-ben az élelmiszer-biotechnológiáról (Einsiedel–Easlick, 2000) rendeztek konszenzus konferenciát. Magyarországon 2005-ben a ráckevei Savoyai Kastélyszálló adott színteret az első konszenzus konferenciának, amely a Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centruma szervezésében az agykutatásról szólt (*Meeting of Minds*,

■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

azaz „Elmék találkozása” fantáziánévvel). Ennek különlegessége a kultúrák közötti alkalmazása volt: egyszerre több európai országban folyt külön, majd közösen a konszenzus konferencia. (Király, 2006)

A konszenzus konferencia – hasonlóan angolszász testvéréhez, az állampolgári tanácshoz – a technológiaértékelés olyan módszere, amelyben egy „laikus” civil panel és egy szakmai panel találkozását és intenzív interakcióját szervezik meg. A civil résztvevők feladata tulajdonképpen az, hogy a vizsgált technológiai fejlesztés ellentmondásos hatásaival (a szakértők pro és kontra érveivel) szembesülve kialakítsák saját álláspontjukat a fejlesztés kívánatos és nem kívánatos irányairól. Véleményüket pedig konszenzusra jutva írásban kell megfogalmazniuk. A konszenzus konferencia lényegében azt célozza, hogy dialógus teremtésével áthidalja azt a szakadékot, ami jellemző módon elválasztja a közvéleményt, a szakértők és a politikusok észlelését a modern technológiák kedvező és kedvezőtlen hatásait, valamint az általuk szükségszerűen okozott vagy fokozott bizonytalanságokat illetően. (Grundahl, 1995) Maga a módszer sikere elválaszthatatlan a dán kultúra demokratikus tradíciójától, amely kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy az állampolgárok valóban rendelkezzenek azzal a lehetőséggel, hogy közvetlenül befolyásolni tudják az életüket érintő átfogóbb, társadalmi-politikai és köztük a technológiai kérdéseket is. A modern technológiai társadalom demokratizálása megköveteli, hogy a „laikus” állampolgárok jogot kapjanak a fejlesztési irányok befolyásolására. (Andersen-Jæger, 1999)

A konszenzus konferencia „laikus” tagjait úgy válogatják ki, hogy a teljes országot lefedő regionális és országos lapokban hirdetik meg a részvétel lehetőségét az adott témakörben. Az érdeklődőknek motivációs levéllel kell jelentkezniük a szervezőknél. Az önként jelentkezőkből 10–14 embert választanak ki úgy, hogy egyfelől minél sokfélebb legyen a civil panel (kor, nem, iskolázottság, foglalkozás és lakhely szerint). Másfelől arra ügyelnek, hogy abban az értelemben csak „laikusokat” válasszanak ki, hogy a kiválasztottak egyike sem rendelkezhet speciális tudással vagy érdekeltséggel a vitatandó témát illetően. A civil panel összeállítása tehát nem célozza a statisztikai értelemben vett reprezentativitást. A kiválasztás célja sokkal inkább az, hogy várhatóan minél többféle hozzáállás tükröződhessen, s jelenjen meg a vitafolyamatban – létrejöjjön a dán társadalom „mikrokozmosza”.

A konszenzus konferencia kezdeti szakaszában a kiválasztott civil résztvevők az adott témához kapcsolódó alapvető információkat megkapják, s ennek, valamint (a fő esemény előtt két-három hónappal tartott) két fölkészülési hétvégének a segítségével hangolódnak rá a háromnapos és bárki számára nyitott konferenciára. A „laikus” résztvevők az előkészületi hétvégéken – olvasmányaik és a megkezdett beszélgetéseik, vitáik során – konszenzussal megfogalmazzák a legfontosabb kérdéseket. A meghívott szakértőknek ezek alapján kell álláspontjukat előadni a vizsgált technológiával kapcsolatban a konferencia első napján. A szakértőket és a fölkészülést szolgáló információs-csomagot egyaránt az az ellenőrző bizottság választja ki, amelynek 3–5 tagja szakértő tudással és személyes tekintéllyel rendelkezik a vitatandó témakört illetően. A kiválogatott szakértők egyrészt a tudomány világából érkeznek,

KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

másrészt azonban olyan, úgymond véleményvezető szakértők, akik valamely, a vizsgált témakörben érintett (állami, civil vagy üzleti) szervezetet képviselnek. Az ellenőrző bizottság a folyamat legelején meghallgatja a témában érintett és érdekelt szervezeteket azért, hogy a különféle álláspontok majdan a folyamatban a civil panel számára is tükröződjenek.

A fő esemény első napján a meghívott (10–15) szakértő válaszol előadásával a „laikus” panel által megfogalmazott kérdésekre, és reagál a helyben fölvetődőkre. A második napon a szakértők segítségével azokat a pontokat igyekeznek tisztázni további dialógusban, amelyek az előző nap nem váltak egyértelművé. Ezután kell a „laikus” panelnek összeülnie, és azon dolgoznia, hogy egy teljes konszenzuson alapuló véleményt fogalmazzon meg. A harmadik napon mutatja be a „laikus” panel ezt az írásos dokumentumot a szakértőknek és az eseményeket figyelemmel kísérőknek, amihez az utóbbiak is fűzhetnek megjegyzéseket. A hivatalos program végeztével a média veszi át a terepet. A konszenzus konferencia végső dokumentumát, amely tartalmazza a „laikus” panel közpolitikai ajánlásait, valamint a szakértők előadás anyagait, a dán parlament valamennyi képviselője megkapja. A konszenzus konferencia „laikus” résztvevői egy intenzív tanulási- és vitafolyamat végére tulajdonképpen az országgyűlés tanácsadói lesznek a megvitatott kérdésben megfogalmazott ajánlásaikkal. A konszenzus konferencia módszere nem vindikálja magának azt, hogy a dán lakosságra nézve reprezentatív vélemény fogalmazódik meg. Ám a dán politikai kultúrában ettől még legitím erővel rendelkezik a konszenzus konferencia végeredménye.

Egyesült Államok: „21. századi városgyűlések” és a vitázó közvéleménykutatás

1995-ben Carolyn Lukensmeyer nonprofit szervezet formájában megalapította az *AmericaSpeaks* (AmerikaBeszél) elnevezésű kezdeményezést, amely szándéka szerint a városgyűlések (tulajdonképpen lakossági fórumok) 21. századi változatát képviselik a hagyományos új-angliai (*New England*-i) városi fórumoknak. Az *AmericaSpeaks* kinyilvánított célja az, hogy ellensúlyt képezzen az erős lobbis- és érdekcsoportok közpolitikai befolyásával szemben úgy, hogy a kommunikációs technológia újító alkalmazásával több ezer állampolgárt von be egy-egy őket érintő, konkrét közpolitikai ügy megvitatásába. (Lukensmeyer–Brigham, 2005)

A legnevezetesebb *AmericaSpeaks* esemény 2002-ben New Yorkban zajlott, és lehetőséget biztosított több ezer New York-inak arra, hogy kifejezhesse véleményét a terrorista akciókkal elpusztított *World Trade Center* területének újjáépítésére tervezett projektről. A *WTC* a Kikötői Hatóság tulajdonában volt, és működése idején 120 millió dolláros éves bevételt produkált, s ezért újjáépítését is hasonló, kereskedelmi funkcióban terveztették meg. Az *AmericaSpeaks* azonban közbeszólt! „Hallgattassék meg a város: Alsó-Manhattan újjáépítése” címmel nagyszabású vitafolyamatot indított el az érintett lakosság körében. Az előkészítésben együttműködtek az Alsó-Manhattan Fejlesztési Ügynökséggel, a Kikötői Hatósággal és egy erre szer-

■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

veződött civil koalícióval (*Civil Alliance to Rebuild Lower Manhattan*). A háttéranyagokat, szakértőket, kiscsoportos beszélgetéseket és 2 héten át *on line* zajló dialógust fölvonultató széles vitafolyamat több mint 5 ezer New York-ít mozgatott meg. Az állampolgárok e beszélgetés folyamatából a döntéshozók számára nyilvánvalóvá vált, hogy az érintett lakosság ellenzi a kereskedelmi hasznosításra vonatkozó fejlesztési terveket, és a tragikus eseményre emlékezést középpontba helyező újjáépítést szorgalmazza. Az illetékes döntéshozók ezért új pályázatot írtak ki, s a végül győztes, Daniel Libeskind építész nevével fémjelzett terv számos elemét tartalmazta a helyi lakosok elképzeléseinek. Az *AmericaSpeaks* az alapítástól eltelt első kilenc esztendejében 45 ilyen és ehhez hasonló eseményt bonyolított le. A szervezők szerint mindez bizonyítja, hogy lehetséges értelmesen és hatásosan bevonni az állampolgárokat még a nagyon összetett és érzelmekkel telített közpolitikai döntésekbe is.

James Fishkin, amerikai politikatudós a Stanfordi Egyetemen 1988-ban létrehozta a Vitázó Közvéleménykutatás Központját (*Center for Deliberative Polling*), és útjára indította az azonos nevű, széles társadalmi részvételt biztosító technikát. A módszertan lényegében kombinálja a reprezentatív mintavételt és a sztenderdizált kérdőíveket egy tanácskozásnak szentelt hétvégével. (Tóka, 2006) Egy konfliktusokkal terhelt társadalmi kérdésben nagyon korlátozott a hagyományos kérdőíves attitűdvizsgálatok magyarázó ereje és döntéshozatali hasznosíthatósága. Ezért e módszertan abból indul ki, hogy a hagyományos közvéleménykutatás résztvevőit (több száz embert) be kell vonni egy interaktív vitafolyamatba, ahol tanulmányozhatják a szakértők véleményeit, konfrontálódhatnak mások és saját, sokszor légből kapott és előítéleteken alapuló álláspontjával. A kis csoportokban moderált beszélgetések gyakorlatias célja az, hogy az adott témakörben kérdést fogalmazzanak meg a „laikus” résztvevők a szakértőknek, s azt a plenáris üléseken föl is tegyék. A folyamat elején („belépéskor”) és a folyamat végén („hazatéréskor”) egyaránt megválaszolják a résztvevők ugyanazokat a kérdéseket, amelyeket a közvéleménykutatás kérdőíve az adott problémakörre vonatkozó attitűdökre vonatkozóan tartalmaz.

Az egyik tanulságos alkalmazása a vitázó közvéleménykutatás módszerének Texas államban zajlott 1996 és 1998 között. Nyolc villamosáram-szolgáltató vállalat – a társadalmi konzultációra vonatkozó törvény előírta kötelezettségét teljesítendő – azt kívánta megtudni, milyen beruházási és fejlesztési alternatívák találkoznának a lakosság támogatásával. Újító módon a vitázó közvéleménykutatás módszerét hívták segítségül arra a kérdésre keresve tehát a választ, hogy Texas lakossága milyen módon szeretné villamos áram igényét a jövőben kielégíteni. Az eredmény akár meglepetést is okozhatott azoknak az üzleti és állami szakembereknek, akik jelenleg is túlnyomó többségükben növekvő energiafogyasztási igényeket prognosztizálnak, s ezért új erőművek építését szorgalmazzák – szemben például számos civil szervezettel, amelyek régóta igyekeznek a környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontokat számon kérni a magán befektetőkön és az állami szabályozókon. A lakosság az energiatakarékosság és a megújuló energiaforrások használatára tette le a mérlegelő-tanácskozó folyamatok végén a voksát. E vitázó közvéleménykutatás ráadásul

KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

nemcsak ahhoz vezetett, hogy a profit-orientált vállalatok a hatóságoknak kötelezően benyújtandó, ún. integrált forrásterveikbe beépítették a fogyasztói elvárásokon nyugvó elképzeléseket, hanem hatást gyakorolt Texas állam energiapolitikai szabályozására is. 1999-ben a texasi törvényhozás olyan jogszabályt alkotott, amely valamennyi villamosáram-szolgáltatót arra kötelezi, hogy 2009-re termelésének 3 százaléka megújulókon alapuljon (ami ugyan igen alacsony arány, ám ne feledjük, az „olajbirodalmak” amerikai államában játszódik a történet). (Goodin–Dryzek, 2006)

Általános érvek a deliberatív demokrácia mellett

A mai, 20. század végi és 21. századi modern demokráciák döntően képviseleti demokráciák; azaz a közpolitikai döntéshozatal túlnyomórészt a választott képviselők gyakorolják. A deliberatív demokrácia ideálja és a fenti példákon keresztül föl-villantott gyakorlata nem kérdőjelezi meg a képviseleti rendszer fontosságát, nélkülözhetetlenségét. Ellenben alapjaiban kétségbe vonja azt, hogy önmagában a képviseleti rendszer alkalmas forrása és megőrzője hosszú távon a demokráciának, a fenntarthatóságnak és az igazságosságnak. Ugyanis a jelenleg ismert képviseleti demokráciák nem véletlenül szenvednek a közhelyszerűen emlegetett ún. demokratikus deficittől, s nem véletlenül válnak áldozataivá az uralkodó társadalmi csoportok érdekeinek, végső soron akár elveszítve magának a demokráciának a lényegét, üres, pusztán formálisan demokratikus csontvázakat hátrahagyva. Ha a politikai folyamat lényegét a hatalom birtoklásáért folytatandó küzdelemként, egymással rivalizáló érdekcsoportok zéró összegű játszmájaként, elvtelen alkudozásként, valamint az állampolgárokat a „politikai fogyasztó” passzív szereplőjeként fogjuk föl, fogadjuk el, s végső soron hagyjuk intézményesülni, akkor a demokrácia hosszú távon nem lesz fenntartható.

A deliberatív demokrácia szerint a politika lényege nem a politikai érdekcsoportok versenye, hanem a közjóról alkotott eltérő elképzelések köré szerveződő nyilvános, társadalmi vita. Ahol a vita szabályait és módszereit úgy igyekszünk kialakítani, hogy az ne hozzon előnyös vagy hátrányos helyzetbe semmilyen társadalmi vagy állampolgári csoportot. S ahol a vita az érvek és értékek föltárására, lehetőleg a konszenzusra törekszik, de adott esetben a szükségszerű konfliktusokkal való szembenézést sem akarja megtagadni vagy elnyomni. A társadalmi részvétel fenti és egyéb technikái, amelyek a deliberatív demokrácia ideálját testesítik meg, a képviseleti demokráciát kiegészítik abban az értelemben, hogy élő testet (szubsztanciát) adnak a csontváznak (formának). Legalább négy általános érv hozható föl a demokrácia deliberatív vagy részvételi formája mellett. (Elster, 1998; Bohman–Rehg, 1999; Cooke, 2000)

Az *első* érv arra vonatkozik, hogy a társadalmi részvétel technikái, a mérlegelés és a tanácskozás érdemi tanulási lehetőséget jelent nemcsak egyéni, hanem társadalmi, közösségi szinten is. Minden tanár és diák egyaránt tisztában van azzal,

■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

hogyan a tanulás, a tudásszerzés akkor a legmélyebb, ha összekapcsolódik a gyakorlattal; azaz gyakoroljuk, „csináljuk” azt, amit mondunk, gondolunk, elméletben tanulunk. Nincs ez másként a demokrácia tanulásával sem. Ugyanis nehezen lenne az bizonyítható, hogy bárki is demokratának vagy anti-demokratának születik (még ha használjuk is a „született valamire” kifejezést). A demokrácia, az egyenlő emberi és állampolgári jogok valóra váltása egyáltalán nem könnyű dolog, hiszen minden emberi viszonylatban szükségszerűen és elkerülhetetlenül (még nyelvünkben is kódoltan) megjelenik a hatalom dimenziója is. S ennek tagadása könnyen látszatdemokratikusságot eredményezhet ahelyett, hogy a hatalmi viszonyok állandó vitatásával tudatosabb és bizonyos mértékben kezelhetővé tennék azt. Jóformán újra és újra, szituációtól függően meg kell tanulni tehát a demokratikus hozzáállást, a demokratikus értékrendszert és a demokratikus magatartást. (Whipple, 2005) Ebben segítenek a társadalmi részvétel technikái mindannyiunknak, és esélyt adnak többek között arra is, hogy a demokráciáért felelős választott képviselőkkel válhassunk.

A második lehetséges érv a deliberatív demokrácia mellett közösségteremtő erejére utal. Akkor van esélyünk, illetve azokkal van esélyünk közösséget érezni, akikkel valamennyire tartósabb és lehetőleg személyes interakcióban állunk. A társadalmi részvétel technikái ebben ugyancsak segíthetnek, hiszen szembesülnünk kell mások elkötelezettségeivel és érdekeivel, sőt másokban látjuk majd visszatükröződni saját érveinket, elgondolásainkat, értékeinket és érzelmeinket. A mérlegelés és tanácskozás folyamataiban van esélyünk megtanulni nemcsak a véleménynyilvánítást, hanem a meghallgatást, a másokra való odafigyelést. Olyan helyzetbe kényszerülünk, ahol saját értékeinket és érveinket a másokkal folytatott vita méri meg, alakítja és formálja tovább, néha akár fölforgató erővel. Értékeink és érveink nem lehetnek kizárólag magunkra vonatkozóak, a saját hasznunkat ecsetelőek. Ezekben a helyzetekben rákényszerülünk, hogy az adott közösség tagjaként szerepeljünk; úgy érveljünk, mint a közösségben létező egyének. Esélyt teremtünk egyénileg és társadalmilag is arra, hogy fejlesszük érzelmi intelligenciánkat, empátiánkat, ami pedig hozzájárulhat konfliktuskezelő képességeink javulásához.

A harmadik lehetséges érv szerint a tudás mindig időleges, áthatja valamilyen fokú bizonytalanság, sőt a tudás valamilyen mértékben mindig szituációfüggő is. (Mellesleg bármely tudás univerzálisnak kikiáltása önmagában egyúttal hatalmi tett is.) A tudásformák nagyon sokfélék, versengenek egymással, és *a priori* nem eldönthető, melyik a fölsőbbrendű és mennyiben egy adott problémaszituáció megoldásában. Mindezt bölcsebb hozzáállásnak tűnik olyan eljárásokat intézményesíteni, amelyek nyilvánvalóvá teszik a tudások sokféleségét, s lehetővé teszik dialógusukat. (Mellesleg ez lenne a kreativitás és az innováció kihasználásának érdemi lehetősége is.) Ismeretelméleti szempontból tehát fontos érv szól a mérlegelés és tanácskozás sokféle közösségi tudást felszínre hozó és megtermékenyítő (új tudást teremtő) technikáinak és módszereinek intézményesítése mellett. Egészen egyszerűen fogalmazva: jobb közösségi, közpolitikai döntéseket hozhatunk a társadalmi részvételt támogató eljárásokban.

KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

Negyedik, ám egyáltalában nem negyedrangú érvünk pedig etikai lehet. Ugyanis a másokat érintő döntéseknél, márpedig a közpolitikai döntések mindegyike ilyen, nemcsak az számít, sőt talán nem is elsősorban az számít, hogy a legjobb (az optimális) döntéseket hozzuk meg, hanem legalább annyira fontos az is, hogy milyen folyamatokon keresztül születtek meg a döntések. Az ún. procedurális igazságosság követelménye egyenlő jogokat vindikál mindazoknak, akik érintettek a döntésekben, élvezik annak lehetséges hasznait, vagy viselik annak lehetséges költségeit. Sérül a méltányosság és az eljárási igazságosság eszméje, ha bárkit is kizárunk (például „laikusságára”, „érzelmi túlfűtöttségére”, állítólagos „irracionalitására” hivatkozva) a döntéshozatali folyamatokból.

Zárszó

Jelen esszé nyilvánvalóan azért íródott, mert szerzője elkötelezett híve a demokrácia részvételi formájának, és ezek intézményesítettségi szintjét rendkívül alacsonynak és koncepciótlannak ítéli a magukat büszkén „fejlett országoknak” nevezett államokban (köztünk hazánkban). A képviseleti demokrácia intézményrendszere nem helyettesítendő a közvetlen állampolgári részvétel intézményrendszerével, hanem kiegészítendő, s így a demokrácia nagyobb fokban kiteljesíthető. Ugyanakkor az is világos kell legyen, hogy a deliberatív demokrácia nem rövidtávú, s nem költségmentes megoldása a „demokratikus deficit” jelenségeként emlegetett problémahalmaznak, és a habermasi normatív ideál mint mérce is mindig talál rajta majd javítanivalót. A társadalmi részvétel technikáit is ki lehet üresíteni, formálissá lehet tenni hatalmi manipulációkkal és trükkökkel. A legnagyobb veszély e technikák és módszerek esetében is a hatalmi korrumpálódás veszélye, a hátrányos helyzetek tudomásul nem vétele (akár e technikák játékszabályainak kialakításakor), s ekként az alávett helyzetek konzerválása a társadalomban. (Kohn, 2000; Lang, 2007) Mégis, a társadalmi részvétel szélesebb körű és érdemibb intézményesítése a képviseleti demokráciákban nagy esélyt ad arra, hogy szembenézzünk a problémákkal, különbözőségeinkkel, konfliktusainkkal, s tanulva ezekből bölcsőbbek lehessünk. Hozzájárul ahhoz, hogy mindannyiunk (emberi és nem emberi lények, jelen és jövő nemzedékek) számára jobblétet teremtsünk egy demokratikusabb, fenntarthatóbb és igazságosabb társadalom ideáljának megvalósításán együtt dolgozva.

Irodalom

- Andersen, Ida-Elisabeth-Jæger, Birgit (1999): Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making. *Science and Public Policy*, 26(5): 331–340.
- Bela Györgyi-Pataki György-Valené Kelemen Ágnes (2003): *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban*. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Környezettudományi Intézet tanulmányai, 20. szám.

■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

- Bohman, James–Rehg, William [eds.] (1999): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Cabannes, Yves (2004): Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization*, 16(1): 27–46.
- Cooke, Maeve (2000): Five arguments for deliberative democracy. *Political Studies*, 48: 947–969.
- Dienel, Peter–Renn, Ortwin (1995): Planning cells: A gate to „fractal” mediation” In: Renn, Ortwin–Webler, Thomas–Wiedemann, Peter [eds.] (1995): *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht–Boston–London: Kluwer Academic Publishers, 117–140.
- Elster, Jon [ed.] (1998): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin, Robert E.–Dryzek, John S. (2006): Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, 34(2): 219–244.
- Grundahl, Johs (1995): The Danish consensus conference model. In: Joss, Simon–Durant, John [eds.]: *Public Participation in Science. The role of Consensus Conference in Europe*. London: Science Museum, 31–40.
- Habermas, Jürgen (2001): *A kommunikativ etika. A demokratikus vitákban kiérlelődő konszenzus és társadalmi integráció politikai-filozófiai elmélete*. Budapest: Új Mandátum.
- Király Gábor (2006): Részvételi demokrácia. Előadás a *Fenntartható Magyarország* beszélgetés-sorozatban, 2006. május 28., Budapest: Millenáris Park.
- Klüver, Lars (1995): Consensus conference at the Danish Board of Technology. In: Joss, Simon–Durant, John [eds.]: *Public Participation in Science. The role of Consensus Conference in Europe*. London: Science Museum, 41–49.
- Kohn, Margaret (2000): Language, power, and persuasion: Toward a critique of deliberative democracy. *Constellations*, 7(3): 408–429.
- Lang, Amy (2007): But is it for real? The British Columbia Citizens’ Assembly as a model of state-sponsored citizen empowerment. *Politics & Society*, 35(1): 35–69.
- Lenaghan, Jo (1999): Involving the public in rationing decisions. The experience of citizen juries. *Health Policy*, 49: 45–61.
- Lukensmeyer, Carolyn J.–Brigham, Steven (2005): Taking democracy to scale. Large scale interventions – for citizens. *Journal of Applied Behavioral Science*, 41(1): 47–60.
- Menegat, Rualdo (2002): Participatory democracy ad sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. *Environment & Urbanization*, 14(2): 181–206.
- Nielsen, Annika Posrborg–Lassen, Jesper–Sandøe, Peter (2007): Democracy at its best? The consensus conference in a cross-national perspective. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 20: 13–35.
- Smith, Graham–Wales, Corinne (2000): Citizens’ juries and deliberative democracy. *Political Studies*, 48(1): 51–65.
- Souza, Celina (2001): Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment & Urbanization*, 13(1): 159–184.
- Tóka Gábor (2006): Részvételi demokrácia. Előadás a *Fenntartható Magyarország* beszélgetés-sorozatban, 2006. május 28., Budapest: Millenáris Park.
- Ward, Hugh–Norval, Aletta–Landman, Todd–Pretty, Jules (2000): Open citizens’ juries and the politics of sustainability. *Political Studies*, 51: 282–299.
- Whipple, Mark (2005): The Dewey–Lippmann debate today: Communication distortions, reflective agency, and participatory democracy. *Sociological Theory*, 23(2): 156–176.