

## E-Parlamentek

A közelmúlt társadalmi-kulturális és technológiai változásai nem hagyták érintetlenül a közkormányzás folyamatait és szervezetét, sőt egész koncepcióját sem. Az információs és kommunikációs technológiák az új feladatok végrehajtását lehetővé tevő eszközként és ösztönzőként jelennek meg a közigazgatás sokat emlegetett modernizációjának hátterében. A technológiai fejlődés, s ezen belül az IKT eszközök és megoldások fejlődése a 90-es évek közepétől rohamtempóban alakítja át a kormányzás struktúráit. A szerző elméleti megfontolások fényében vizsgálja meg közelebbről az IKT fejlesztését célzó parlamenti törekvések egyes kívánatos célterületeinek helyzetét és gyakorlati lehetőségeit.

### Szerzői információ:

Dr. Nyáry Gábor

Az ELTE Bölcsészettudományi Karán szerzett történész diplomát, majd ugyanott doktorált. Az ezt követő években gazdaság- és társadalomtörténeti kurzusokon oktatta az ELTE történelem szakos diákjait. Majd egy évtizeden át televíziós újságíróként szerkesztett, vezetett és menedzselte számos kül- és gazdaság-politikai témájú műsort. 1996 óta menedzsment tanácsadóként európai uniós, illetve világbanki intézményfejlesztési projektek tervezésében és végrehajtásában működik közre. Szakterülete a civil társadalom fejlesztése, a közigazgatás-modernizáció, valamint az európai fejlesztési programokhoz kapcsolódó társadalmi kommunikáció kérdésköre. Az utóbbi években a Magyar Országgyűlés Elnöke szakértőjeként végez kutatásokat a törvényhozások modernizációjának stratégiai kérdéseiben, beleértve az e-kormányzati megoldások speciális alkalmazási lehetőségeit. Magyar és angol nyelven publikál.

### Így hivatkozzon erre a cikkre:

Nyáry Gábor. „E-Parlamentek”. *Információs Társadalom* IV, 2. szám (2004): 34–58.

<https://dx.doi.org/10.22503/inftars.IV.2004.2.3>

*A folyóiratban közölt művek*

*a Creative Commons Nevezd meg! – Ne add el! – Így add tovább! 4.0*

*Nemzetközi Licenc feltételeinek megfelelően használhatók.*

Nyáry Gábor

# E-PARLAMENTEK

## 1. Bevezetés

A közelmúlt társadalmi-kulturális és technológiai változásai nem hagyták érintetlenül a közzsféra, ezen belül a tágan értelmezett közkormányzás folyamatait és szervezetét, sőt egész koncepcióját sem. Ezek a változások – az állampolgár-központú, szolgáltatásközpontú közkormányzat eszménye jegyében – magukkal vonták a közkormányzati struktúrák szerepének gyökeres átalakulását.

Ebben a megközelítésben az információs és kommunikációs technológiák az új feladatok végrehajtását lehetővé tevő eszközként és ösztönzőként jelennek meg a közigazgatás sokat emlegetett modernizációjának hátterében. Tény és való: a technológiai fejlődés, s ezen belül az IKT eszközök és megoldások fejlődése a 90-es évek közepétől rohamtempóban alakítja át a kormányzás struktúráit. Úgy véljük azonban, hogy a közkormányzati struktúrákat egész Európában, sőt világszerte utolérő drámai átalakulások csupán részben, s csupán a felszínen kapcsolhatók az IKT robbanásszerű fejlődése által táplált és támogatott modernizációs szándékokhoz. A változások mélyebb rétegeiben a demokratikus politikai rendszerek és intézmények egyes válságjelenségeire bukkanunk – ez különösen szembeötlő a nemzeti törvényhozó testületekkel kapcsolatban, amelyek mintegy „megtestesítik” a demokráciát. Sommásan úgy fogalmazhatnánk, hogy az állampolgárok rohamosan eltávolodnak a politika intézményeitől és azok intézményes működtetőitől. Az Európai Bizottság ezzel a témával kapcsolatos meghatározó munkadokumentuma<sup>1</sup> meglehetősen drámaian fogalmaz: „Mindinkább megrendül az emberek bizalma a politikában és annak intézményeiben, [...] de ezek a struktúrák a legjobb esetben is egyszerűen érdektelenné válnak az emberek szemében.” Ez a jelenség nemzeti szinten is markánsan tetten érhető, ám a „demokráciadeficit” különösen az európai integráció szintjén mutatkozik akutnak.

Egyfajta különös paradoxonként értelmezhetjük azt a jelenséget, hogy miközben a technológia az „emberi közeledés” soha nem látott eszközrendszerét kínálja, a valóságban az állampolgárok eltávolodásának lehetünk szemtanúi. A kérdés ugyan alaposabb tájékozódást és bizonyítást igényelne, de nehéz szabadulni attól a benyomástól, hogy ebben az esetben ráadásul nem pusztán véletlenek egybeeséséről van szó, hanem éppen valamiféle korrelációról: az IKT forradalmi fejlődése (a „digitális szakadék” kiszélesedéséhez hasonlatosan) egyfajta „demokráciaszakadék” elmélyüléséért is felelősé tehető.

Az Európai Bizottság tényfeltáró munkaanyaga egyfajta módszertant is kínál a helyzetfelmérésre; azonosít néhány jól kezelhető „demokráciaparamétert”, és ezek alapján megfogalmazza a közkormányzás néhány kívánatos alapelvét:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ld. European Governance (White Paper)

<sup>2</sup> Vö. Folkmanis: Public Governance and the Citizen., 20-21.pp.

- Hatékonyság (*effectiveness*): a közpolitikának – a törvényhozásnak és a közigazgatásnak – hatékonyan, határidőre kell kidolgoznia az állampolgárok igényeivel találkozó stratégiákat; a döntéseket a megfelelő módon, a megfelelő szinteken kell meghozni.
- Koherencia (*coherence*): a stratégiáknak együttesen harmonikus és közérthető rendszert kell alkotniuk; ennek fényében a felelősségnek és a vezetői készségeknek kulcsszerepet kell kapniuk a politikai folyamatokban is.
- Elszámoltathatóság (*accountability*): a törvényhozás és az igazgatás belső folyamatainak világosan áttekinthetővé kell válniuk; az ezekben közreműködő személyeknek számot kell adniuk tevékenységükről, és azért felelősséget kell vállalniuk.
- Részvétel (*participation*): a közpolitika minősége, relevanciája és hatékonysága nagymértékben függ attól, hogy milyen mértékben sikerül bevonni az állampolgárokat a politikai igazgatás folyamatának egyes meghatározó részeibe.
- Nyitottság (*openness*): az egyes közkormányzati intézményeknek nyitott módon kell működniük; működésük egyes fázisairól folyamatosan kommunikálniuk kell a külvilággal, még hozzá közérthető nyelven és módon; ez a közkormányzati intézményekbe vetett bizalom egyik legfontosabb záloga.

Hogyan tükröződnek ezek a problémák az egyes nemzeti törvényhozó testületek munkájában? Konkrét példaként érdemes szemügyre vennünk néhány (elsősorban európai) parlament elméleti és gyakorlati munkáját, ami a „legjobb megoldás” (*best practice*) mintáinak számbavételével egyben esettanulmányként is szolgálhat arra nézve, hogy az IKT terén végrehajtott fejlesztések felhasználása hogyan jelenthet (egyáltalán: jelenthet-e?) áttörést a fenti fundamentális problémák orvoslásában.

A brit parlament informatikai bizottsága a közelmúltban közzétett átfogó jelentésében igyekezett megvizsgálni a parlament modernizációjának keretében zajló informatikai fejlesztési programok helyzetét és eredményeit.<sup>3</sup> Ez a jelentés első ízben világított rá arra, hogy az információs és kommunikációs infrastruktúrák mindeddig szigorúan technológiai szemlélettel kezelt fejlesztési kérdéseit valójában csak jóval szélesebb összefüggésben lehet helyesen értelmezni. Ebben a tekintetben a brit jelentés is az Európai Bizottság *White Paper*-jében hangsúlyozott riasztó folyamatokat állítja a középpontba: „A Parlament munkájával kapcsolatos állampolgári elvárások, valamint e munka lakossági percepciója változni látszik; a tények egyértelmű bizonyossága szerint folyamatosan csökken a polgárok hajlandósága arra, hogy a politikai folyamatok aktív részesei legyenek.” A jelentés a Házon belüli modernizációs törekvéseket – és ezen belül az IKT fejlesztését – kizárólag a fenti összefüggésben tartja értékelhetőnek: a közkormányzati modernizáció célja a Parlament vonatkozásában nem lehet más, mint hogy a képviselők hatékonyabb munkát végezhessenek választóik és az ország érdekében, és a kétirányú kommunikáció hatékony eljárásait és csatornáit kiépítve egyúttal erősítsék a Parlament társadalmi szerepét és közmegítélését.

Lényegében hasonló kettős célt állít az IKT fejlesztésére irányuló programok középpontjába a skót parlament információs stratégiája is, ami az új technológiákban

<sup>3</sup> Vö. Digital Technology: Working for Parliament and the Public.

(és hagyományosakban is) olyan eszközrendszert lát, ami képes hozzájárulni a modern és hatékony parlamenti munkakörnyezet kialakításához és ugyanakkor a parlament és az állampolgárok közötti aktív, kétoldalú párbeszéd erősítéséhez is.<sup>4</sup> A kétirányú kommunikáció koncepciója a svéd parlament esetében is elválaszthatatlan célokként kapcsolja össze az állampolgárok felé irányuló aktív tájékoztatást (vagyis a nyitottságot és a hozzáférhetőséget) és az állampolgárok aktív részvételét célzó megoldásokat, ám ez a felfogás az európai parlamentek többségében ma még meglehetősen ritkának látszik.

A brit parlament munkaanyagának központi megállapítása az, hogy az információs és kommunikációs technológiák a fentiekben vázolt kettős kihívás kapcsán kulcsszerepet játszhatnak. Az IKT fejlesztéséhez megfelelően tervezett és bevezetett programok olyan eszközrendszert biztosíthatnak, amely jelentősen javíthatja a képviselők munkájának szervezettségét és hatékonyságát, s ugyanakkor megsokszorozhatja az állampolgárok bevonásának esélyeit és lehetőségeit. Ennek érdekében a brit parlament informatikai bizottsága az alábbi irányelveket fogalmazza meg az IKT alkalmazásával kapcsolatban:

A Ház elkötelezetten támogatja az IKT használatát annak érdekében, hogy

- erősítse saját hozzáférhetőségét (*accessibility*), lehetővé téve az állampolgárok számára, hogy egyre szélesebb és változatosabb csatornákon érhessék el a képviselőket és a Ház bizottságait;
- erősítse a képviselők, szakértői stábjaik és a Parlamenti Hivatal munkatársai által végzett munka professzionizmusát; és
- elősegítse az állampolgárok aktív bevonását a parlament mindennapi munkájába, különös tekintettel a politikai és parlamenti folyamatokból hagyományosan kizárt csoportokra és rétegekre.

Ezen túlmenően a Ház

- felismeri a nyitottság elvének fontosságát, és ennek érdekében fel kívánja használni az IKT lehetőségeit arra, hogy növelje az állampolgárok hozzáférést a Ház valamennyi munkaanyagához és dokumentumához, továbbá
- arra törekszik, hogy az IKT használatát illetően az Egyesült Királyságon belül és azon kívül is a „legjobb megoldásnak” (*best practice*) megfelelő gyakorlatot fejlesszen ki és osszon meg más parlamenti és kormányzati szereplőkkel.

A fenti elméleti és gyakorlati törekvések fényében érdemes közelebbről is megvizsgálni az IKT fejlesztését célzó parlamenti törekvések egyes kívánatos célterületeinek helyzetét és lehetőségeit.

<sup>4</sup> Vö. Scottish Parliament Information Centre: The Parliament's Information Strategy.

## 2. Belső kihívások: a Parlamentek modernizációja

### 2.1 Információs társadalom és parlamenti munka; az EU-tagság kihívásai

A közigazgatás és ezen belül a közkormányzás modernizációs törekvései immár évtizedes múltra tekintenek vissza Európa-szerte. A közszektorban olyan döntő szemléletváltozásnak lehetünk tanúi, ami az eredményorientáltságot állítja a figyelem középpontjába, egyrészt alapkategóriaként bevezetve ennek érdekében a szolgáltatások hatásosságának (*service efficiency*), hatékonyságának (*service effectiveness*) és minőségének (*service quality*) fogalmait, másrészt a hagyományos hierarchikus, centralizált struktúrák helyett vagy azok mellett egy jóval decentralizáltabb vezetési és szervezési környezet elemeit építve ki.<sup>5</sup> Érdeemes felhívni a figyelmet arra, hogy az intézményi modernizáció folyamatai a közkormányzás esetében radikális intézményi szemléletváltáshoz, sőt valójában kultúráváltáshoz kapcsolhatók.<sup>6</sup> Nem véletlen, hogy ezek a modernizációs folyamatok különösen lassan formálják át a közkormányzás alapvetően más kultúrájú, szemléletmódú és éthoszú intézményrendszerét.

Az információs társadalomnak a szervezeti hatékonyságot és a szervezeti professzionalizmust érintő kihívásai szempontjából érdemes felhívni a figyelmet a parlamentek mint munkaszervezetek és munkakörnyezetek egyedi sajátosságaira. A parlament mint munkaszervezet az alábbi – funkcionálisan, jogállásuk szerint és céljaikat tekintve is alapvetően különböző – szereplőkből tevődik össze: a parlamenti képviselők; a parlamenti frakciók; a parlament hivatala; a képviselők stábjai és szakértői; a frakciók stábjai és szakértői; a parlament hivatalának szakértői; továbbá a parlament vezető tisztségviselőinek (a házelnöknek és az alelnököknek) a stábjai és szakértői.

E sokszínűség nyilvánvalóan nem csupán összetettséget takar, hanem egyúttal bizonyos lényegi törésvonalakra is rávilágít, amelyek felvetik a kérdést, hogy szervezetszociológiai szempontból valójában értelmesen beszélhetünk-e „a parlament munkaszervezetéről”. Az a tény, hogy a parlamentek alapvetően politikai intézmények, még nem különböztetné meg őket lényegileg a közkormányzás más szervezetrendszerétől, hiszen valójában azok is politikai funkciót töltenek be. A többi – igazgatási jellegű – közkormányzati szervezettel ellentétben azonban a demokratikus parlamentek lényegi funkciója éppen az adott társadalomban működő összes – egymástól radikálisan különböző érdek- és célrendszereket megjelenítő – politikai szereplő együttes és egyidejű megjelenítése és szolgálata. Az nyilván könnyen belátható, hogy az egyes szereplőket külön-külön tekintve valódi nehézségek nélkül értelmezhetők a közkormányzat modernizációjával kapcsolatban általánosságban megfogalmazott követelmények: a hatékonyság és általában a professzionalizmus igénye. Ugyanakkor úgy véljük, hogy a parlamentek sajátos politikuma (a különböző érdekek és célok egyidejű megjelenítése és szolgálata) általában nem akadályozza annak, hogy a fent felsorolt szereplőket, illetve részrendszereket egységes munkaszervezetként és – ami az IKT fejlesztése szempontjából fontos – egységes munkakörnyezetként értelmezzük.

<sup>5</sup> Vö. Lucica: *Impact of New Technologies on Public Organisations*, 2.p.

<sup>6</sup> Természetesen ez az üzleti szektor intézményeiben sincsen másként: a menedzsment koncepciók, akárcsak az IKT, önmagukban csupán üres eszközrendszert kínálnak, amelyek eredményességét vagy kudarcát nagymértékben a párhuzamosan végbemenő, hosszadalmas és gyakran fájdalmas kultúráváltás sikeressége determinálhatja.

Márpedig a hatékonyság, az eredményesség és a professzionalizmus igénye – részben a korábban említett komplex társadalmi, gazdasági és technológiai fejlődési folyamatokkal párhuzamosan – különösen éles imperatívusként éri el a parlamenti szervezeteket. A törvényhozás munkája ugyanis jellegénél fogva talán a leginkább információ- és tudásigényes szervezeti folyamatok közé sorolható. Ebből a szempontból külön érdekességet szolgáltat az európai integráció folyamata. Miközben az Európai Unióban testet öltő integráció (bizonyos szuverenitások átruházásával) elméletileg csökkenti a nemzeti parlamentek súlyát és funkcióit, valójában nem a nemzeti parlamentekre nehezedő munkaterhelés csökkenésének lehetünk tanúi, hanem éppen az ellenkezőjének. Az integráció sajátos döntési és hatalmi szerkezeteinek köszönhetően bizonyos területeken<sup>7</sup> drámaian megnövekszik az egyes nemzeti parlamentekre nehezedő munkaterhelés, miközben ezek korábbi (csupán tartalmukban átalakult) törvényhozási funkciók terheit is viszik tovább. Mindez drasztikusan megnöveli a parlamenti munkaszervezeteken „átáramló” döntési információ és tudás mennyiségét és komplexitását. Ugyanakkor – az EU sajátos eljárási mechanizmusai miatt – sokszorosára gyorsul az elvégzendő munkafolyamatok tempója is. Nehezen vonható kétségbe, hogy az IKT széleskörű, átfogó, a parlamenti munkaszervezet minden elemére kiterjedő és a szervezet egész munkakultúráját átítató használata nélkül a parlamentek aligha lennének képesek megbirkózni ezekkel az új kihívásokkal.

## 2.2 Parlamenti információs és kutató rendszerek

A rendkívül komplex és tudásintenzív törvényhozási munkához elengedhetetlen inputok biztosításának követelményére, illetve az egyes képviselőket már-már elborító információs özön csatornába terelése, megszürése, előkészítése és megfelelő formákban való prezentálása terén ezzel párhuzamosan jelentkező igényekre a világ parlamentjeinek jelentős része adekvát szervezeti lépésekkel reagált az elmúlt évtizedek során. Ennek megfelelően a parlamentek közszolgálati szervezetén, vagyis a törvényhozó testületek hivatalain belül különféle szerkezetű és funkciójú információs és kutató részlegeket állítottak fel. A kezdeményezések háttérben az a felismerés állt, hogy a hivatásos politikusként tevékenykedő, többnyire nem-specialista parlamenti képviselők munkájának támogatására olyan központi szakembergárdát állítsanak szolgálatba, melynek tagjai egy-egy terület szakértői, s ugyanakkor jól ismerik a parlamentre jellemző sajátos információs szükségleteket és igényeket. E központi szervezetek munkája a hatalmi ágak szétválasztásának elvére épül, ami a demokratikus politikai rendszerek egyik alappillére alkotja. Ennek megfelelően a parlamentek központi információs és kutató részlegei az egyéb közkormányzati szervektől és más intézményektől függetlenül biztosítják a képviselők és a frakciók számára a döntéshozatali munka inputját képező információkat.<sup>8</sup> Világosan látnunk kell, hogy e részlegek esetében a parlamentek központi, közhivatalnokok által működtetett szervezeti egységeiről beszélünk, nem pedig az egyes parlamenti képviselők, illetve frakciók saját stábjához tartozó belső vagy külső szakértőkről; tehát ezeknek a részlegeknek a legfontosabb működési elve a pártpolitikától való függetlenség, a pártkötődéstől

<sup>7</sup> A közösségi döntésekhez kapcsolódó nemzeti parlamenti ellenőrző (*scrutiny*) funkciók folytán.

<sup>8</sup> Vö. Kasemets: *Implications of New Public Management Theory in the Research Services*, 3.p.

mentes tárgyilagosság. Az információs és kutató részlegek szervezési elveit tekintve a világ parlamenti – ahol egyáltalán intézményesülnek ilyen szolgálatok – jelentős változatosságot mutatnak. William H. Robinson, a téma nemzetközileg elismert szakértője a közelmúltban végzett felmérés alapján a szervezeti megoldások alábbi típusait különbözteti meg:<sup>9</sup>

- **Integrált szolgálatok:** azok a szolgálatok, ahol a tájékoztatás és a kutatás egy szervezeti egységen belül (többnyire a parlamenti könyvtár keretében), összehangoltan működik; ilyen szisztéma jellemzi például az Egyesült Államok Kongresszusának kutató szolgálatát, a brit Alsóház könyvtárát és a litván parlament információelemzési osztályát.
- **Artikulált szolgálatok:** ahol az információs és kutatási tevékenységek ugyan egy szervezeti egységen belül folynak, ám ennek a szélesebb feladatkörű egységnek a különböző egyéb részlegei számos más funkciót is ellátnak; ezt a modellt követi például a német Bundestag információs és kutató szolgálatainak igazgatósága, a román parlament információs osztálya és a spanyol képviselőház dokumentációs és információs szolgálata.
- **Különálló szolgálatok:** ahol két különálló szolgálat (részleg vagy szervezeti egység) hatáskörébe tartozik az információs és a kutató tevékenység; ezt a modellt honosította meg a lengyel Szejm, az orosz Duma. Az olasz parlament is ezt a megoldást részesítette előnyben.
- **Szétaprózott szolgálatok:** ennél a modellnél maga a kutatási tevékenység is megoszlik különböző szervezeti egységek vagy részlegek között; ezt a megoldást preferálja a francia nemzetgyűlés, a holland törvényhozás második háza, a belga szenátus és az észti parlament.

E szervezetek működését – a választott modelltől függetlenül – az alábbi vezérlő elvek jellemzik:

- **Politikai semlegesség:** a szolgálatok politikai szimpátiától, vagy ellenszenvtől mentesen, tárgyilagosan, az egyenlő elbánás elvét biztosítva kötelesek kielégíteni a politikai értelemben „vegyes üzemnek” számító parlament valamenynyi szereplőjétől hozzájuk érkező igényeket.
- **Univerzális hozzáférhetőség:** a parlament minden szereplőjének egyenlő joga van a számára szükséges, adekvát információhoz.
- **Kezdeményezőkézség és szolgálatkézség:** a szolgálatok munkatársaitól nem csupán a hozzájuk érkező szakmai megkeresések magas szintű kielégítését várják el, hanem általános elvárásként fogalmazódik meg az önálló szakmai fellépés belső igénye: a szolgálatokban dolgozó szakemberek joga és kötelessége, hogy önálló javaslatokkal, munka- és háttéranyagokkal támogassák az egyes parlamenti bizottságok munkáját.
- **Az információs és kutatómunka magas színvonala:** a szolgálatok által végzett munkának meg kell felelnie a tudományos élet standardjainak; hasonlóan fon-

<sup>9</sup> Vö. Robinson: *Research and Analytical Services for National Legislatures: a Preliminary Analysis.*, 6-9.pp.

tos elv továbbá, hogy a tudományos diszkusszió nyílt jellegű legyen.

- A technikai rutinfolyamatok „automatizációja”: annak érdekében, hogy az információs és kutató szolgáltatások maximálisan elszámoltathatók és átláthatók legyenek, fontos elv a regisztrációval és a dokumentációval kapcsolatos eljárások standardizálása.
- Aktív kétirányú kommunikáció: az információs folyamat minden szereplőjének biztosítani kell – konzultatív működési mechanizmusok révén – a véleménynyilvánítás lehetőségét, valamint a visszacsatolás esélyét.
- A csoportmunka széleskörű alkalmazása: az információigényes struktúrák hatékony működtetéséhez – különös tekintettel a parlamenti környezet változékony jellegére – a különféle csoportmunka-formák (információs piacterek) működtetése biztosíthatja a leginkább rugalmas és leghatékonyabb eszközrendszerrel.
- A nyilvánosság maximális biztosítása: a képviselői megrendelésekkel kapcsolatban fontos vezérlő elv a bizalmas ügykezelés, ugyanakkor a lehetőségek szerint törekedni kell az információk többségének nyilvános hozzáférhetővé tételére (elsősorban a parlamentek internetes honlapján keresztül).

### 2.3 Tudásmenedzsment koncepciók és gyakorlat a parlamenti munkában

Az előzőekben igyekeztünk rámutatni, hogy a törvényhozás és munkaszervezete az információigény szempontjából különleges, bonyolult struktúrának tekinthető. Különösen igaz ez a kontextusba helyezett információ, azaz a tudás szempontjából. A tudás gyűjtése, tárolása, rendszerezése, értelmezése és megosztása különleges kihívások elé állítja az egyes nemzeti törvényhozások munkaszervezeteit.

A tudás menedzselésének ma már nem csupán az üzleti szférában, de a közigazgatás területén is egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak. Az üzleti világból tova-  
gyűrűző tudásmenedzsment (*knowledge management*, a továbbiakban magyar rövidítéssel: TM) koncepciója – első megközelítésben – különösen vonzó menyasszonynak ígérkezik a közigazgatás modernizációjával hosszú ideje küszködő közszféra számára. Ez a szektor ugyanis jellemző módon információval és tudással dolgozik, méghozzá annak óriási (és napról napra rohamosan bővülő) mennyiségével: a közszféra, a közkormányzás napi működésének fókuszában lényegében adat, információ és tudás áll. Ezek nem csupán az inputját képezik, ugyanis döntően működésének „termékei” is: jellemző módon információ vagy tudás formájában jelennek meg. A hatékonyságot vezérlő elvként zászlajára tűző modernizáció a közszférában éppen a TM-koncepciók és eszközök bevezetésétől remélhetne egyfajta áttörést, különösen, ha figyelembe vesszük az információs és kommunikációs technológiák fejlődése által kínált eszközrendszer képességeit. A feltételes mód (legalábbis az eddigi tapasztalatok szerint) azonban egyelőre indokoltnak látszik. A TM-koncepció lassan évtizedes fejlődése nyomán – az azt támogatni, kibontakoztatni képes IKT fejlődése mellett, vagy éppen annak ellenére – mára egyértelműnek látszik, hogy a tudás hatékony menedzselésének kulcsa nem elsősorban a technikai eszközökben, a technológiában keresendő. A TM középpontjában az emberek állnak. A tudás hatékony menedzselése nem technológiaváltást tételez fel, hanem sokkal inkább kultúraváltást, márpedig többnyire ez bizonyul az igazán kemény diónak – minden híresztelés ellenére – az üzleti életben, és különösen a tradicionáli-



san más érdek- és célrendszerben mozgó közszféra esetében is.

A közszféra és ezen belül a közkormányzás intézményrendszerét tekintve a kutatások és felmérések mindazonáltal a TM-konceptiók szívós térnyeréséről tanúszkodnak. A tudásmenedzsment – legalábbis az OECD-országokban – ma már a modernizációs ágendák előkelő helyén áll a központi közkormányzati szervezetek többségénél; sorra születnek az intézményi TM-stratégiák, s ma már nem számítanak ritkának a konkrét, gyakorlati megoldások sem.<sup>10</sup> Általánosságban elmondható, hogy a közkormányzati szervezetek az alábbi eszközrendszerek bevezetésével, illetve továbbfejlesztésével igyekeznek javítani a szervezeten belül élő tudást:

- hagyományos tudásmegosztó eszközök és eljárások (értekezletek, tréningek stb.);
- korszerű (IKT-alapú) eszközök és szervezeti megoldások (TM központi szervezeti egységek felállítása, tudásmegosztó-kollaboratív csoportok kialakítása, intranet-alapú tudásmegosztó alkalmazások bevezetése stb.);
- az együttműködést célzó stratégiák kidolgozása és megvalósítása.

A közkormányzati szervezetek – a menedzsment másfajta eljárásaihoz hasonlóan, jellemző módon – egyfajta „későnjövők” módjára kapcsolódtak be a TM-orientációjú fejlesztési programokba. Ennek hátterében azonban részben józan szervezeti megfontolások állnak: a szakpolitikai-közigazgatási folyamatosság biztosításának igénye, a közigazgatási folyamatok és szabályrendszerek relatív rugalmatlansága stb. Az üzleti szektor szervezeteivel összehasonlítva a közkormányzás szervezetrendszere sajátos gyengeségeket, és ugyanakkor erősségeket is kínál a tudás menedzselése szempontjából.

- Gyengeségek: a versenyszellem és a költségtakarékosság a közigazgatás működési rendjében és szervezeti kultúrájában hagyományosan kevésbé meghatározó jelentőségű; a belső menedzsmentstruktúrák tekintetében a közszféra erőteljesebben épít a vertikális hierarchiákra, kisebb játékkeret engedve az innovációnak és a csoportmunkának; a „termékek” kevésbé megfoghatók és mérhetők.
- Erősségek: a közkormányzati szervezeteket általánosságban véve erőteljesebb tudásintenzitás jellemzi; a szervezetben működő személyek képzettségi szintje és szaktudása többnyire magasabb, mint az üzleti szférában; az itt dolgozó szakemberek hagyományos, de hatékony tudáselosztó mechanizmusok működtetésére képesek.

Itt érdemes megjegyezni, hogy a törvényhozó testületek szervezete egy – nem jelentéktelen – aspektusban inkább az üzleti szféra szervezeteire látszik hasonlítani, mint más közkormányzati intézményekéire: a parlamentek sajátos politikai funkciójánál és jellegénél fogva a tudás – akárcsak a vállalati szférában – itt is komoly verseny-

<sup>10</sup> Vö. OECD Public Management Committee: Conclusions from the Results of the Survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries., 2-4.pp.

előnyként jelenhet meg. A tudásmonopólium versenyelőny-teremtő képessége az üzleti világban egyrészt vállalatközi szinten mutatkozik meg (a tudást birtokló vállalat előnyeként versenytársaival szemben); jelentkezik azonban a szervezeten belül is (a tudást birtokló munkatárs versenyelőnye a szervezeten belül, kollégáival szemben); ez utóbbi olyan kihívást jelent, amellyel csak átgondolt vállalatszintű politika és vezetési rendszer lehet képes sikerrel felvenni a harcot. Ez utóbbi jelenséghez hasonlatosan a parlamenteknél is „a Házon belül” jelenik meg a tudás monopolizálásának versenyelőny-teremtő képessége, ám míg a vállalatoknál (de lényegében a másfajta közkormányzati szervezetek esetében is) létezik és ellensúlyozó, korrigáló erőként hat az egységes vállalatszintű (vagy akár kormányzati szintű) érdek- és célrendszer, addig a parlamentek esetében ilyenről nem beszélhetünk. Ez részben magyarázhatja azt, hogy a világ parlamentjeit vizsgálva (legalábbis egyelőre) miért csak elvétve találkozhattunk olyan példákkal, ahol a parlamentek munkakörnyezetében a klasszikus értelemben vett TM-koncepciók és TM-gyakorlat bevezetésének lehetünk tanúi.

#### 2.4 „ICT-readiness”: képviselői attitűdök, változásmenedzsment

A fentiekben igyekeztünk hangsúlyozni azt a feltételezést, hogy a parlamenti IKT-megoldások bevezetése alapvetően kulturális kérdés (is). Ebből a szempontból nem tudjuk eléggé hangsúlyozni a képviselők elektronikus „írástudásának”, vagyis az IKT eszközök használatára való felkészültségének jelentőségét mint meghatározó előfeltételt és egyben sikertényezőt. Az első kérdés mindjárt az lehet, hogy vajon hogyan viszonyulnak a parlamenti képviselők az IKT használatában rejlő „demokratizálási potenciálhoz”? Ezen a téren – hála egy 2001-ben végzett átfogó felmérésnek<sup>11</sup> – a kutatási adatok viszonylagos bőségével rendelkezünk. A kutatás hat európai ország (Dánia, Norvégia, Ausztria, Portugália, Hollandia és Németország) honatyáinak, valamint a skót parlament képviselőinek attitűdjét igyekezett feltárni. Két fő tanulságot állapíthatunk meg: a vizsgált parlamentekben politizáló képviselők döntő többsége a demokrácia kiteljesedése szempontjából egyrészt meglehetősen komoly lehetőségeket tulajdonít az IKT fejlesztésének, másrészt egyenes korreláció mutatkozik a képviselők saját pozitív véleménye és a között, hogy ők maguk személy szerint milyen gyakorisággal használják az IKT eszközöket. Ugyanakkor a képviselők személyes IKT-használata, elektronikus írástudása tekintetében a rendelkezésre álló szórványos információk alapján azt valószínűsíthetjük, hogy a kép meglehetősen sokszínű. Az említett nemzetközi kutatás szerint például az osztrák képviselők 18 százaléka használja legalább heti 10 órában az Internetet, míg portugál kollégáiknál ez az arány 21 százalék, a dán képviselők körében pedig a 47 százalékot is eléri. Miközben a holland képviselők 10 százaléka egyáltalán nem használja az Internetet, gyakorlatilag 100 százalékuk alkalmaz munkája során valamilyen IKT eszközt (többnyire a levelezéshez).

A képviselők IKT-használatát illetően az összkép egyelőre aligha nevezhető rózsásnak. A brit képviselők és szakértők körében a közelmúltban végzett kutatás például elgondolkodtató tendenciákat rajzol fel a parlamenti kulcsszereplők IKT eszköz-

<sup>11</sup> Vö.Hoff: The Democratic Potentials of Information Technology.

és megoldáshasználatát illetően:<sup>12</sup> a képviselők többsége levelezésének alig egynegyedét végzi elektronikus úton; s a megkérdezett brit képviselők alig 5 százaléka ítélte meg úgy, hogy számára az elektronikus levelezés kényelmes, könnyen használható eszközt jelent. A képviselők döntő többsége (75%) nyilatkozott úgy, hogy hivatalos kommunikációjában mindenekelőtt a hagyományos (postai) levelezést részesíti előnyben. Bár a megkérdezett parlamenti szakértők (a képviselők személyes stábjaihoz tartozó szakemberek) körében az elektronikus íráskészség lényegesen magasabbnak bizonyult, ezeknek is csak alig 10 százaléka jelezte, hogy egyértelműen a korszerű információs és kommunikációs technológiák használatát preferálja. Noha a Westminsterben dolgozó valamennyi képviselőnek rendelkezésére áll az IKT eszközök alkalmazására felkészítő belső továbbképzésben való részvétel lehetősége, a megkérdezett parlamenti szakértők alig egyharmada nyilatkozott úgy, hogy véleménye szerint képviselőjének hasznára válna a kurzusok elvégzése. Ezzel szemben a skót parlament képviselőinek 69 százaléka tartotta magát kifejezetten járatosnak számítástechnikai kérdésekben. A skót képviselők több mint egyharmad része saját bevallása szerint önképzés révén szerezte meg ilyen irányú ismereteit, mintegy 70 százalékuk a parlamenti intranet gyakori használója, és gyakorlatilag mindannyian rendszeresen küldenek és fogadnak e-mail üzeneteket.<sup>13</sup>

Az éremnek természetesen itt is van azonban egy másik oldala: tekintettel arra, hogy a korszerű IKT eszközök használata milyen gyors ütemben és milyen mélyen átforgálja a környező külvilágot, egyes kutatási beszámolók, amelyek bizonyos törvényhozó testületek elektronikus levelezési szokásairól adnak számot, egyenesen válságjelenségekről beszélnek.<sup>14</sup> A képviselők idegenkedése az IKT eszközeitől bizonyos értelemben nem nevezhető alaptalannak. Az Egyesült Államok Kongresszusának szakértői éppen ezért elkerülhetetlennek tartják az elektronikus levelezési rendszerek nagyfokú automatizálását, de mindenekelőtt átfogó és részletes belső e-levelezési politikák és szabályok kidolgozását és életbe léptetését. Mindezek fényében felvetetőnek tartjuk, hogy az IKT eszközök használatának szélesebb körű elterjesztéséhez a parlamentek munkaszervezetein belül célszerű és szükséges lenne átfogó és koherens változásmenedzment-stratégiák kidolgozása és bevezetése. A képviselők nagy értékű, korszerű mobil IKT eszközökkel való ellátása – ha azok a háttér-infrastruktúrák hiánya, képzetlenség vagy akár szemléletbeli gátak, vagyis szélesebb értelemben véve kulturális okok miatt kihasználatlanok – önmagában aligha generál forradalmi változásokat. A nélkülözhetetlen szemléletváltás menedzselése terén általában az alábbi vezérlő elveket tartják szem előtt:

- A szükséges kulturális, szemléletbeli változások bázisát és egyben motorját az IKT eszközök rutinszerű használatára lényegesen nagyobb hajlandóságot mutató szakértői stábok alkotják (melyeknek tagjai ugyanakkor személyes, bizalmi alapon nyugvó kapcsolatban állnak a képviselőkkel), a parlamentek központi tisztségviselői rétegével együtt.

<sup>12</sup> Vö. Parity Group Survey

<sup>13</sup> Vö. Smith-Webster: Internet Based Technologies and Members of the Scottish Parliament.

<sup>14</sup> Vö. Frantzich: Computers and the US Congress: a Forty Year View., valamint E-mail Overload in Congress. Managing a Communications Crisis.

- Az informatikai eszközök alkalmazására felkészítő belső továbbképzési kurzusok elsődleges célközönségét ebből a szakértői rétegből kell kiválasztani.
- A képzési programoknak a szűken értelmezett technikai készségek mellett fel kell ölelniük az IKT eszközök hatékony használatához kötődő szervezési és vezetési ismereteket és készségeket is.
- A képviselők esetében az úgynevezett „legjobb megoldások” (*best practices*) személyes tapasztalaton alapuló megismerése (amire például az interparlamentáris együttműködés keretében lebonyolított külföldi tanulmányutak adhatnak módot) gyorsíthatja a szükséges elmozdulást.

A belső, emberi tényezők mellett természetesen nem hanyagolható el a technológiai jellegű kérdések súlya sem. A brit parlament erre vonatkozó munkaanyaga például hangsúlyozza az egyes képviselők irodáit a Westminster épületével összekötő, megbízható és biztonságos adatátviteli kapcsolatok kiépítésének szükségességét. A kérdés természetesen nehezen választható el az egyes országok törvényhozási (és általában politikai) kultúrájától. A brit felfogás mindenestre jól tükrözi azt az elvet, hogy a képviselőnek ideje nem csekély hányadában saját választókeretében szükséges ténykednie, ám lehetőleg állandó kapcsolatban a törvényhozás központi struktúráival. A brit példa egyébként arra enged következtetni, hogy az IKT fejlettségében meglehetősen elől járó országok törvényhozó testületeinél is komoly problémákat vet fel a képviselők távoli elérési lehetőségének biztosítása. A Westminster parlamenti kommunikációs igazgatósága a fejlesztés alatt álló „személyes virtuális hálózat” kiépítésében látja a probléma megbízható orvoslásának lehetőségét.

A képviselők mobil eszközökkel való ellátásának kérdése is változatos megközelítésekben merül fel a világ Parlamentjeiben. A brit képviselők például jelenleg saját képviselői dologi költségkeretük terhére juthatnak hozzá korszerű hordozható IKT eszközökhöz. Már vizsgálják azonban annak a lehetőségét, hogy ezeket az eszközöket a képviselők személyes alapfelszerelési csomagjának részévé tegyék, és költségeiket központilag finanszírozzák.

Sokhelyütt további problémaként jelentkezik a hardver- és szoftver- kompatibilitás kérdése. A brit képviselők ellátmányáról döntő házbizottság például vizsgálat tárgyává teszi, hogy a képviselők ellátmányába beépülhessenek azok a költségek, amelyek a képviselők központi, valamint választókerzeti irodáiban alkalmazott eszközök egymással kompatibilissá tételével kapcsolatban merülnek fel.

### 3. Strukturális kihívások: szolgáltató parlament

#### 3.1 Áttekinthető és hatékony kormányzás:

##### a szolgáltató törvényhozás koncepciója

A bevezetőben igyekeztünk kidomborítani a közszféra és ezen belül a közkormányzati struktúrák egyfajta vezérhajójának számító parlamentek modernizációs folyamatainak kettős gyökereit és kettős célrendszerét. A parlamenteket érintő intézményi modernizáció fókuszában álló IKT fejlesztési programok mindinkább közkeletűvé váló felfogás értelmében a *hatékonyság*, a *nyitottság* és a *participáció* kulcsszavai köré épülnek.

Ebben a kontextusban a „hatékonyság” fogalma nem csupán a létező törvényhozási munkafolyamatok jobb szervezetségét és kedvezőbb időgazdálkodására vonatkozatható, hanem magában foglalja az üzleti életre jellemző menedzseri szemlélet egyes elemeinek behozatalát is a Ház falain belülre. Ennek megfelelően a korszerű IKT fokozott parlamenti alkalmazásának igénye sem csupán az irodai jellegű munka automatizálásának a kérdése. Ez a törvényhozó testületek életében újszerűnek számító hatékonyságfogalom azt a törekvést képezi le, ami az IKT forradalom kínálta technikai és szervezési lehetőségeket is kihasználva valójában a menedzsment újfajta, az eljárásokra, a szervezési rendre, a szemléletmódra és az éthoszra is kiterjedően kíván választ találni az állampolgárok rohamos és riasztó mértékű elidegenedésében szimptomatikusan megnyilatkozó kihívásokra, valamint a hagyományos demokratikus struktúrák erősödő válságjelenségeire.

A fogyasztói társadalomban szocializálódó állampolgár számára a fogyasztói helyzet természetes és logikus „tükörpárja” a szolgáltatói pozíció. A szakemberek, különösen az immár önálló diszciplínává fejlődött politikai marketing művelői ma már magától értetődő természetességgel sorolják a politika „termékeit” (értékrendszereit, folyamatait) – és természetesen aktív szereplőit, intézményeit is – a szokványos áruvilág terénumába. Hipotézisként mindenesetre bátran elfogadható, hogy a parlamentek struktúráját és eljárásait átformálni kívánó törekvések hátterében nem csupán a demokratikus politikai intézmények küldetésének hagyományos, „a köz szolgálatát” valló felfogása tapintható ki (nota bene: az állampolgári bizalom éppen ennek a küldetésnek a hitelében látszik meginogni). Emellett egyre nagyobb szerephez jutnak a fentebb vázolt komplex szociokulturális folyamatok és jelenségek is. A „hatékonyság” zászlaja alatt valójában a szolgáltatói szemléletű törvényhozás koncepcióját látjuk kibontakozni a szemünk előtt. Ezek a bizonyos értelemben forradalminak tetsző reformok – az intézményi folyamatok szintjén – természetesen alapvető változásokat kívánnak meg a nemzeti törvényhozások munkaszervezeteinek szervezeti kultúrájában:

- elmozdulást a szakpolitika-formálástól a menedzsment irányában,
- elmozdulást a piramis-szerkezetű szervezeti sémák felől az együttműködést előmozdító (mátrix, hálózati stb.) struktúrák irányában,
- elmozdulást a folyamatközpontú munkamódszerek felől az eredményközpontú munkafolyamatok irányában, továbbá
- elmozdulást „a központilag allokkált költségek elköltésének” szemlélete felől „a költségekkel való hatékony gazdálkodás” szemlélete irányában.

Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy a hatékonyság a parlamentek megújításának kontextusában nem csupán önmagáért való divatos fogalom. Az erőforrásait ésszerűbben hasznosító, növekvő feladataival eredményesebben megbirkózó törvényhozás az állampolgárok „valahol elvesztett” bizalmának visszaszerzését célozza meg. Ebben az értelemben a szolgáltatói szemléletű parlamentek hatékonyság fogalma elválaszthatatlanul kapcsolódik a nyitottság és az aktív állampolgári részvétel koncepciójához is. A hatékonyság célja továbbá az, hogy a törvényhozó testületek nyitottabbá tehesék önmagukat a külvilág felé; a lehető legteljesebb hozzáférést biztosítsák az állampolgárok számára a törvényhozás folyamataihoz és azok eredményeihez, „termékeihez”; és egyúttal célja az is, hogy az állampolgároknak a folyamatokba történő aktív

bevonásával biztosítsák egyrészt az eredményes munkához nélkülözhetetlen társadalmi visszajelzéseket, másrészt az intézmények jövője szempontjából meghatározó társadalmi elfogadottságot.

### 3.2 A parlamenti információk nyilvános hozzáférhetősége és az IKT

A parlamenti folyamatok nyitottságát, áttekinthetőségét és hozzáférhetőségét igénylő erőteljes társadalmi nyomás rendkívüli kihívások elé állítja a demokratikus törvényhozásokat, és talán éppen ez az egyik olyan terület, ahol a korszerű információs és kommunikációs technológiák széleskörű alkalmazása jelentheti az áttörést. Az IKT várhatóan gyorsuló tempójú és egyre szélesebb körre kiható terjedésével párhuzamosan várható, hogy ezek a technológiák az állampolgárok jelentős részének biztosítanak gyorsabb, kényelmesebb és tartalomban gazdagabb hozzáférést interaktív módon a törvényhozás folyamataihoz, dokumentumaihoz és szereplőikhez. E tekintetben példaértékűnek mondható a brit Alsóház korábban már idézett stratégiai irányelve, ami leszögezi: a brit parlament elkötelezetten támogatja az IKT használatát annak érdekében, hogy erősítse önmaga hozzáférhetőségét (*accessibility*), lehetővé téve az állampolgárok számára, hogy egyre szélesebb és változatosabb csatornákon érhessék el a képviselőket és a Ház bizottságait.<sup>15</sup>

A parlamentek munkafolyamatait figyelemmel kísérni kívánó állampolgárok számára a világ parlamentjeinek többségében hagyományosan adott a személyes jelenlét lehetősége, elsősorban a plenáris ülések esetében. Ezzel a lehetőséggel azonban az állampolgárok többsége mindig is csak erősen korlátozott mértékben és körülményes módon élhetett a gyakorlatban, s ez értelemszerűen így van ma is. A szélesebb körű (és egyben kényelmesebb) hozzáférés eszközeként a világ számos országában már hosszabb-rövidebb ideje önálló parlamenti tévécsatornák állnak az informálódni kívánó állampolgárok rendelkezésére, amelyek közvetítéseket adnak a parlamentek napi munkájáról (legtöbbször a plenáris ülésekről). E kezdeményezések logikus kiterjesztéseként az utóbbi egy-két évben több parlament kísérleti jelleggel élő közvetítést indított a világhálón is (*webcast*). A brit polgárok például 2002 első hónapjai óta a kísérleti *webcast* program révén immár egyenes adásban követhetik a plenáris ülések eseményein túl az egyes bizottságok napi munkáját is a brit parlamentben. A *webcast* program archivált anyagait a jövőben szintén nyilvánosan hozzáférhetővé kívánják tenni, s ezek nem csupán az érdeklődő publikum, hanem a képviselők számára is fontos forrásanyagok lehetnek.

A parlamentek munkája során keletkezett dokumentumok (szakmai anyagok, az ülések jegyzőkönyvei és határozatai, háttér tanulmányok és kutatási anyagok) az iratok rendkívül széles és változatos körét ölelik fel. Ezeknek egy jelentős része hagyományosan nyilvános információnak számít, ám a parlamenti iratanyag teljes gazdagsága igazából csupán a korszerű IKT-eszközök alkalmazásával válhat gyakorlatilag is könnyen, hatékonyan és kényelmesen hozzáférhetővé a széles nagyközönség számára. Ma már a világ törvényhozó testületeinek többsége önálló internetes honlapot tart fenn, amelynek az egyik alapfunkciója többnyire éppen a törvények meghozatala so-

<sup>15</sup> Vö. Digital Technology: Working for Parliament and the Public., 8.p.

rán létrejött iratanyag nyilvánosságának biztosítása. Az egyes parlamentek elektronikus kiadói politikájában (a nyilvánosan hozzáférhető dokumentumok körének meghatározásában), illetve a világhálón való közzététel gyakorlati megoldásaiban (különösen a kereshetőséget, illetve általában a kezelhetőséget illetően, a frissesség kívánalmairól nem is beszélve) színes változatosságot tapasztalhatunk. Az *on-line* adatbázisok és kereső rendszereik – mint az Interparlamentáris Unió (IPU) ebben a témában mérföldkőnek számító irányelvei is rámutatnak – rendkívüli kifinomultságot érhetnek el, ám egyben komoly technológiai kihívások elé állítják a parlamentek informatikusait.<sup>16</sup> Ami a törvényhozás alapfolyamataival összefüggő dokumentumok körét illeti, az IPU fenti ajánlásai az alábbiak elektronikus hozzáférhetővé tételét irányozzák elő:

#### Ajánlott komponensek

- a törvényhozási folyamatok sematikus magyarázó dokumentumai,
- a törvényhozási naptár és a folyó ülészek napirendje,
- a hivatalban levő törvényhozó testület jogi aktusainak kereshető adatbázisa,
- a parlament előtt lévő törvényjavaslatok aktuális állapotának kimutatása.

#### Választható komponensek

- a hivatalban levő törvényhozó testülethez befutó bizottsági jelentések, az üléseken készült jegyzőkönyvek és a meghallgatásokat rögzítő dokumentumok kereshető adatbázisa,
- az előzőleg hivatalban volt törvényhozó testület törvényhozási aktusainak és egyéb dokumentumainak kereshető adatbázisa,
- a költségvetéssel kapcsolatos törvénykezési dokumentumok önálló adatbázisa,
- a plenáris parlamenti ülések teljes jegyzőkönyvei, vagy azok kivonatai,
- az ülések előtt elhangzott azonnali kérdések és válaszok adatbázisa,
- a törvényhozási folyamatokat magyarázó szöszedet

### 3.3 A parlamenti képviselők nyilvános elérhetősége és az IKT

A parlamenti képviselők személyének elérhetősége az egyik legfontosabb (és leginkább nyilvánvaló) állampolgári igény. Itt az IKT eszközök szélesebb körű alkalmazása elméletileg komoly eredményeket produkálhatna, ám – mint a korábban idézett adatokból láthatuk – az IKT használatára való hajlandóságot illetően a Parlamentek munkaszervezetén belül gyakorta maguk a képviselők (a legfontosabb szereplők) jelentik a „gyenge láncszemet”.

A személyes kontaktuseremtéshez könnyen kezelhető, kényelmes eszközt kínáló e-mail használatában a képviselők egyrészt lehetőségeket látnak (például a képviselői munka, illetve a kampányok során jól használható elektronikus állampolgári adatbázisokat a képviselők rendelkezésére álló e-mail címek alapján könnyű összeállítani), másrészt azonban az ennek következtében fellépő információs túlterhelést

<sup>16</sup> Vö. Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites.

súlyos fenyegetésként élik meg. Tényszerűen érdemes egyébként megjegyezni, hogy a statisztikai adatok tanúsága szerint a parlamenti munkában a növekvő elektronikus levelezési forgalom nem feltétlenül váltja ki a papíralapú kommunikációt, s így önmagában is többletterhet jelent. A legfrissebb brit felmérések mindenesetre szomorúan konstatálják, hogy miközben más közkormányzati intézmények életében az elektronikus levelezés rutinszerűen alkalmazott kommunikációs formává vált, addig a törvényhozás ezen a területen erősen lemaradva kullog. Az e-mailen való elérhetőség biztosítása az egyes parlamentekben különböző formákban történik. A brit parlament házszabályzata például nem rendezi központilag ezt a kérdést, és a képviselők maguk dönthetik el, hogy egyáltalán nyilvánosan hozzáférhetővé teszik-e hivatali e-mail címüket. A képviselők egy jelentős része attól tartva zárkózik el e-mail címe nyilvánossá tételétől, hogy a nagy taglétszámú érdekvédelmi és érdekképviseleti szervezetek tömeges e-mail kampányainak válhatnak áldozatául. Ugyanakkor például a skót parlament és a walesi törvényhozó testület hivatali e-mail címmel látta el minden képviselőjét, és ezeket nyilvánosan hozzáférhetővé is tette. A felmérésekből az is kiderül, hogy az e-mail hozzáférhetőségüket nyilvánosságra hozó képviselők közül is csupán kevesek építettek fel hatékony szisztémát az e-mail forgalom kezelésére. A brit parlament információs bizottságának jelentése a képviselők nyitottabb, proaktívabb magatartását sürgeti ezen a téren, és a következő megoldásokat javasolja a probléma kezelésére:

- a beérkező e-mail forgalom egyszerű szűrése (a feladó címe, ill. az üzenet hossza alapján);
- az Egyesült Államok Kongresszusa által tesztelt *EchoMail* szoftver alkalmazhatóságának megvizsgálása;
- az állampolgárok számára olyan irányelvek, útmutatók összeállítása és publikálása, amelyek rögzítik a képviselők személyes megkeresésének kívánatos körülményeit, eseteit és feltételeit;
- olyan levelezőszoftver alkalmazása, ami automatikusan lekéri, majd ellenőrzi a levélíró postai címét, és amennyiben az kívül esik az adott képviselő választói körzetén, máshová irányítja a levelet.

A parlamenti képviselők személyes elérhetőségét biztosító korszerű IKT eszközök alkalmazásának egy másik érdekes példáját is láthatjuk Nagy-Britanniában. A „Küldjön faxot a képviselőjének!” (*Fax Your MP*) elnevezésű – egyébként nem a parlament, hanem egy magánvállalkozás által létrehozott és üzemeltetett – hálózati portál sajátos szolgáltatás formájában igyekszik összeegyeztetni a könnyű elérhetőségre, az információs túlterhelés csökkentésére és a levélforgalom megszürésére vonatkozó igényeket.<sup>17</sup> Ezen a portálon keresztül az állampolgárok e-mail üzeneteket küldhetnek parlamenti képviselőiknek, amelyeket telefax útján továbbítanak az illető képviselő irodájába. A kezdeményezés modellértékűnek számíthat abban a tekintetben, hogy ezt a szolgáltatást az e-mail közvetlen használatától erősen idegenkedő, ám a hagyományos kommunikációs eszközöket rutinszerűen használó brit képviselők többsége is elfogadható eljárásnak találta. A portál – az egyszerű „postaláda-funkción” túl –

<sup>17</sup> Vö. [www.faxyourmp.com](http://www.faxyourmp.com)



közérthető eligazítással is szolgál az állampolgárok számára azoknak az ügyeknek a köréről, amelyekben parlamenti képviselőjük személyes közbenjárással tud segíteni, továbbá áttekintést ad a parlamenti folyamatok lényegéről.

Az IKT hasonlóan érdekes alkalmazásának tekinthető – szintén a brit parlament gyakorlatában – a videokonferenciák eszközeinek felhasználása a parlamenti képviselők személyes elérésére.<sup>18</sup> A brit alsóház hivatala rendelkezik a videokonferenciákhoz szükséges berendezésekkel, amelyeket minden képviselő díjmentesen használhat, a brit képviselőknek azonban csupán töredéke alkalmazza rendszeresen ezt a technikai megoldást (elsősorban azok a politikusok, akik távoli választókereteket képviselnek a Westminsterben). Hasonló technológiát alkalmaz a kanadai törvényhozó testület is az ottawai képviselői központok és a távoli választókeretekben található képviselői irodák összekapcsolására. Noha a technikai paraméterek elfogadhatónak tekinthetők, a brit parlament a jövőben rendszeres beruházásokkal (ISDN és szélessávú adatátviteli csatornák biztosításával) kívánja tovább javítani a kép- és hangminőséget.

### 3.4 Állampolgári részvétel: a „vándor-parlamenttől” az on-line konzultációkig

Az Európai Unió Bizottságának a kívánatos közkormányzás irányelveiről szóló, korábban már említett dokumentuma, az úgynevezett *White Paper* különös hangsúlyt fektet az állampolgárok bevonására és aktív részvételére. Az állampolgári bizalomvesztést különösen megsínylő nemzeti parlamentek számára hasonlóan megfontolandóak az OECD ebben a témában készült legfrissebb jelentésének megállapításai.<sup>19</sup> Ezek szerint a széles közvélemény bevonása a törvényhozás és a politikaformálás folyamataiba

- szélesítheti a politika-formálási folyamatok inputjainak körét és gazdagíthatja azok tartalmát, javítva ezzel a törvényhozási munka minőségét;
- a személyes kapcsolatok a partnerség szellemében erősíthetik az állampolgároknek a közpolitikába, illetve konkrétan a törvényhozásba vetett bizalmát.

Az IKT fejlődése ígéretes új eszközrendszert biztosít a tartalmi párbeszéd, a valószínű partneri viszony kialakításához. Ezen a téren mintáértékűnek tekinthető a brit parlament gyakorlata. Nagy-Britanniában a parlament irányelvei és a parlament információs bizottságának legutóbbi ajánlásai alapelveként fogalmazzák meg, hogy a Ház elkötelezetten támogatja az IKT használatát annak érdekében, hogy elősegítse az állampolgárok aktív bevonását mindennapi munkájába, különös tekintettel a politikai és parlamenti folyamatokból hagyományosan kizárt csoportokra és rétegekre.<sup>20</sup> Alapvető felismerés, hogy az új informatikai eszközök, mindenekelőtt az Internet használatával olyan hatékony, kétirányú kommunikációt lehetővé tevő platformok állnak rendelkezésre, melyek révén a széles nagyközönség, az érdekképviseleti csoportok és meghatározó külső szakértők véleménye és tapasztalatai közvetlenül beemelhetők a parlamenti munkafolyamatokba.

<sup>18</sup> Vö. Digital Technology: Working for Parliament and the Public , 10.p.

<sup>19</sup> Vö. OECD: Government of the Future.

<sup>20</sup> Vö. Digital Technology: Working for Parliament and the Public., 14.p.

Az elmúlt években – legalábbis kísérleti jelleggel – a világ jó néhány törvényhozó testülete vállalkozott az Interneten alapuló elektronikus konzultációk rendszerének bevezetésére. Ezen a téren figyelemre méltó példát szolgáltat a különféle programokat kidolgozó parlamenti munkacsoportok újító szellemére, valamint a konkrét társadalmi környezet adottságainak tekintetbe vételére egy távoli ország, Peru gyakorlata, még akkor is, ha az a térség, ahol ezt megvalósították, nyilvánvalóan kívül esik figyelmünk szokásos fókuszán.<sup>21</sup> A korszerű, innovatív szervezeti megoldásokat és IKT eszközöket egyébként is széles körben alkalmazó perui kongresszus 1996-ban indította meg a „Perui Virtuális Parlament” névre keresztelt *on-line* szolgáltatását, ami az állampolgárok számára interaktív módon hozzáférést biztosít a törvényhozás folyamataihoz és azok szereplőihöz. Ennek igénybevételével a felhasználók aktívan beleszólhatnak a jogalkotási folyamatokba, hozzászólhatnak a konkrét törvényjavaslatokhoz, és kérdéseket, javaslatokat fogalmazhatnak meg a képviselők és a parlamenti bizottságok számára. A szolgáltatás olyan – tematikusan elkülönített – *on-line* fórumokon keresztül biztosít lehetőséget a vélemények kifejtésére, melyeknek a felállítását valamely témában maguk az állampolgárok is javasolhatják. A közösségi részvételt, a participációt előmozdító és az IKT felhasználásán alapuló fejlesztési törekvésekhez kapcsolódik a perui kongresszus egyik érdekes, „Vándorló Parlament” elnevezésű programja. A perui döntéshozók – tekintettel az ország alacsony szintű Internet-penetrációjára, illetve az informatikai eszközökhöz való hozzájutás nehézségeire – külön program keretében kívánják az ország távoli és elmaradott vidékein is megteremtteni a törvényhozási folyamatokba való *on-line* bekapcsolódás lehetőségét. A „Vándorló Parlament” program keretében a perui törvényhozás olyan – részben mobil – Internet-hozzáférési pontok sorát állította fel, amelyeken keresztül az állampolgárok korlátlanul és ingyenesen hozzáférhetnek a Kongresszus informatikai rendszeréhez.

Az *on-line* konzultációs programokkal kapcsolatban az elmúlt években jelentős mennyiségű gyakorlati tapasztalat halmozódott fel az Egyesült Királyság területén, részben a brit parlament, részben pedig az önálló skót törvényhozás munkájához kapcsolódva. A skót képviselőház például rendszeres *on-line* fórumokat kapcsol az azonnali kérdésekhez, valamint egyes bizottsági meghallgatásokhoz. A brit alsóház elsősorban bizonyos eseti parlamenti bizottságok munkájához igyekezett külső inputokat gyűjteni *on-line* konzultációs fórumok felhasználásával. Az *on-line* konzultációkkal kapcsolatban az Egyesült Királyság törvényhozói testületei az alábbiakban felsorolt közvetlen előnyöket látták.<sup>22</sup>

- Az időkorlátok lebontása: a résztvevők hosszabb időn át, aszinkron módon is bekapcsolódhattak a párbeszédbe, ami lehetőséget adott az elmélyült reflexióknak teret adó gondolatcserére.
- A térbeli korlátok lebontása: az ország bármely pontján élő polgárok szabadon és kényelmesen bekapcsolódhattak a konzultációs folyamatokba.

<sup>21</sup> Vö. Torres: Parliamentary Library and Information Services as Instruments for Democratic Development.

<sup>22</sup> Vö. Coleman: Hearing Voices. The Experience of Online Public Consultations and Discussions in UK Governance, 2-3.pp.

- Kapcsolatok létesítése: a fórumokon zajló párbeszéd kapcsolatokat építhetett ki különböző állampolgári csoportok között; a választókkal személyesen csupán ritkán találkozó politikusok aktív és szokatlanul közvetlen hangú párbeszédbe bonyolódhattak olyan emberekkel, akik azelőtt csupán passzív közönységet jelentettek számukra.
- A hétköznapi nyelvezet beemelése a politikába: az *on-line* fórumok hagyományosan kötetlen, hétköznapi nyelvezetükkel hozzájárulhattak a sokszor komplex politikai folyamatok közérthetőbbé tételéhez.
- Közösségépítés: noha az *on-line* konzultációk többnyire egy-egy szűk, jól definiált téma kapcsán indultak, lehetőséget teremtettek arra, hogy jóval szélesebb körre kiterjedő – *on-line* és *off-line* módon is működő – hálózati kapcsolatok alakuljanak ki az egymással egyébként aligha találkozó emberek között.
- Az egyedi tapasztalatok és a szaktudás beemelése: a tematikusan szerveződő *on-line* konzultációk egyedülálló lehetőséget teremtettek arra, hogy a résztvevők speciális szaktudásukkal és személyes tapasztalatokon alapuló ismeretikkel támogassák a törvényhozás munkáját.
- A vitakultúra fejlesztése: a sokszor különféle nézeteknek helyet adó és azokat óhatatlanul ütköztető fórumok egyben hozzájárulhattak az állampolgárok (és természetesen a politikusok) általános vitakultúrájának fejlődéséhez.

A brit parlament információs bizottsága alapvetően kedvezően értékelt a kísérleti fórumokat, hangsúlyozva, hogy azok – amennyiben megfelelően vezetik őket – számottevően javíthatják a törvényhozási munka minőségét. Ezzel összefüggésben a bizottság az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg:<sup>23</sup>

- A konzultációk célját és feltételrendszerét a kezdet kezdetén világossá kell tenni valamennyi potenciális résztvevő számára.
- A folyamat legelején tisztázni szükséges a résztvevőkkel, hogy felkérésük nem a politika formálására szólítja fel őket, hanem a politikai döntésekért felelős képviselők gondolkodásmódjának formálására.
- Aktívan elő kell mozdítani a megfelelő szaktudással és tapasztalatokkal rendelkező résztvevők bevonását.
- Gondoskodni kell arról, hogy a konzultációkból ne rekesztődhessék ki a társadalom egyetlen szegmense sem; ennek érdekében az IKT használatára felkészítő képzési programokat szükséges szervezni és biztosítani kell, hogy mindenki hozzáférhessen az Internethez.
- A fórumokra érkező hozzászólásokat független testületnek (vagy munkacsoportnak) kell értelmeznie és összegeznie.
- A konzultációs folyamatokba kezdettől be kell építeni értékelő mechanizmusokat.
- Ezek eredményeként a résztvevőknek megfelelő visszajelzést kell kapniuk a konzultációk eredményeiről.

<sup>23</sup> Vö. Digital Technology: Working for Parliament and the Public, 14-15.pp.

- A résztvevőknek világos képet kell kapniuk (akár egyfajta „konzultációs szerződés” formájában) arról, hogy milyen elvárásaik lehetnek a folyamattal kapcsolatban.

A kísérleti fórumok elemzésének összegezeként a bizottság külön hangsúlyozandónak tartotta a megfelelő moderáció kérdését. E terület kezelésére koherens moderációs elvek kidolgozását látta szükségesnek. Hasonló súllyal emelte ki az esélyegyenlőség biztosításának kérdését. Ezen a téren a legfontosabb jövőbeli teendők közé sorolta a politikától hagyományosan leszakadt társadalmi csoportok bevonásának támogatását. A további sikerek fontos záloga lehet az, ha a konzultációk eredményei kézzelfogható módon megjelennek a törvényhozási munkában, illetve annak végtermékeiben.

A képviselőkkel való elektronikus levelezési lehetőségek és a „hagyományos” *online* konzultációs akciók potenciálját igyekeznek ötvözni és továbbfejleszteni a 2004 júliusában létrehozott és „Választóközzeti Fórum” (*Constituency Forum*) névre keresztelt *online* kommunikációs csatorna. A [www.epolitix.com/constituency-forum](http://www.epolitix.com/constituency-forum) címen elérhető brit kísérleti szolgáltatásnak az a célja, hogy az egyes parlamenti képviselők és közvetlen választóik közötti kapcsolattartást és kapcsolatépítést segítse. A portálon keresztül a képviselők változatos szakpolitikai kérdésekben kérhetik ki választóik véleményét, amit hivatalból továbbítanak az illetékes kormányhivatalhoz. Noha formáját és működtetését tekintve ez a fórum jóval kötetlenebb a „klasszikus” *online* konzultációs akcióknál, célja hasonló: a szakpolitikai intézkedések megalapozottságának, illetve elfogadottságának erősítése, továbbá az állampolgári részvétel stimulálása és elősegítése.

## 4. Külső kihívások: nyitott parlament

### 4.1 Állampolgári elidegenedés és demokrácia-deficit, az EU „sorskérdései”

Az előzőekben igyekeztünk bemutatni azokat a világ parlamentjeiben fellelhető IKT-fejlesztési koncepciókat és gyakorlatokat, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a törvényhozás alapfolyamataihoz és azok termékeihez. Az említett eszközök és megoldások azonban egy sokkal tágabban és szabadabban értelmezett feladatra is hivatottak. Az IKT eszközök különféle alkalmazásai (például a világhálón keresztül lebonyolított parlamenti közvetítések, illetve általában a parlamenti portálok) kulcsszerepet játszhatnak a törvényhozás, a demokratikus közpolitikai folyamatok és az ezekben szerepet játszó intézményrendszerek nyitottabbá, átláthatóbbá és emberközelibbé tételéhez. A bevezetőben igyekeztünk rámutatni az állampolgárok rohamos bizalomvesztésére mint az európai közkormányzati modernizációs törekvések fontos gyökerére. Az európai politikusok és szakértők túlnyomó része ma már ezt a nemzeti és összeurópai szinten egyaránt markánsan megmutatkozó jelenséget, a közkormányzati intézmények demokrácia-deficitjét tekinti az európai politikai rendszerek egyik sorskérdésének. Ez a fogalom – ellentétben bizonyos szakértői szóhasználattal – valóban nem az intézmények legitimitációjának hiányosságait fejezi ki; a demokrácia-deficit köznapi értelemben az intézményi folyamatok átláthatatlanságára, távoli jellegére, idegenségére, az emberektől való elszakadására utal. A közkormányzati intéz-

ményrendszerek hatékonyságának növelését, és elszámoltathatóságának fokozását megcélzó intézményi modernizáció valójában ennek a problémának az orvoslását – az intézmények szintjén megvalósítandó „több demokráciát” – hivatott biztosítani. Ebben az összefüggésben azonban fontos feladatnak látszik a lakosságtól gyakran fizikailag és átvitt értelemben egyaránt mindinkább eltávolodó politikai intézmények „visszahozása” az átlagemberek világába. Pontosabban, inkább „elhozásról” lenne célszerűbb beszélni, hiszen a korszerű információs és kommunikációs technológiák olyan eszközrendszert kínálnak, ami – technikai értelemben – soha nem látott közelségbe, s ennek révén partneri viszonyba hozhatják a polgárt és közintézményeit.

## 4.2 Parlamenti televíziós csatornák:

### analóg, digitális és a világhálón keresztül folyó közvetítések

A hagyományos rádió- és televízió csatornák ugyan kívülesnek a „korszerű információs és kommunikációs technológiák” (IKT) alatt szokványosan értett eszközök körén, a világ parlamentjeinek munkájával kapcsolatban mégis érdemes kitérni ezek felhasználására, egyrészt azért, mert ebben az esetben is elektronikus információközlő eszközökről van szó, másrészt pedig azért, mert ezeknek a csatornáknak a jelentősége az átlagemberek napi tájékozódásában az elmúlt évtized során óriási mértékben megnövekedett. Az egyelőre kísérleti jelleggel beinduló internetes audio- és videóközvetítések (webrádió- és webtévé-közvetítések) révén pedig végleg megérkezik az IKT területére a parlamenti közvetítések gyakorlata is.

A világon ma mintegy 60 ország törvényhozó testületei engedik be a parlamenti épületek falai közé a rádió mikrofonjait, illetve a televízió kameráit.<sup>24</sup> Ez a szám – különösen akkor, ha tekintetbe vesszük a televíziós közvetítések, a műsorgyártás és a sugárzás igen jelentős fajlagos költségeit – nem is tűnik kevésnek. Az ezen a téren etalonnak számító Nagy-Britanniában jelenleg három specializálódott hírcsatorna működik, amelyek mindegyike részletesen beszámol a parlamenti eseményekről.<sup>25</sup> A *BBC* folyamatosan működő hírcsatornája, a *News24* az ülészakok idején naponta 30 perces összefoglalót sugároz „A nap parlamenti eseményei” címen. Ezen kívül kizárólag a törvényhozás munkájának bemutatására specializálódott a *BBC Parliament* nevű csatorna, ami 1992 óta sugározza a parlamenti ülések teljes, vágatlan anyagát. A csatorna ugyanakkor (felvételtől) közreadja az egyes bizottságokban folyó munka teljes anyagát is.

Érdemes kitérni az önálló parlamenti csatornákra vonatkozó gyártási-műsorszerkesztési alapelvekre. A világ parlamentjeinek többsége, miközben világosan felismeri a televízióban rejlő hatalmas kommunikációs lehetőségeket, egyben komoly fenntartással fogadta be a televízió kameráit.<sup>26</sup> A brit alsóházban például a közvetítések engedélyezését megelőzően csaknem évtizedes vita folyt az élő közvetítések esetleges negatívumairól. A képviselők jelentős része (pártállástól függetlenül) attól tartott, hogy az egyenes közvetítések (a maguk póré valóságában bemutatva a folyama-

<sup>24</sup> Vö. Raine: *Broadcasting Parliaments Spreads Throughout the Commonwealth.*, 2.p.

<sup>25</sup> Vö. Raine: *Broadcasting Parliaments Spreads Throughout the Commonwealth*, 4-5.pp

<sup>26</sup> Vö. Robertson: *Television and the House of Commons*, valamint Tutt: *Televising the Commons and Strategic Communication*.

tokat és a szereplőket) rombolhatják a törvényhozás tekintélyét, s így a közvetítések éppen ellentétes kommunikációs hatást válthatnak ki. Ennek megelőzésére szinte minden országban, ahol parlamenti közvetítések folynak, átfogó és részletes szabályozásban igyekeztek rögzíteni a fontosabb feltételeket. Az elfogulatlan tudósítás érdekében sok csatorna azt a gyakorlatot követi, hogy a plenáris ülésekről készített felvételeket vágatlan formában, kommentár nélkül adja közre. A parlamentek tehát többnyire erősen beleszólnak a parlamenti tévéközvetítések formai kérdéseibe, és természetesen azok tartalmát is jelentős mértékig meghatározzák: egyes parlamentek csak a plenáris ülésekre engedik be a kamerákat, máshol viszont engedélyezik a sokkal fontosabb érdemi munka helyszínéül szolgáló bizottsági ülésekről szóló televíziós tudósításokat is. Mindezeket figyelembe véve a tapasztalatok fényében elmondható, hogy az élő televíziós közvetítések jelentősen átformálták a törvényhozó testületek munkastílusát. Az egyes pártok már a törvényhozási munka napirendjén szereplő témák időzítésének meghatározásakor is tekintettel vannak a közvetítések rendjére.<sup>27</sup> Maguk a felszólalók is a televíziós szereplés kívánalmaihoz igazítják előadasmódjukat. A parlamenti munka jelentős mértékben „mediatizálódott” – a kritikusabb megítélés szerint kissé a televíziós show-műsorok konvencióihoz hasonulva.

A fejlődés trendjeinek érzékeltetéséhez érdemes szót ejteni a korszerű *online* megoldások felhasználásán alapuló *webleviziós* kezdeményezésekről. Mint említettük, a világ több parlamentje indított kísérleti programokat a törvényhozási munka élő internetes közvetítésére. Ilyen kísérleti programként működik például Nagy-Britanniában a *Parliament Live TV* elnevezésű portál,<sup>28</sup> amely az ülésszakok idején folyamatosan élő közvetítést nyújt a brit törvényhozás egyes házainak, illetve bizottságainak munkájáról. Az eddigi tapasztalatok szerint az ilyen internetes portálok egyelőre csak meglehetősen alacsony szinten integrált szolgáltatásokat kínálnak: a közvetítéseken kívül nagyon kevés lehetőséget biztosítva a kereséshez, a parlamentek tevékenységéhez kapcsolódó további tematikus oldalak, linkgyűjtemények stb. megismeréséhez, ami a törvényhozás folyamatai és aktuális témái iránt érdeklődőknek hatékony támogatást nyújtana a közvetítések jobb megértéséhez. Ugyanakkor – legalábbis egyelőre – még bizonyos technikai nehézségek (mindenekelőtt sávszélességi problémák) is nehezítik az ilyen kísérletek gyors térhódítását.

### 4.3 Parlamenti portálok

Az Interparlamentáris Unió ezen a téren mértékadónak számító felmérése szerint<sup>29</sup> ma a világ valamivel több, mint 100 országának a törvényhozó testülete, azaz a létező parlamentek csaknem 60 százaléka van jelen a Világhálón. Egyes országok, ahol a törvényhozás több kamarából épül fel, több különálló portállal is feltűnnek ezen a listán. Ez a számadat – különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy valóban szinte napról napra emelkedik – legalábbis biztatónak mondható: az Interneten önálló jelenlétet kiépítő nemzeti parlamentek száma az elmúlt két év során csaknem

<sup>27</sup> Vö. Tutt: *Televising the Commons and Strategic Communication.*, 7.p.

<sup>28</sup> Vö. [www.parliamentlive.tv](http://www.parliamentlive.tv)

<sup>29</sup> Vö. *Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites.*, 3.p.

megháromszorozódott. E kedvező folyamat erősítésében és támogatásában egyébként komoly részt vállal maga az *IPU*, a nemzeti parlamentek világszövetsége is: saját portálján felépített és működtetett, *online* elérhető adatbázisai (a nemzeti parlamentek struktúrájával és működésével kapcsolatos információkat összegző *PARLINE* és *PARLIT* rendszerek) az egyes törvényhozó testületekkel kapcsolatos információk egyedülállóan gazdag tárházai.

A kedvező összkép és a biztató tendencia azonban nem fedhet el bizonyos kritikára szoruló jelenségeket.<sup>30</sup> Általános vélekedés szerint a parlamenti portálok szakmai színvonala jelentősen elmarad a kereskedelmi portáloktól. Ez mindenekelőtt funkcionális hiányosságokban tükröződik: gyakran hiányoznak, vagy gyengék a keresési funkciók; sok webkikötőben hiába keresünk eligazító térképet, és a felhasználói visszacsatolás lehetőségének hiánya sem ritka eset. Komoly gondot jelent a parlamenti portálok általában nem eléggé felhasználóbarát architektúrája. Nem kedvezőbb a kép a grafikai megoldásokat és az oldalak esztétikai megjelenését illetően sem: többnyire kifejezetten szegényes, fantáziátlan megoldások köszönnek vissza. A gyenge tartalmi és funkcionális megoldások tovább csökkentik ezeknek a portáloknak a használhatóságát: a közzétett dokumentumok formátuma a törvényhozás eljárásrendjében járatlan, laikus érdeklődő számára gyakran lehetetlenné teszi az eligazodását. Jó néhány parlamenti „portál” meg sem haladja egyébként az „elektronikus brossúra” színvonalát: a nemzeti zászlót, a parlament épületét mutató fotót tartalmazó nyitó oldal lényegében semmilyen érdemi információhoz nem vezet tovább.

A kritikák egy része külön hangsúlyozza a parlamenti portálok jó részénél fellelhető aránytévesztést: sok helyütt az egyszerű tájékoztatói funkció dominál, az interaktív kommunikációs lehetőségek rovására. Ez a kérdés azonban nyilván elválaszthatatlan maguknak a parlamenteknek mint a képviselői demokrácia alapintézményeinek a funkcióitól, illetve azok újszerű értelmezésétől. Jelenleg a szakemberek véleménye is megoszlik abban a kérdésben, hogy az állampolgári szabadságjogok pillérének tekintett véleményformálás lehetőségét – az elérhető online formák sokaságában – vajon csakugyan éppen a parlamenti oldalak hivatottak-e biztosítani.<sup>31</sup>

A fentiek fényében az *IPU* említett jelentése különösen aktuális, sürgető feladatnak tekinti bizonyos funkcionális standardok kialakítását és bevezetését, tekintetbe véve természetesen az eltérő intézményrendszerek, a politikai kultúrák és a nemzeti sajátosságok eltéréseit. Az *IPU* titkársága a kedvező elmozdulás támogatása érdekében (az egyes nemzeti parlamentek főtítkárságaival folytatott konzultációk nyomán) egységes ajánlási rendszert dolgozott ki és tett közzé a nemzeti parlamentek *online* jelenlétét illetően, részletesen kitérve a kívánatos struktúrákra, tartalmakra és funkciókra is.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Vö. Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites., valamint Norris: Democratic Divide? The Impact of Internet on Parliaments Worldwide., 11-12.pp.

<sup>31</sup> Vö Norris. Democratic Divide? The Impact of Internet on Parliaments Worldwide., 11.p.

<sup>32</sup> Vö. Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites., 6-11.pp.

#### 4.4 Nyitott politika (open politics), integrált IKT eszközök felhasználásával

A parlamentek nyitottá és emberközelivé tételéhez IKT eszközöket felhasználó megoldások ismertetésének zárásául érdemes megemlíteni néhány érdekesség-számba menő kezdeményezést is. Ezek már egyfajta kitekintésként is felfoghatók, amelyek rámutatnak bizonyos jövőbeli lehetőségekre és tendenciákra. A kezdeményezések hátterében az a felismerés áll, hogy a demokráciadeficit nem kizárólag a törvényhozást érintő probléma. Ezt a jelenséget sokkal inkább a politikai rendszer egészével kapcsolatban megnyilvánuló bizalomvesztésként értelmezhetjük. Mégis: minthogy a nemzeti törvényhozó testületek a képviseleti demokrácia rendszerének egyfajta szimbólumai, a parlamentek egy része úttörő szerepet vállal az általánosabb tartalmú politikai párbeszéd előmozdításában is. Az erre irányuló törekvéseket és kísérleti, illetve egyes helyeken már állandó programokat nevezünk itt összefoglaló megjelöléssel a „nyitott politika” (*open politics*) megteremtésére irányuló kezdeményezéseknek.

Érdekes példa ezek között a brit parlament oktatási részlege által tervezett és működtetett „Fedezd fel a Parlamentet!” (*Explore Parliament*) elnevezésű önálló hálózati portál, amely a [www.explore.parliament.uk/act/](http://www.explore.parliament.uk/act/) cím alatt érhető el. A rendkívül látványos, ugyanakkor ízléses grafikájú, mozgalmas multimediális webkikötő tematikusan csoportosítva mutatja be a brit parlament jellemző folyamatait, és folyamatos interakciót kínálva vezeti végig azokon az érdeklődő látogatókat, akik kvíz kérdések és szerepjátékok segítségével élhetik bele magukat a demokratikus politikai intézményrendszer mindennapjaiba. A portál a fiatalabb korosztályok számára külön „junior verziót” is tartalmaz, elsősorban a mi általános iskoláink felső tagozatának megfelelő életkorú tanulók érdeklődési köréhez és tudásszintjéhez igazodva. Átgondolt módon külön szekció támogatja azokat a tanárokat, akik a portál kínálta lehetőségeket be kívánják építeni az iskolai képzés tematikájába.

Ugyancsak az Egyesült Királyságban hozták létre az „*Open Politics*” nevű *online* kezdeményezést. Ennek a [http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/in\\_depth/uk\\_politics/2001/open\\_politics/default.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/in_depth/uk_politics/2001/open_politics/default.stm) cím alatt elérhető portálja ugyan közvetlenül nem kötődik a brit parlamenthez, ám a projektet létrehozó *BBC*, mint láthattuk, a parlamenti elektronikus tájékoztatás egyik kulcsszereplője a szigetországban. Partnerre az *Open University*. Az internetes portál tematikus csoportosításban igyekszik bemutatni a brit parlament és általában a közpolitika intézményeit, folyamatait és aktuális kérdéseit. Deklarált célja az általános közpolitikai tájékozottság elősegítése. Átgondolt támogató apparátussal (az egyes témákhoz további háttérrel adó kapcsolódásokkal, audio- és videóklippekkel, az egyes kérdésekhez ajánlott további olvasmányok listájával) igyekszik segítséget nyújtani a témák további feldolgozásához.

Szintén a *BBC* nevéhez fűződik egy másik, egyelőre még kísérleti fázisban levő program, ami az *online* vélemény-nyilvánítás lehetőségét kívánja nyújtani a brit állampolgároknak. Ennek a közelmúltban indult internetes portálnak a célja a polgárok támogatása az alulról szerveződő kezdeményezések elindításában és politikai kampányok lebonyolításában. A program *iCan* elnevezésű honlapja abban szeretne segíteni a briteknek, hogy többet tudjanak meg az őket érdeklő, illetve közelebbről érintő politikai kérdésekről, és hogy megtalálják a hasonlóan gondolkodók taborát. Üzemeltetőinek célja továbbá az is, hogy konkrét tanácsokkal lássák el az érdeklődőket az önszervezkedéssel és a mozgalmak beindításával kapcsolatban. Az új kezdeményezés a tár-



sadalmi párbeszéd egyik jelentős fórumává kíván válni. Az ötlet lényege, hogy az átlagember könnyedén szervezhessen politikai kampányt a világhálón, aktivizálhassa önmagát és polgártársait. A portál két nagy részből áll majd: egy fórumból, ahol az emberek elmondhatják véleményüket és támogatókat kereshetnek ügyükhöz, valamint „a demokrácia adatbázisából”, ami szakszerű, hasznos tudnivalókat tartalmaz a kampányolásról, a politikai mozgalmakról és a törvényhozási folyamatokról, valamint a közpolitika alapvető gyakorlati kérdéseiről.

## IRODALOM

- Caldow, Janet (1999): *The Virtual Ballot Box: A Survey of Digital Democracy in Europe*. 1999., Institute for Electronic Governance, IBM
- Coleman, Stephen (2002): *Hearing Voices. The Experience of Online Public Consultations and Discussions in UK Governance*. 2002., Hansard Society, London
- Digital Technology: Working for Parliament and the Public*. House of Commons Information Committee, 2002, London 2002., House of Commons Information Committee, London
- E-mail Overload in Congress. Managing a Communications Crisis*. 2001., Congress Online Projects, Washington
- Engström, Mats (2002): *Rebooting Europe*. 2002., Foreign Policy Center – British Council, Brussels *European Governance*. (White Paper) 2001, Commission of the European Union, Brussels
- Filzmaier, Peter – Stainer-Hammerle, Katherine (2002): *Modes of Utilization, Competences and Attitudes to the Internet by Members of Parliament: Experiences from Austria, Denmark and the Netherlands*. 2003., Democratic Governance and IKT Conference, Copenhagen
- Folkmkmanis, A. J.: *Public Governance and the Citizen*. A Review of the European Union's White Paper on Governance.
- Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites*. 2000., Inter-Parliamentary Union
- Hall, Nicola (2001): *Building Digital Bridges. Creating Inclusive Online Parliamentary Consultations*. 2001., Hansard Society, London
- Hoff, Jens (2003): *MPs in the Network Society*. 2003., Democratic Governance and IKT Conference, Copenhagen
- Kasemets, Aare (2000): *Implications of New Public Management Theory in the Researc Services*. 2000., IFLA Conference, Jerusalem
- Lucica, Matei: *Impact of New Technologies on Public Organisations*.
- Marcella, Rita – Baxter, Graeme – Moore, Nick (2003): *The Effectiveness of Parliamentary Information Services in the United Kingdom*. In: *Government Information Quarterly* 20 (2003), 29-46.pp.
- Norris, Pippa (2000): *Democratic Divide? The Impact of Internet on Parliaments Worldwide*. 2000., Harvard University, Cambridge
- Norris, Pippa (2002): *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. 2002., Cambridge University Press, New York

- OECD Public Management Committee (2003): *Conclusions from the Results of the Survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries.*
- OECD (2001): *Government of the Future.* 2001., OECD
- Parity Group Survey.* 2002., Parity Group, London
- Raine, Mary (2003): *Broadcasting Parliament Spreads Throughout the Commonwealth.* 2003., UNESCO
- Robertson, James R. (1998): *Television and the House of Commons.* 1998., Library of Parliament, London
- Robinson, William H. (1998): *Research and Analytical Services for National Legislatures: a Preliminary Analysis.* 1998., IFLA Conference, Amsterdam
- Scottish Parliament Information Centre (1999): *The Parliament's Information Strategy.* 1999., Scottish Parliament
- Snellen, I. T. M. – Nieuwenhuizen, B. (2002): *IKT and members of Parliament in Profile.* 2003., Democratic Governance and IKT Conference, Copenhagen
- Steinberg, Tom (2001): *A Strategic Guide for Online MPs.* 2001., Hansard Society, London
- Suurla, Riita – Markkula, Markku – Mustajarvi, Olli (2002): *Developing and Implementing Knowledge Management in the Parliament of Finland.* 2002., Oy Edita Ab, Helsinki
- Technology: Enhancing Representative Democracy in the UK?* 2002., Hansard Society, London
- Toornstra, Dick (2001): *Towards the Electronic Parliamentary Library in the Context of the European Union.* 2001., IFLA Conference, Boston
- Torres, Patricio Aranda (1999): *Parliamentary Library and Information Services as Instruments for Democratic Development.* 1999., IFLA Conference, Bangkok
- Tutt, Brian (2000): *Televising the Commons and Strategic Communication.* 2000., PSA Conference, London
- Whyte, Angus – Macintosh, Ann (2001): *Transparency and Teledemocracy: Issues from an e-Consultation.* In: *Journal of Information Science* 27 (4) 2001, 187-198. pp.
- Wimmer, Maria A. (Editor) (2002): *Knowledge Management in e-Government.* (Ed.) 2002., IFIP, Laxemburg