

# Bibó Jogi és Politika- tudományi Szemle

Az ELTE Bibó István  
Szakkollégium folyóirata

2021/3

Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle

2021. évi 3. szám

Tematikus különszám: Demokratikus innovációk a magyar politikában

## IMPRESSZUM

Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle

Kiadja: ELTE Bibó István Szakkollégium (1118 Budapest, Ménesi út 12.)

Felelős kiadó: ELTE Bibó István Szakkollégium

Főszerkesztő: Matyasovszky-Németh Márton

Felelős szerkesztő: Szentgáli-Tóth Boldizsár

A lapszám társszerkesztője: Oross Dániel

ISSN szám: 2064-4388

A Szerkesztőbizottság tagjai: Ambrus István, Fazekas Marianna, Fleck Zoltán, Kukorelli István, Mándi Tibor, Menyhárd Attila

A Szerkesztőség tagjai: Fazekas János, Gárdos Péter, Grad-Gyenge Anikó, Inzelt Éva, Nagy Csongor István, Oross Dániel, Paksi Gábor, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán

A borítót tervezte: Fábíán Áron

Alapítva: 2013



A különszám az EFOP-3.6.3.-VEKOP-16-2017-00007 „Tehetségből fiatal kutató – A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban” projekt támogatásával valósult meg.

## Tartalomjegyzék

|                                                                                                                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Előszó                                                                                                                                                                                                     | 4   |
| <b>Gosztonyi Márton:</b> Ez nem a részvétel kora. A Budapest VIII. kerületi részvételi költségvetés története 2020-ban                                                                                     | 6   |
| <b>Németh Márton:</b> Új utak a részvételi demokráciában? A közösségi gyűlés első hazai kísérlete egy német példa tükrében. A budapesti közösségi gyűlés és a Bürgerrat Demokratie összehasonlító elemzése | 32  |
| <b>László Tamás:</b> Bölcs laikusok döntéshozói szerepben? Községi gyűlés Budapesten és a nyugati országokban                                                                                              | 57  |
| <b>Szikinger István:</b> A többpárti előválasztások mint demokratikus innovációk Magyarország és Olaszország példáin keresztül                                                                             | 91  |
| <b>Kiss Alexandra:</b> Az előválasztás mint demokratikus innováció? Politikai részvétel a jelöltállításon keresztül                                                                                        | 114 |
| <b>Bernáth Borbála:</b> A plebiszcitárius népszavazás és a nemzeti konzultáció kapcsolata Magyarországon                                                                                                   | 133 |
| <b>Gáspár Kristóf:</b> Demokratikus innovációs eszközök-e a társadalmi konzultációk? És ha igen, miért nem? A magyar és a belga példa                                                                      | 157 |
| <b>Pintér Melinda:</b> A konzultáció mint a deliberáció egyik formája? A konzultáció három arca Ausztria, Magyarország és Észtország példáján                                                              | 169 |

## Tisztelt Olvasó!

A *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle* című folyóirat 2013-ban azzal a céllal indult útjára, hogy az ELTE Bibó István Szakkollégiuma tagjainak arra érdemes kutatási eredményeit a szélesebb szakmai közvélemény elé tárja, valamint felületet biztosítson a már végzett szakkollégistáknak, továbbá a Bibóhoz szorosan kötődő valamennyi szakembernek gondolataik közzétételére. Célunk az, hogy ezekkel az írásokkal is hozzájáruljunk a szakmai diskurzus élénkítéséhez, különös tekintettel a legfiatalabbak integrálására a tudományos közéletbe.

Jelen lapszámunk a fentebbi célok előmozdítására történő újabb vállalkozás, amelynek ötlete a Bibó István Szakkollégium „Demokratikus innovációk és a magyar pártok” című, két szemeszteren keresztül megtartott műhelyszemináriuma során fogalmazódott meg: az első félévben a résztvevő szakkollégisták megismerkedtek a téma nemzetközi szakirodalmával és kiválasztották az őket érdeklő részterületet, majd a második félévben az általuk választott témában az akadémiai írás módszertani ajánlásait, valamint a „Demokratikus innovációk és a magyar pártok” című kutatás<sup>1</sup> eredményeit figyelembe véve elkészítették tanulmányaikat. Az így született műhelydolgozatok képezték a kiindulópontját annak, hogy a *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle* Szerkesztőbizottsága és Szerkesztősége közzétegy *Demokratikus innovációk a magyar politikában* című különszámának felhívását a jog- és politikatudomány, valamint a kapcsolódó diszciplínák (például: jogfilozófia, jogszociológia, közgazdaságtan, kriminológia, pszichológia) művelőihez tanulmányok közzétételére. Az itt közölt különszám<sup>2</sup> tartalma a felhívásra beérkezett tanulmányokból, valamint a műhelydolgozatokból állt össze: az alábbi írások a szerzők két, a demokratikus innovációk témakörében jártas lektor véleményének figyelembevételével, alapos átdolgozást követően születtek. Ezúton is köszönjük lektorainknak a részletes javaslatokat és szerzőinknek az átdolgozás során végzett munkát.

A különszámban szereplő tanulmányok mindegyike a demokratikus innovációk, azaz a modern képviseleti demokrácia intézményeinek kiegészítésére sikeresen implementált ötletek témakörét járja körül. A különszám a képviseleti, a részvételi, a deliberatív és a közvetlen demokrácia eszköztárára fókuszál.

A különszám elsőként a részvételi demokrácia körében ismerteti egy hazai, helyi részvételi költségvetés meghonosításának lépéseit és a folyamat nehézségeit. A képviseleti demokrácia hívei az állampolgárok közvetlen részvételét tartják a legfontosabbnak a társadalmi intézmények működtetésében. Gosztonyi Márton esettanulmánya Budapest VIII. kerületének részvételi költségvetési tervét mutatja be, elhelyezve a részvételi és képviseleti demokráciák fogalomköreiben.

A különszám második blokkja a deliberatív demokrácia megközelítésében vizsgálódik. Ezen értelmezésben a demokrácia egy olyan politikai rendszer, ahol a döntéshozatalban központi szerepe van

<sup>1</sup> Az adatok forrása a Demokratikus innovációk és a magyar pártok (NKFIH PD 131408) című kutatás anyaga (bővebb információ a <https://politikatudomany.tk.mta.hu/demokratikus-innovaciok-es-a-magyar-partok> weboldalon elérhető; Letöltés ideje: 2021. augusztus 2.).

<sup>2</sup> A különszám az EFOP 3.6.3 projekt támogatásával jelent meg.

a nyilvános vitáknak, mert a deliberáció összeköti a kollektív döntéshozatal gyakorlatát azokkal, akiket a döntések érintenek. Németh Márton tanulmánya a budapesti közösségi gyűlést a német törvényhozás hasonló projektjével, a Bürgerrat Demokratie-val veti össze három szempont mentén: a szervezők motivációi és a társadalmi–politikai kontextus a reprezentativitás problematikája, valamint az eljárás és a deliberatív vita minősége alapján. Szintén a budapesti közösségi gyűlést elemzi László Tamás írása, aki miután elhelyezi a közösségi gyűléseket a demokratikus innovációk halmazában, értékeli a budapesti közösségi gyűlést a nyugati közösségi gyűlések tükrében és a demokratikus innovációk értékelési szempontjai alapján.

A különszám a képviseleti demokrácia keretein belül alkalmazott demokratikus innovációk közül a pártok jelöltjeinek kiválasztásában új megoldást jelentő, a pártonkívüliek közreműködése felé nyitó előválasztások intézményét vizsgálja. Szikinger István írása a többpárti előválasztások olaszországi és magyarországi tapasztalatainak összevetésével arra keres választ, hogyan magyarázható a többpárti előválasztások megjelenése az egyes politikai rendszerekben összehasonlító politikai szempontból, illetve mi mondható el a többpárti előválasztásokról a demokratikus innovációk értékelési szempontjai alapján. Kiss Alexandra arra koncentrál, milyen hatásai lehetnek az előválasztásnak mint demokratikus innovációnak a választópolgárok szempontjából. Előbb sorra veszi az előválasztások általános jellemzőit, majd a demokratikus innovációk értékelésének szempontjait írja le. A magyar politikai rendszer és pártok sajátosságainak, az elmúlt tíz év együttműködési kísérleteinek és a 2019-es önkormányzati választások előtt megvalósult három budapesti példának az összefoglalása után a szerző a szakirodalom alapján értékeli az előválasztás mint a választói részvételt és élményt befolyásoló politikai eszköz és folyamat hazai tapasztalatait.

A negyedik blokkban a közvetlen, a deliberatív és a képviseleti demokrácia kapcsolatát egy hazai innováció, a Nemzeti Konzultáció példáján keresztül elemzik szerzőink. A közvetlen demokrácia a demokrácia egy olyan formája, amelyben az emberek maguk és nem a megválasztott képviselők útján hozzák meg a döntéseket a kormányzáshoz szükséges törvényekről és szakpolitikákról. Bernáth Borbála a népszavazás plebiszcitárius változatának és a nemzeti konzultációnak mint politikai kommunikációs eszköznek a hasonlóságait és különbségeit vizsgálja a Magyarországon 2016-ban tartott népszavazáson és a 2017-ben indított „Állítsuk meg Brüsszelt!” című nemzeti konzultáción keresztül. Gáspár Kristóf a társadalmi konzultációk mint demokratikus innovációk minőségének összehasonlító vizsgálatát végzi el a belga és a magyar tapasztalatok alapján. Pintér Melinda írása a deliberatív demokrácia keretrendszerén belül helyezi el a konzultációt mint formát választ adva arra, hogy a deliberatív demokrácia alkalmazott módszerének tekinthető-e. Emellett a szerző meghatározott indikátorok mentén összehasonlítja a konzultáció megjelenési formáit három ország, Ausztria, Észtország és Magyarország esetében.

A különszámban közölt tanulmányok érdemben hozzájárulnak a demokratikus innovációkról folyó hazai tudományos diskurzus elmélyítéséhez, ezért jó szívvel ajánljuk minden érdeklődőnek folyóiratunk legújabb számát.

*Szentgáli-Tóth Boldizsár*  
Felelős szerkesztő

*Oross Dániel*  
Társszerkesztő

*Matyasovszky-Németh Márton*  
Főszerkesztő

## Ez nem a részvétel kora

A Budapest VIII. kerületi részvételi költségvetés története 2020-ban

### 1. Bevezetés

Magyarországon a rendszerváltás környékén a Neurotic zenekar megénekelte, hogy „ez nem a szerelmesek kora”, a 2020-as évek rendszerfolyamataira ezzel párhuzamosan találó megjegyzés, ha azt „nem a részvétel korának” hívjuk. Tanulmányomban egy példán keresztül kísérletet teszek arra, hogy feltárjam, miért ragadnak meg ezek a részvételre építő társadalmi folyamatok a kísérlet szintjén, miért szorulnak periférikus, partikuláris pozícióba hazánkban.

A rendszerváltás Magyarországon a társadalmi és gazdasági környezet nagymértékű átalakulását hozta magával. Egy társadalom minden esetben komplex rendszer, amely egy nemlineáris (Nicolis, 2012), harmadrendű dinamikus rendszert alkot (Deacon, 2007; Bhaskar, 1979), amely messze van az egyensúlyi állapottól (Reed – Harvey, 1996), és több fázistérrel rendelkezik (DeLanda, 2005), amelyeket az *autopoiesisszel* (Maturana – Varela, 1980), hierarchikus felépítéssel (Cilliers, 2001; Morin, 2008) és rengeteg kontrollparaméter jelenlétével lehet jellemezni. Mindebből következően a komplex rendszer változásakor egy instabil, bár a rendszer inherens struktúrájából konstruálódó állapot eredeztethető, amelyet a rendszerelmélet káosz-fázisnak hív (Bhaskar, 1979). Ezzel a társadalmi fázisállapottal a magyarországi rendszerváltás is jellemezhető, amelyben vélt vagy valós igényként, de mindenképpen felmerült a nyitott, versenyen nyugvó, kapitalista gazdaság ideálképe, valamint az aktív állampolgári részvételen alapuló, demokratikus és szabad választások megvalósítása. A káosz-állapot utáni, emergensen kialakuló állapot a stabilitás fázisa (Bhaskar, 1979), amelybe 30 évvel a rendszerváltás után a magyar társadalom elérkezett. A jelenlegi makrotársadalmi és gazdasági berendezkedésünk azonban számos ponton szakít a rendszerváltáskori ideálképekkel (Szalai, 1997), és mind társadalmi, mind gazdaságpolitikai értelemben a 2000-es évektől egy bezáródási, *lock-in* szakaszt (DeLanda, 2005) figyelhetünk meg, amely a stabilitási állapot rendszerszintű velejárója, és amely az utóbbi tíz évben gyorsuló ütemben zajlott. A folyamat inherens részét képezi a részvételen és társadalmi aktivitáson alapuló kezdeményezések és kísérletek eliminálása, perifériára szorítása, valamint az állampolgári önrendelkezés és az állampolgári kontroll folyamatos szűkítése (Agh, 2012). Ugyanezzel paralel folyamatokat látunk, ha a gazdasági rendszerünkre tekintünk, ami a nyitott és szabad gazdasági tranzakciókon és versenyen alapuló piacgazdaság ideálképe helyett egy erősen központosított, államilag szelektíven kontrollált és támogatott, informális és a transzparenciát mellőző, személyes érdekek által vezérelt, hálózati kapcsolatokon keresztül működő, monopolhelyzetben lévő gazdasági entitások rendszerének képét mutatja, amit a szakirodalom államkapitalizmusként ír le (Musacchio, 2014). Az államkapitalista gazdasági rendszer *lock-in* szakaszának gyorsulása is a 2010-es évekre tehető, amikor elindult egy társadalmi és gazdasági hatalomkoncentráció, amely erős állami központosítási és kontrolltörekvések mellett valósult meg.

Mindezek a társadalmi és gazdasági makrofolyamatok periférikus pozícióba szorították a részvételi demokráciát erősítő folyamatokat, az állampolgári aktivitást, valamint az állampolgári döntéshozásra épülő kezdeményezéseket, mindennek folyományaként azon kezdeményezések is

háttérbe szorultak, amelyek a domináns felülről lefelé irányított folyamatokkal (*up-to-bottom*) ellentétesen egy alulról felfelé (*bottom-to-up*) építkező folyamatot próbálnak megvalósítani, amely az állampolgári diskurzusra, vitakultúrára és értékintrojekcióra épít.

Ezeknek a folyamatoknak a gyorsuló bezáródását tovább erősíti a részvételi állampolgári tapasztalat hiánya. A rendszerváltást követő stabilizációs folyamatoknak ugyanis nem képezte szerves részét az, hogy a társadalmi intézményeket részvételi alapon tudják működtetni az állampolgárok. Hisz míg jogilag létrejöttek ugyan azok az intézmények, amiket akár lehetett volna közösségi, részvételi úton is működtetni (például az önkormányzatok) a gyakorlatban, sokszor az állampolgári passzivitás eredőjeként ezek is lassan a „községek kiüresedett tereivé váltak” (Valuch, 2014). Az oktatási rendszerünkben is csak periférikusan jelenik meg a részvételiség fogalma, így az állampolgárok kevés olyan inherens tapasztalattal rendelkeznek, hogy milyen technikákkal, működési módokkal tudnak résztvenni a társadalmi változásokban, hogyan tudnak közösségi döntéseket meghozni, Habermas-i értelemben vett kommunikatív cselekvést végezni (Habermas, 1971; Habermas, 2000). Mindebből következően a 2000-es évektől társadalmi intézményeink felépítettsége és használata is átalakult (Jelinek, 2020). Sem az intézményeink struktúrája, sem a bennük folyó munkafolyamatok tervezettség nem ad teret a részvételiség megvalósítására, ezzel sokszor épp ellentétesen, rendkívül központosított hierarchiát valósítanak meg, az állampolgárok cselekvéseit beszorítva egy klientizmus alapú és túlbürokratizált rendszerbe.

Ezeztől a makrofolyamatoktól eltekintve, mégis időről időre felmerül a részvételi technikákon alapuló tendenciák realizálásának ötlete. Az egyik részvételi gazdasági technika, a részvételi költségvetés a 2020-as évekre számos magyarországi önkormányzat érdeklődését felkeltette.

Tanulmányomban ezt a technikát tekintem át, egészen pontosan a Budapest VIII. kerület Józsefvárosi részvételi költségvetés tervezésének és irányelveinek kialakulását, a folyamatát és a tapasztalatait. Fontosnak érzem azonban a pozícióm megjelölését a narratívában, hisz az esettanulmány „sűrű leírásához” (Geertz, 1994) elengedhetetlen az írói pozíció rögzítése mindezzel elősegítve az olvasó hermeneutikai megértésfolyamatát. Jómagam 15 éve dolgozom a civil szektorban, ahol számos olyan részvételi technikát próbáltunk ki, amelyek hosszú távon az állampolgári cselekvést erősíteni és személyesen átélhetővé tudták volna tenni. Megvalósítottunk részvételen alapuló, lokális gazdaság-élénkítő technikákat – mint például a pénzügyi önszorgító csoportok (Gosztonyi, 2014) –, közösségi vállalkozásokat vagy akár helyi pénzeket indítottunk el. Azonban ezek mind sporadikus eredményeket hoztak a forráshiány, a makrotendenciák ellentétes hatásai és a projektalapú működések miatt. Ezen túlmenően a VIII. kerületi részvételi költségvetés koncepció kidolgozásában is részt vettem, így esettanulmányom egyfajta visszaemlékezésnek is értelmezhető. A részvételi költségvetéssel 2012-ben találkoztam, amikor is a New York-i részvételi költségvetés megvalósításán dolgozhattam. A narratívámhoz továbbá hozzátartozik, hogy a tanulmány írásakor a VIII. kerületi részvételi költségvetés a gyakorlati megvalósulás előtt elbukott. Ami természetesen nem jelenti azt, hogy a közeljövőben esetleg nem fog megvalósulni, azonban az esettanulmány történetéből úgy vélem, hogy a magyarországi részvételen alapuló technikák kontextusát és nehéz megvalósíthatóságukat találóan fel lehet tárni.

Ahhoz azonban, hogy ez az esettanulmány jellegű feltárás megvalósulhasson, szükség van két fogalom tisztázására: egyfelől a részvételi demokráciának, másfelől magának a részvételi költségvetésnek a fogalmi definiálására.



## 2. A részvételi demokrácia

A részvételi demokrácia kérdésköre a politikai viták központi témájává vált a nyugat európai demokráciákban az elmúlt években (Font – Navarro, 2013) a populizmusról és az autokráciákról szóló viták mellett (Metz et al., 2020). Carole Pateman (2012: 15.) érvelése szerint a kérdés mára már nem az, hogy a részvételi demokrácia megvalósítható-e: „az empirikus bizonyítékok, mind a 40 évvel ezelőttiek, mind a mai adatok alapján azt mutatják, hogy a részvételi demokrácia megteremtése felé érdemi lépéseket lehet tenni”. A kérdés az, hogy a gazdasági értelemben vett centrumországokban fennáll-e az a politikai kultúra vagy politikai akarat, ami elő tudja segíteni ezt a folyamatot.

A részvételi demokráciára jelenleg nem adható egy mindenki által osztott definíció, hanem a definíciók sokasága jellemzi a fogalomkört. Köszönhető ez részben annak, hogy maga a részvétel és demokrácia fogalmai is változó előjelű jelzőkké váltak.

A demokrácia fogalmának ellentmondásos értelmezések iránti fogékonyságát a fogalom gyökereinél érdemes keresni, valamint a definíció történeti metamorfózisában. A demokrácia fogalomtörténetét két meghatározás kíséri végig, amelyek a mai politikai diskurzusban is jelen vannak (Schlozman – Brady – Verba, 2018). Egyfelől értelmet nyer – az ókori Athéni városállamra visszavezetve – mint az emberek közvetlen hatalomgyakorlásának alkalmazott gyakorlata, amelynek célja egy olyan társadalmi rend létrehozása, amelyen belül egyetlen társadalmi réteg vagy csoport sem élhetett mások kárán. Másfelől értelmeződik az emberek általi szabály megtestesítőjeként, amely a gyakorlatban összekapcsolódott azzal, hogy az emberek hatalmát olyan kormányzó hatóságra ruházzák, amely viszont az állami bürokráciára mint a társadalmi célok elérésének mechanizmusára támaszkodik (Karimi, 2021). A demokráciafogalom két alapvetően dichotóm fogalmán keresztül folyik tehát a diskurzus a demokráciáról, amelyek a népszuverenitás ellentétes megértésében gyökereznek. Az egyikben az önkorlátozott emberek közvetlen önuralma valósul meg, míg a másik fogalomkörben a folyamatba egy „közvetett szabály” ékelődik, aminek eredőjeként a „teljes” nép által választott „keringő elitek” (*circulating elites*) gyakorolják a hatalmat (Schumpeter, 1943).

A részvételi demokrácia teoretikusai a demokrácia első fogalmi konstrukciójából indulnak ki a definícióalkotás során, ebből kifolyólag több szerző a részvételi demokráciában a klasszikus demokráciák újraéledését látja. Azonban ennek gyakorlati megvalósítása számos paradoxonhoz vezet a 21. századi társadalmainkban. A klasszikus demokráciák ugyanis kis léptékűek voltak, az önkormányzatiság egyik formáját biztosították és legtöbbször etnikailag és vallásilag monokulturális közösségekben működtek. Ez lehetővé tette a gazdasági és politikai különbségek deliberatív elbírálását és a törvényhozást anélkül, hogy a társadalom szövetét felszakították volna (Barber, 2014). A 18. századra Európa fővárosai és növekvő nemzetállamai azonban túl nagyok lettek a részvételi demokráciák számára. Ebből fakadóan két új „ötlet” mentette meg a demokráciát a lépték kihívásától: egyrészt a képviselőletve, amely megőrizte a népszuverenitást, de eltávolította a törvényhozási funkciót az állampolgárok közvetlen hatásköréből; másodszor pedig a föderalizmus, amely vertikálisan megosztotta a hatalmat, és lehetővé tette a települések számára a kis méretű részvétel fenntartását még akkor is, ha a központi hatalmat olyan szuverén képviselők gyakorolták, akiknek hatalma arányos volt azokkal a nagyszabású államokkal, amelyek felett uralkodtak (Barber, 2014).

A 21. századra azonban felerősödtek a szakirodalomban azok a hangok, amik a képviseleti demokráciák rendszerszintű problémákból fakadó „kríziséről”, „hanyatlásáról” szólnak (Torcal – Montero, 2006; Barber, 2014). Az egyik ilyen rendszerszintű probléma az, hogy a felerősödött gazdasági és társadalmi polarizáció együtt járt társadalmi csoportok kirekesztődésével a képviseletből (Chakravarty, 2009; Knox – Pinch, 2010; Moulaert – Rodriguez – Swingedouw, 2003), mindez aránytalanul lecsökkentette a sérülékeny társadalmi csoportoknak azt a lehetőségét, hogy a formális demokratikus rendszerben képviseljék az érdekeiket (McCoy – Rahman, 2016; Klostad, 2016; Schlozman – Brady – Verba, 2018; Skocpol, 2005; Solt, 2008). Másik strukturális hatásként említi a szakirodalom azt a folyamatot, hogy a demokrácia égisze alatt maguk a demokratikus rendszerek egy pluralista modellre redukálódtak, amely folyamat először a nyugati társadalmakban jelent meg, ám azóta globálisan jelen lévő gyakorlattá vált (Ellner, 2003). Ezt egészíti ki az, hogy a demokrácia ilyen elit modelljének paraméterein belül a politikai részvétel egyszerű szavazási cselekedetre redukálódott az állampolgárok szemszögéből, amely nem foglal magában mást, mint azt a lehetőséget, hogy az egyének visszamenőlegesen megítélhessék az inkumbens teljesítményét. Mindennek következtében a választók egy szűken értelmezhető döntési keretrendszerben mozognak, amelyben behatárolt és korlátozott mértékű a politikai beleszólásuk és aktivitásuk (Reisinger, 2010). Ezeknek a posztulátumoknak számos eredőjét összegyűjtötte már a szakirodalom. Megragadható a politikai populizmus globális erősödésével, a választói hajlandóság csökkenésével, a parlamenti vita kiüresedésével, a visszacsatolási folyamatok folyamatos bezáródásával, a demokratikus döntési szinterek kiüresedésével, az érdekvérvényesítés krízisével (Ugrin – Varga, 2007; Baiocchi – Ganuza, 2017; Font – Navarro, 2013; Lee et al., 2015; Polletta, 2013; Talpin, 2012).

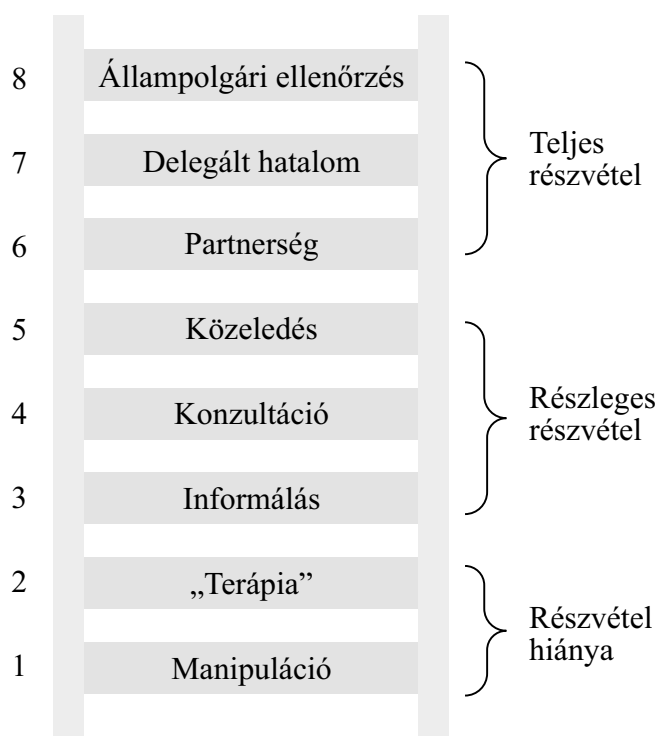
A részvételi demokrácia fogalmának a felerősödésében ezekre a krízisállapotokra való válaszkérés jelenik meg. A részvételi demokráciában az állampolgárok nem mint pusztán a jogokat hordozó személyek vagy a kormány „érdekvezérelt fogyasztói” jelennek meg, hanem reflektív aktorokként, akik folyamatosan keresik a közös alapot, amelyet kommunikatív cselekvésekben konstruálnak meg másokkal egyetemben. Ebben a tekintetben a részvételi demokrácia szorosan köthető a deliberatív demokrácia fogalmához (Gutmann – Thompson, 2009; Barber, 1984; Bevir, 2010; Landemore, 2017). A részvétel célja tehát nem csupán az érdekek kifejezése a folyamatban, hanem az érdekekkel kapcsolatos tanácskozás és közgondolkodás elősegítése (Barber, 2014). A részvételi demokrácia azonban komplexebb reformokat foglal magában a deliberatív demokráciához képest (Pateman, 2012), hisz célja elsősorban nem a marginális intézményi reformok megvalósítása egy képviseleti demokrácián belül oly módon, hogy „ne zavarja meg a meglévő intézmények működését, hanem a változások számos mögöttes pályáját igyekszik megreformálni, azokat, amelyek a politika üzletének elszigetelését szolgálják az emberektől” (Pateman, 2012: 17.), és olyan filozófiai eszméket központosítanak, mint a jogok, amelyek túlságosan korlátozzák a demokratikus államot, és minimalizálják a polgárok szerepét a politikai döntéshozatalban (Barber, 1984). Így nem egy „mini-nyilvánosságra” törekszik a részvételi demokrácia a reprezentatív rendszerekben, hanem biztosítani szeretné, hogy az állampolgárok aktívan ellenőrizhessék a döntéshozatalt, és részt vállaljanak működtetésében (Chwalisz, 2017; Dacombe, 2018; Smith, 2009; Young, 2002). Ezt az ontológiai fordulatot hívják „részvételi fordulatnak” (Cohen – Sabel, 1997). Természetesen ennek mértékéről az elméletalkotók között nincsen konszenzus. Többen így a „tanácskozó fordulat” kifejezés mellett érvelnek, amely sokkal inkább arra irányul, hogy a polgárokat bizonyos módon be lehessen vezetni a reprezentatív demokratikus politikába, így ez az irányzat egy korlátozott és szűkített, nem pedig teljes mértékben résztvevő demokráciát valósítana meg (Dryzek, 2012; Goodin, 2012; Mansbridge

et al., 2012; Parvin, 2015). A tanácskozó fordulatot előnyben részesítő szerzők szerint a legfontosabb kihívás általában nem a képviseleti demokrácia helyettesítése, hanem annak kidolgozása, hogy miként lehetne átalakítani a reprezentatív intézményeket oly módon, hogy azok jobban reagáljanak a polgárok érdekeire (pl. Escobar – Elstub, 2017; Fung, 2015; Gutmann – Thompson, 2004).

Valójában tehát a részvételi demokrácia vitathatatlanul a társadalom és az állampolgárok egyik víziója: olyan társadalom, amelyben a szabad és egyenlő polgárok képesek arra, hogy együttműködve tárják fel kérdéseiket, és másokkal együtt közösen oldják meg a problémákat. A részvételi demokrácia célja tehát, hogy minél több társadalmi szereplő részt kapjon és részt vegyen a döntések előkészítésében s magában a döntési folyamatokban, majd később az ezekből származó partnerségi viszonyokra épülő megvalósításban is. Mindebből fakadóan azonban a részvételi demokráciában az állampolgárok nem csak magánszemélyek, hanem tanácskozők is egyben, és ennek megvalósításához nem csak a polgárok felhatalmazását kell biztosítani, hanem magát a demokratikus részvétel oktatását is. Ebből fakadóan minden részvételi demokratikus elmélet egyben pedagógiai elmélet is.

A részvételi demokráciának a másik fogalma, a közösséget érintő döntésekben való részvétel is számos kérdést vet fel, és hosszú történeti előképe van. Nem csupán Arisztotelész hangsúlyozza műveiben az állampolgár közügyekben való aktív részvételének fontosságát, hanem Rousseau műveiben is találkozhatunk a közösségi részvétel jelentőségével, amely nélkül az állampolgárok nem lehetnek szabadok, és maga az állam is diszfunkcionálissá válik (Reisinger, 2009). Később Tocqueville-nál jelenik meg újra az a gondolat, hogy a közügyekben való részvétel az egyén kiteljesedésének egyik fontos lépcsőjeként funkcionál (Reisinger, 2010).

1. ábra. *A közösségi részvétel létrája*



Forrás: Arnstein (1969) alapján, saját szerkesztés

A részvételi demokrácia részvételfogalma erősen épít Arnstein (1969) közösségi részvételi létra elméletére, és az ebben megjelenő állampolgári ellenőrzésre. A létra az alacsony részvételtől a magas részvételig állít fel egy nyolc fokozatú lineáris sorrendet, amit három nagy egységre bont: a részvétel hiányára, a részleges részvételre, valamint a teljes részvételre. Ahhoz, hogy lássuk, Magyarországon miért rendkívül nehéz bármilyen sikeres részvételi folyamatot egyáltalán elindítani, érdemes ezt a létrát áttekinteni. A magyarországi demokratikus társadalmi intézmények alapvetően a részvétel teljes hiányára épülnek, vagy manipulációt, esetleg terápiát alkalmaznak működésük során. Gondoljunk például egy képviselő által szervezett meghallgatásra, amelyen már előre eldöntött kérdésekre válaszolnak a képviselők, így maga a folyamat csupán annak ad teret, hogy a lakosság ventiláljon, s terápiás jelleggel kiadja magából a felgyülemlett egyéni problémáit, amik tudatosítása után kérdéses és nyitott marad, hogy a döntéshozó érdemben változtatni fog-e álláspontján az adott kérdéskörben, s azt milyen döntési folyamaton keresztül validálja. Konzultációs folyamatokra, akár közeledésre, akár partnerségre, csak nagyon sporadikusan tudnánk példát találni Magyarországról, delegált hatalomra és állampolgári ellenőrzésre pedig még ennél is kevesebb esetben. Mindebből az látszik, hogy egy alapvetően állampolgári ellenőrzést megvalósító technika, a részvételi költségvetés, milyen hiányos és ingoványos talajra próbál építkezni hazánkban, ebből is következik, hogy ez nem a részvétel kora Magyarországon.

Arnstein elméletét négy évtizeddel később Fung (2006) értelmezte újra, művében a részvételiség mérésére és a részvétel folyamatára reflektált. Fung szerint Arnstein egyetlen skálára építő elmélete hiányos és pontatlan a polgárok részvétele sokrétűségének megragadására. A részvétel teljes mérése ugyanis megköveteli számos egymással kölcsönhatásban lévő funkció figyelembevételét. Fung ezért kibővítette Arnstein létráját, és megalkotta a többdimenziós „demokrácia-kockát”. A demokrácia-kocka a részvétel három dimenzióját foglalja magában: a résztvevők kiválasztását, a kommunikációt és a döntéshozatalt, valamint a tekintélyt és a hatalmat. Minden dimenziónak van egy értékelési skálája, így lehetővé teszi az egyes dimenziók és kölcsönhatásaik interakcióban történő elemzését (Fung, 2006).

A részvételi demokrácia részvételfogalmának kritikáját Hibbing és Theiss-Morse (2002) úttörő kutatásai jelentik, ők empirikus vizsgálatok segítségével elemezték a részvételi demokráciával kapcsolatos állampolgári preferenciákat. Az USA-ban végzett kutatásuk kimutatta, hogy az amerikaiak rendkívül kevésbé bíznak az állampolgári részvételen alapuló folyamatok sikerességében. Azóta Európára vonatkozóan is elvégezték ezeket az empirikus kutatásokat (Bengtsson – Mattila, 2009; Font – Navarro, 2013; Webb, 2013), hasonló eredményekkel. Ezek a felmérések feltárták a választadók kétségeit és alacsony elvárásait a részvételi demokráciával kapcsolatosan. A választadók negatív következményekkel számolnak egy esetleges részvételi folyamat megvalósításakor, ezt nevezi a szakirodalom „részvételi szkepticizmusnak”, amelyben egy olyan diverz fogalomkészlet összpontosul, hogy míg az emberek a megválasztott tisztviselők fölötti nagyobb állampolgári részvételen alapuló kontrollt tartanak követendőnek, addig magában a részvételi folyamatban többségük kevésbé bízik, így nem tartja a közvetlen demokráciát követendőnek. Ez leginkább abból fakad, hogy a választadók megkérdőjelezzik azt, hogy a többi polgár rendelkezik azzal a politikai készséggel, hogy felelősségteljes és részvételen alapuló döntést tudjon hozni (Bengtsson – Mattila, 2009).

Mindez azt is jelenti, hogy a részvételi demokrácia megteremtéséhez először egy részvételen alapuló társadalom és gazdaság létrehozására van szükség, amelyben az állampolgárok egyenlő

feltételekkel férhetnek hozzá a részvételhez szükséges erőforrásokhoz. Mindehhez a társadalmi és gazdasági kérdések széleskörű és mélyreható átalakítása szükséges. A részvételi demokrácia eddigi megvalósult módszereiben mindez nem történt meg. Habár a részvételi demokrácia erősítésére, gyakorlati megvalósulására, számos online és offline eszköz áll rendelkezésre (állampolgári tanács, jövőműhely, konszenzusos konferencia, állampolgári parlament, deliberatív közvélemény-kutatás stb.), a fentihez hasonló komplex rendszerszintű strukturális társadalmi és gazdasági átalakítást egyik sem valósított meg ezidáig.

Tanulmányomban most azonban áttérek annak a módszernek a bemutatására, ami az elmúlt években talán az egyik legnépszerűbb részvételdemokrácia-technikává vált, így a részvételi költségvetést tekintem át a következőkben.

### **3. A részvételi költségvetés**

A részvételi demokrácia egyik első gyakorlatba való átültetése a részvételi költségvetéshez kapcsolódik. Mindez Porto Alegre (1 300 000 lakos) városához kötődik, ahol 1989-ben szervezték meg az első ilyen típusú költségvetést, amelyet az azóta eltelt 30 évben folyamatosan alkalmaznak is a braziliai városban (Reisinger, 2010). Egy friss tanulmány becslése szerint mára világszerte több mint 7000 részvételen alapuló költségvetési folyamat zajlott le (Dias, 2018).

Általánosan elfogadott definíció a részvételi költségvetésre gyakorlatának szerteágazásából kifolyólag jelenleg nincsen, azonban a következő 5 elemnek mindenképpen meg kell valósulnia benne ahhoz, hogy a gyakorlatot részvételi költségvetésként definiálhassuk (Sintomer et al., 2012): (1) pénzügyi / költségvetési folyamatokat kell megvitatni a gyakorlat során, (2) az önkormányzati, kerületi vagy települési döntéshozókat be kell vonni a folyamatba, azaz azokat, akik döntési jogkörrel bírnak a költségvetés felett, (3) nem egyszerinek, hanem ciklikusnak kell lennie a modellnek, (4) a lakosságot, az állampolgárokat be kell vonni a folyamatba, facilitált, nyilvános tanácskozások, fórumok keretei között, ahol meg tud valósulni az aktív állampolgári részvétel, (5) a folyamat eredményeinek az elszámoltathatóságát és transzparenciáját biztosítani kell.

A részvételi költségvetés tehát egy olyan folyamat, amelyben a közösség tagjai döntenek arról, hogyan költik el az állami vagy helyi költségvetés egy részét. Azaz egy olyan közösségi tervezésen alapuló folyamat, melyben megvalósul „a települési költségvetés összetételének és arányainak a meghatározása és működésének az ellenőrzése egy minden lakos számára nyitott és átlátható, évente újra ismétlődő vita- és tervezési folyamaton keresztül” (Pataki, 2007: 145.). A költségvetés mint téma azért kulcsfontosságú a gyakorlatban, mert ennek kialakítása több szegmensben köthető más társadalmpolitikai kérdésekhez, hisz a helyi fejlesztések priorizálása, a helyi erőforrások allokációja messzemenő hatással bír a jövedelemelosztás egyenlőtlenségeinek mérséklésére, a helyi infrastrukturális fejlesztésekre s számos egyéb közügyre (Zsámboki, 2012).

A részvételi költségvetés körülbelül harmincéves gyakorlatának lépcsőit és megvalósítási folyamatát leginkább a Porto Alegre-i példán keresztül tudjuk áttekinteni. Fontos azonban megjegyezni, hogy számos eltérő részvételi költségvetést használnak a gyakorlatban, melyek közül ez csupán az egyik. A városban alkalmazott részvételi költségvetés azonban azért is érdemel kiemelt

figyelmet, mert itt integrálódott leginkább a helyi közigazgatási gyakorlatba a modell, és jelenleg a város költségvetésének 100%-át ezen gyakorlat mentén valósítják meg. Ez azért kiemelten fontos, mert a részvételi költségvetés alapvető céljai között szerepel magának a költségvetésnek a deliberatív tervezése, ami számos részvételi költségvetés esetben nem valósul meg, a részvételi költségvetések többségében ugyanis a folyamat megragad annál a pontnál, hogy a teljes költségvetés egy leválasztott, kis részéről döntenek csak az állampolgárok, s a folyamat nem terjed ki a költségvetés egyre nagyobb hányadára.

Porto Alegre-ben már a 70-es években felmerült a részvételi költségvetés létrehozásának gondolata, azonban gyakorlati megvalósítására csak 1989-ben került sor, amikor a fennálló katonai diktatúrával szemben és a kiépülő demokrácia erősítéseként kezdték el alkalmazni mintegy a társadalmi és politikai változás előfutáraként (Pataki, 2007). Az 1988-ban Brazíliában elfogadott új alkotmány rendkívül széleskörű jogokkal és részvételi lehetőséggel ruházta fel az állampolgárokat, a kormányzás azonban továbbra is markánsan klientista gyakorlatot folytatott, melyet erős korrupcióval szőtt körbe (Sintomer et al., 2012). Ennek a megváltoztatása volt az elsődleges célja a részvételi költségvetés bevezetésének.

Az egy éven keresztül tartó ciklikus folyamat 5 jól elkülöníthető elemből áll (Gret – Sintomer, 2005; Zsámboki, 2012; Pataki, 2007). A folyamat első része (január–március) az önkormányzat aktivitására épül. Ennek során a helyi döntéshozók egyfelől elkötelezik magukat a részvételi költségvetés megvalósítása mellett, másfelől tematikus találkozók sorozatán keresztül bemutatják a lakosoknak a múltévi költségvetés eredményeit, valamint az adott évre előirányzott költségvetési számokat. Ezen túlmenően a költségvetési elemek technikai megvalósíthatóságát is megvitatják a találkozókön. Ezekkel a fórumokkal párhuzamosan rendkívül sok formális és informális gyűlés zajlik mind offline, mind az online térben, amelyek keretében minden lakosnak lehetősége nyílik kifejtetni kérdéseit az elhangzottakkal kapcsolatosan.

A folyamat második része (április–július) a gyakorlat legfontosabb része, ezen időszakban ugyanis megrendezésre kerülnek a körzeti és a tematikus gyűlések a helyi civil szervezetek szervezése és facilitálása mellett, amiken bármely lakosnak lehetősége nyílik részt venni, aki a gyakorlat megvalósításának közigazgatási területén él. „Ezek a tanácskozásokon a helyi lakosok megtárgyalják és döntést hoznak arról, hogy a helyi kormányzat által rendelkezésre bocsájtott pénzügyi forrásokat hogyan állítsák a város szolgálatába, illetve, hogy kiket delegálnak a Részvételi Költségvetés Tanácsába, kiválasztva ezzel, hogy kik fogják majd érvényesíteni a közösség javaslatait a költségvetés elkészítésében” (Zsámboki, 2012: 21.). A találkozók meglehetősen erős médiajelenlét mellett zajlanak, azaz rádió és televízióműsorokat szentelnek a témának, valamint ezzel segítik elő, hogy minél magasabb legyen a részvételi szám a gyűléseken. A gyűléseken átlagosan 400–1500 résztvevő van jelen. A folyamat a helyi szinten indul, ahol a lakóközösségek facilitátorok segítségével folyó deliberatív gyűléseken vesznek részt, és meghatározzák a lakóhelyüket érintő feladatok fontossági sorrendjét. Ezen túlmenően azonban tematikus gyűléseket is szerveznek – forgalom és tömegközlekedés, egészségügyi és szociális segítségnyújtás, kultúra, oktatás és szabadidő, gazdasági fejlődés és adózás, várostervezés, városi és szociális fejlődés – témákban ezzel biztosítva, hogy mind a lakókörnyezetet érintő költségvetési kérdések, mind a tematikus kérdéseket érintő témák terítékre kerüljenek (Zsámboki, 2012). Ezeknek a gyűléseknek az alkalmával választják ki továbbá azokat a meghatalmazottakat, akik a körzeti szintű gyűléseken

folytatják tovább a munkát. Ebből a körből kerül ki az a 2 állandó és 2 helyettes megbízott, akik a Részvételi Költségvetés Tanácsában (COP) mint tanácsnokok vesznek részt.

A harmadik szakasz a Részvételi Költségvetési Tanács ünnepélyes beiktatásával kezdődik, továbbá ebben a fázisban dönt a tanács azokról a költségvetési prioritásokról, valamint beruházásokról, projektekről, melyeket az előző szakaszban a lakosok kidolgoztak. Ezek közül választják ki azokat, melyeket benyújtanak szavazásra az önkormányzat felé. A Részvételi Költségvetési Tanácsba nem csupán az alulról szerveződő folyamat következtében felhatalmazást kapó lakosok vesznek részt, hanem a Porto Alegre-i Önkormányzati Munkavállalói Unió (SIMPA), valamint a Porto Alegre-i Körzeti Szervezetek Uniója (UAMPA) is egy-egy állandó, illetve egy-egy helyettes tanácsost jelölhet, továbbá az önkormányzat is két állandó és két helyettes tanácsost küldhet a COP-ba, akik részvételi joggal ugyan rendelkeznek, azonban szavazati joggal nem (Zsámboki, 2012). A COP feladata az egész évben tartó részvételi költségvetési folyamat felügyelete, valamint ez a tanács hagyja jóvá és nyújtja be a részvételi költségvetés során létrejött tervezeteket az önkormányzathoz. A COP működését a helyi önkormányzat erőforrásokkal, valamint képességekkel támogatja.

A negyedik szakaszban áll össze a város költségvetése, valamint a beruházási terve, melyet a helyi önkormányzat illetékes testülete felülvizsgál, elkészíti hozzá a pénzügyi és technikai elemzéseket, majd ratifikál. Mindebből látszik, hogy a helyi költségvetésről szóló végső döntés továbbra is az önkormányzat kezében marad.

Végül az ötödik szakaszban a következő év részvételi költségvetési folyamatához fűződő indítványokat tárgyalja meg a COP, valamint előkészíti annak hatékony megvitatását.

A Porto Allegre-i költségvetési gyakorlatnak a keretrendszerét, integrálását a közigazgatásba egy partnerségi együttműködés adja, mely a helyi közösségek, a civil szféra, valamint a politikai döntéshozók egységére építve valósítja meg a gyakorlatot (Zsámboki, 2012).

A városban zajló költségvetési gyakorlat erősen épít a részvételi, valamint a képviseleti demokrácia elemeire is. Ezt a költségvetési gyakorlatot első, 1989-es megvalósítása óta rendkívül nagy számban vezették be Brazília városaiban (2015-ig 250 település alkalmazta az országban), ám számos más állam is megvalósította már. Mindebből következően számos helyi variáció alakult ki. Azonban mindegyik kissé máshová teszi a folyamatban a hangsúlyokat (Montambeault, 2019). Eltérés van abban, hogy a lakosságot milyen mértékben és hogyan vonják be a folyamatba. Léteznek olyan részvételi költségvetések, ahol választott képviselők útján zajlik a vita, s léteznek olyan gyakorlatok, amik a lakosság közvetlen bevonásával és döntésével folynak, s természetesen ezek számos kombinációja.

A lakosságnak a döntésekbe való közvetlen bevonására jó példa az Amerikai Egyesült Államokban, Chicagóban és New Yorkban megvalósított részvételi költségvetési gyakorlat. A New York-i részvételi költségvetési gyakorlat pilot programként indult 2011-ben (mint ahogy a gyakorlat majdnem minden esetben), így sokkal lazábban kötődött, kötődik a helyi költségvetés egészéhez. A négy résztvevő New York-i kerület képviselője diszkrecionális pénzeszközeinek egy részét fordította a folyamatra. A kerületek teljes költségvetésének 2%-át vonták be így a gyakorlatba,

melyet leginkább a fejlesztési, beruházási költségek soráról csoportosítottak át. A folyamat megvalósítását a Community Voices Heard<sup>3</sup> civil szervezet facilitálta. A folyamat lakossági gyűlésekkel kezdődött, melyeken bárki részt vehetett, aki az adott kerületben lakcímkártyával rendelkezett. Itt facilitált beszélgetések sorozatán keresztül, számos csoporttalálkozón a résztvevők megismerkedtek a kerület költségvetésével, annak kérdéseivel, valamint helyi fejlesztési projektötleteket fogalmazhattak meg. A második szakaszban a projektötletek kerültek részletes kidolgozásra, továbbra is civil szervezetek és szakemberek facilitálása mellett. A záró szakaszban egy szavazást tartottak a kidolgozott projektekről, melyen bárki szavazhatott, aki az adott kerületben lakik. Végül az első három legtöbb szavazatot kapott fejlesztési ötletet az önkormányzat megvalósította. Ebből a példából látszik, hogy ez a gyakorlat merőben más részvétellel és döntési jogkörrel ruházza fel a résztvevőket, mint a klasszikus Porto Alegre-i modell. A cél azonban itt is az volt, hogy a helyi lakosság minél nagyobb részvétele mellett alakuljon ki a település költségvetése, erősödjön a kapcsolat az önkormányzat és a lakosság között, és lehetőséget teremtsenek a lakosság számára arra, hogy a közügyekbe bele tudjon szólni. A 2015–2016-os ciklusban New York város csaknem hatvanhétezer lakosa szavazott már abban a részvételi költségvetési folyamatban, ami segítette a több mint harmincnyolcmillió dollár diszkrecionális pénzeszköz elosztását huszonnyolc körzet között. A 2016–2017-es hatodik ciklusban harmincegy kerület és a város lakóinak már több mint 50%-a vett részt.<sup>4</sup>

A részvételen alapuló költségvetés gyakorlatai jelentős szóródást mutatnak, azonban három szegmensben minden esetben elemezni lehet őket. Egyfelől politikai értelemben – mennyire valósította meg a részvételi demokratikus folyamatokat –, másfelől a jó kormányzás tekintetében – mennyire valósította meg a nyilvánosság és az állampolgárok közötti kapcsolatok javítását –, végül technokratikus értelemben – mennyire használta fel a közforrásokat átláthatóan a polgárok javára (Cabannes – Lipietz, 2017). Általános fogalmi keret még a részvételi költségvetések osztályozásában a területi alapú lehatárolás – kerületi, városi vagy regionális szint. Alternatív megoldásként a tematikus lehatárolások, hisz a részvételi költségvetések több esetben prioritási kérdésekbe sorolják a projekteket, mint például a közlekedés, a lakhatás, az oktatás, a környezetvédelem vagy a helyi gazdaság fejlesztése.

A részvételi költségvetések esetében továbbá eltérés mutatkozik abban is, hogy a teljes költségvetés mekkora részére terjed ki a gyakorlat alkalmazása (Reisinger, 2011). Porto Allegrében a város a költségvetésének 100%-a részvételi költségvetésen dől el, míg jellemzően ez a szám az esetek legnagyobb kalszterében 2–9% – ilyenkor általában egy elkülönített részelemként kezelik a részvételi költségvetést.

Eltérések mutatkoznak abban is, hogy mennyire sikerül bevonni a folyamatba az alacsony jövedelmű hátrányos helyzetű csoportokat, mennyire sikerül a részvételi költségvetésnek az ő képessévézésüket (*empowerment*) előmozdítania (Rocha Franco – Teixeira Assis, 2019).

<sup>3</sup> A szervezetet az alábbi honlapon lehet elérni: <https://www.cvhaaction.org/>. A „nyílt forráskodú”, bárki által hozzáférhető anyagok az alábbi linken érhetők el: [www.participatorybudgeting.org](http://www.participatorybudgeting.org). A folyamat bemutató videója pedig a következő linkre kattintva érhető el: <https://www.youtube.com/watch?v=dLrPJghHizg> (Letöltés ideje: 2021. augusztus 20.).

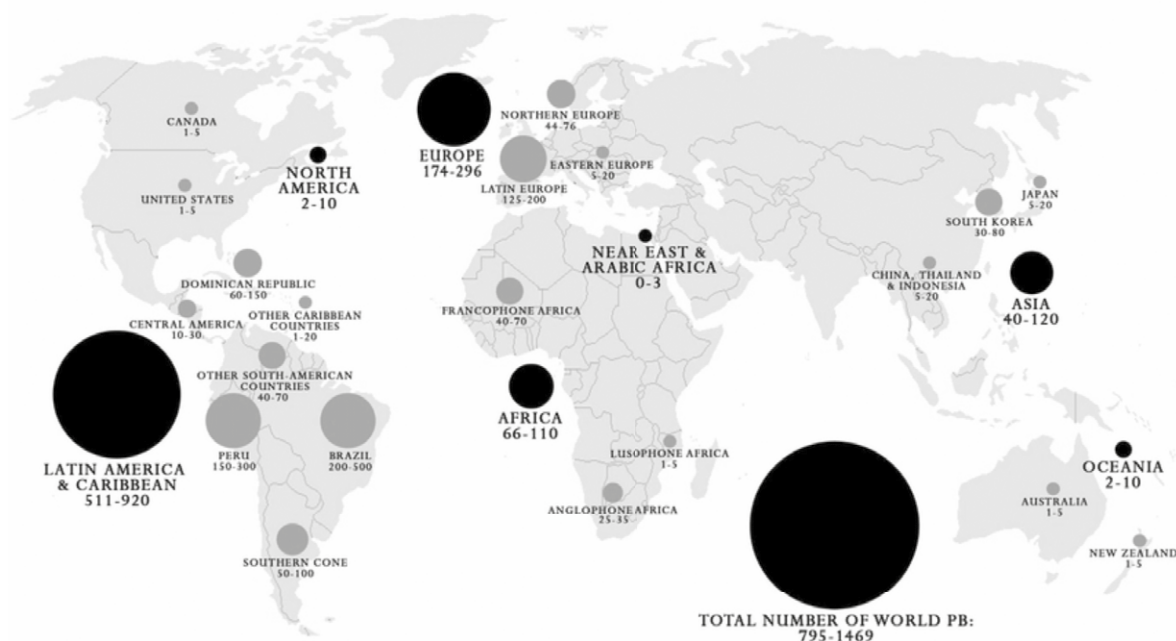
<sup>4</sup> Lásd <http://labs.council.nyc.pb/participate/>, <http://www1.nyc.gov/assets/omb/downloads/pdf/sum4-16.pdf> (Letöltés ideje: 2021. szeptember 1.).



Mindezekből a különbségekből fakadóan a világ számos pontján messzemenően eltérő gyakorlatok alakultak ki. Történeti szempontból a részvételi költségvetés elterjedése több fázisra bontható. 1989 és 1996 között folyt a Porto Alegre-i kísérlet, melynek során pontos kidolgozásra került a gyakorlat. 1997 és 2000 között terjedt el a módszer Brazília számos városában és településén, valamint Dél- és Közép-Amerikában, majd a 2000-es évektől Észak-Amerikában, Európában, Afrikában és Ázsiában.

795 és 1469 közé tehető a 2010-ig megvalósuló részvételi költségvetési gyakorlatok száma globálisan, melyet a 2. ábra összegez (Sintomer et al., 2010).<sup>5</sup> A széles intervallum annak köszönhető, hogy számos eltérő formában valósul meg a gyakorlat, így annak mértékében sorolhatók a gyakorlatok a részvételi költségvetés fogalomrendszere alá, mennyire szűken vagy tágan értelmezzük a gyakorlat axiómáit.

2. ábra. 2010-ig megvalósult részvételi költségvetések száma globálisan



Forrás: Sintomer et al., 2010: 14.

Nem meglepő módon a gyakorlat kiindulópontjában, Dél-Amerikában és a Karib-térségben valósult meg ezidáig a legtöbb részvételi költségvetés, 511 és 920 közé tehető a bevont települések száma. Európában, Afrikában, valamint Ázsiában körülbelül ugyanannyi, 60 és 120 köré tehető azon települések száma, ahol megvalósították a részvételi költségvetést, míg Észak-Amerikában szórványosan, elvétve találunk részvételi költségvetési gyakorlatokat, azonban meglehetősen magas lakosságszámmal jellemezhető településeken (Sintomer et al., 2012).

A részvételi költségvetés világszerte egyértelmű terjedését mutatják a statisztikai adatok (Sintomer et al., 2012). Dél-Amerikában és a Karib-térségben 2015-re a részvételi költségvetés az egyik legnépszerűbb gyakorlattá vált az állampolgári részvétel elősegítésére. 2008-ban például Brazília

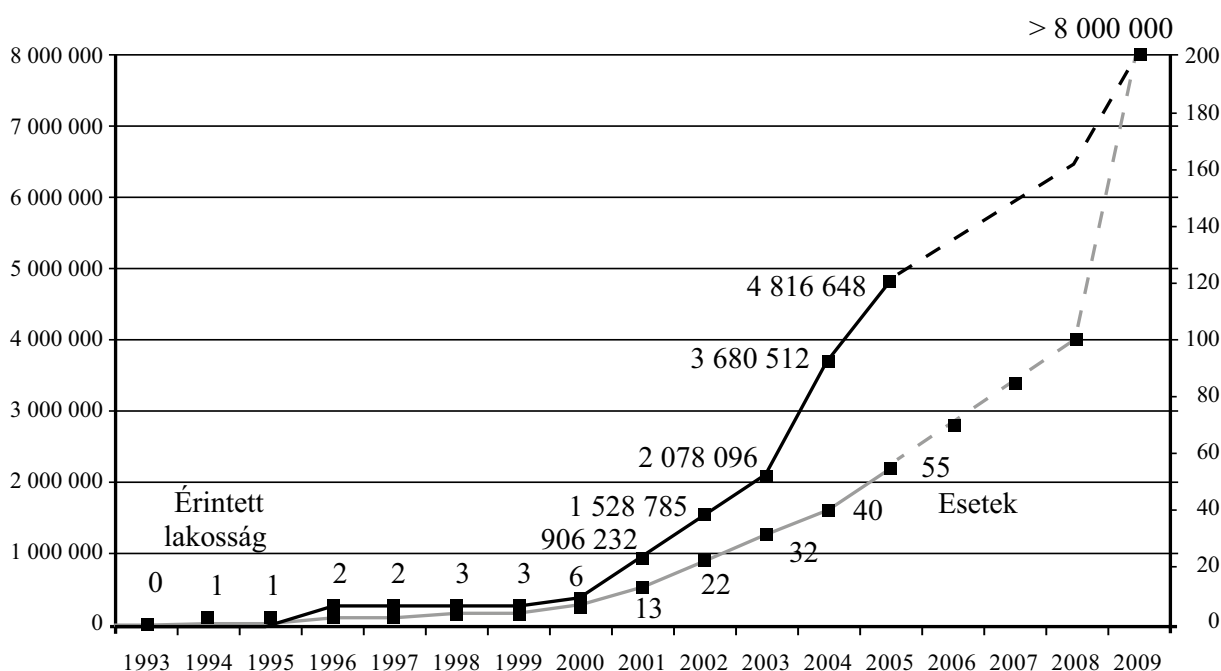
<sup>5</sup> Az interneten részvétel alapon is rögzítik a részvételi költségvetéseket megvalósító települések számát, mely felület az alábbi linken érhető el: <http://bit.do/eReXB> (Letöltés ideje: 2021. szeptember 1.).

városainak 48%-a alkalmazta a gyakorlatot. Afrikában a gyakorlat nagyon erősen köthető a nemzetközi szervezetek munkájához (Világbank, Habitat for Humanity), s ezek decentralizáltsága miatt sok esetben lassú a módszer terjedése a kontinensen. A folyamatot tovább fékezi, hogy a gyakorlat legtöbbször projektek keretében valósul meg, mely a módszer hosszú távú meggyökeresedését eliminálja (Sintomer et al., 2012). Ázsiába meglehetősen későn érkezett meg a részvételi költségvetés, azonban azóta nagyon gyorsan nő a módszert megvalósító települések száma. Az ázsiai részvételi költségvetések helyi fejlesztésekből nőttek ki, azonban meglehetősen szoros rokonságot mutatnak a dél-amerikai modellekkel. Ami azonban Magyarországról nézve talán az egyik legérdekesebb kérdés, az Európában és ezen belül Kelet-Európában megvalósuló részvételi költségvetések tapasztalatai.

#### 4. Részvételi költségvetések Európában

2008-ra, körülbelül 200 európai városban találkozhatunk részvételi költségvetéssel, ezek azonban messzemenően különböző megvalósításokat takarnak (Sintomer et al., 2008). A települések között találunk számos fővárost és nagyvárost (London, Párizs, Róma, Lisszabon, Berlin, Madrid, Sevilla), de közép-, illetve kisvárosok is helyet kapnak a hosszú listán. A módszer terjedésének első pontja, az 1993-as londoni bevezetés óta folyamatosan emelkedő tendenciát mutat a részvételi költségvetés terjedése a kontinensen.

3. ábra. A részvételi költségvetések számának és résztvevőinek alakulása 1993 és 2009 között



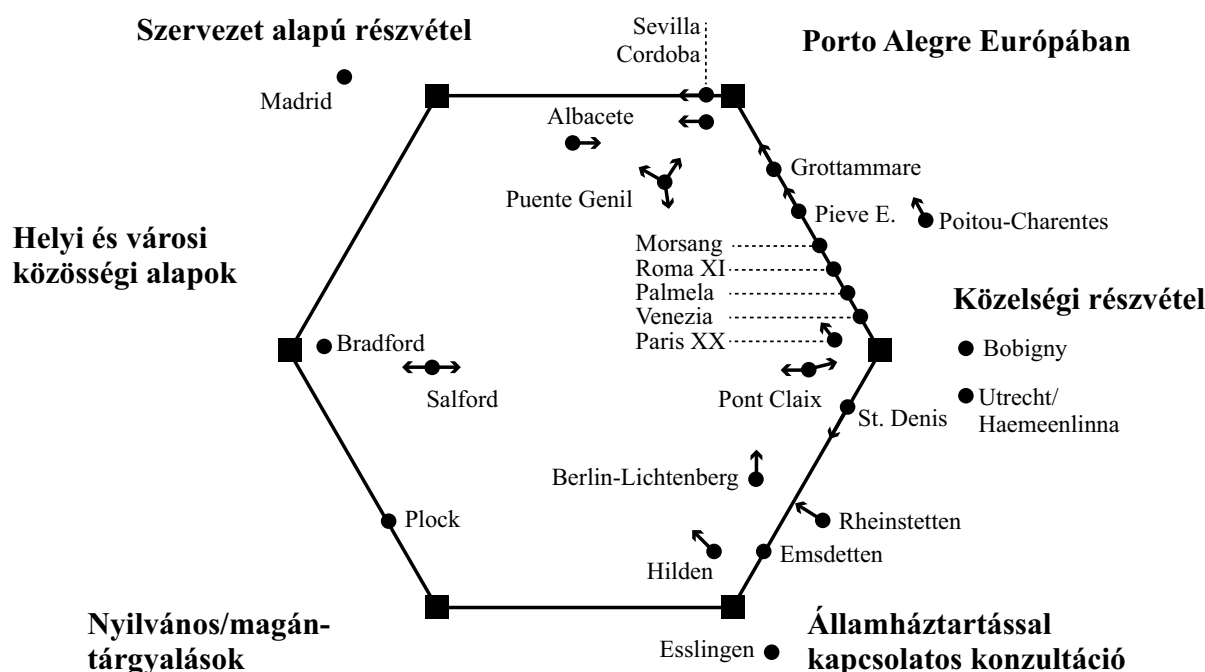
Forrás: Sintomer et al., 2010: 13.

Látható, hogy a módszer terjedése töretlenül, sőt 2000-től meredeken emelkedő tendenciát mutat mind a gyakorlatok számának (*cases*), mind a résztvevők számának (*population involved*) esetében. A megvalósult részvételi költségvetések száma 2009-re elérte a körülbelüli 200-at, mely több mint 8 milliónyi résztvevőt mobilizált.

Főként a dél-európai országok járnak élen a módszer megvalósítása esetében, ugyanakkor, Nyugat- és Közép-Európában is számos példával találkozunk, sőt kelet-közép-európai példák is sorakoznak már (Volodin, 2018).

A majd 200 gyakorlat egy nagyon széles spektrumon szóródik, ezért Sintomer és kutatótársai az európai részvételi költségvetéseket egy hatdimenziós térben helyezték el, melynek sarokpontjai: (1) mennyire volt hasonló a megvalósítás a Porto Alegre-i gyakorlathoz, (2) mennyire volt központi kérdés más részvételi demokráciát érintő téma, mint a költségvetés, (3) mennyire támaszkodott a gyakorlat a helyi önkormányzatok költségvetésére és mennyire más pénzügyi alapokra, (4) mennyire sikerült a közszférának és a civil szférának együttműködnie, (5) mennyire valósult meg az állampolgárok aktív részvétele a folyamatban és végül, (6) mekkora hangsúlyt kapott a helyi költségvetésről szóló diskurzus (Sintomer et al., 2008). Sintomer és kutatótársai ezen 6 dimenzió mentén elemeztek 20 részvételi költségvetési gyakorlatot Európában, melynek végeredményét az alábbi diagramban összesítették.

4. ábra.



Forrás: Sintomer et al., 2018: 16.

A 4. ábrán látható, hogy mekkora különbségek húzódnak a módszer megvalósulásai között. Még akár egy adott államon belül is több gyakorlat valósult meg, elég, ha Spanyolország példáját nézzük, ahol a cordobai megvalósítás egy Porto Alegre-éhez sokkal közelebbi modellről árulkodik, mint a madridi gyakorlat. Látható, hogy az európai részvételi költségvetések elsődlegesen a helyi költségvetésekre helyezték a hangsúlyt, más részvételi demokráciát erősítő szegmensek kevés példa esetében jelentek meg a kontinensen. Látható továbbá, hogy a részvételi költségvetések túlnyomó részben az önkormányzatok költségvetését célozták az angliai és kelet-európai példáktól eltekintve, amikor a helyi költségvetésen túlmutató egyéb pénzügyi alapok reallokációja is folyt. Az angol és kelet-európai példák kevés kapcsolatban álltak a konkrét önkormányzati költségvetésekkel,

ugyanakkor ez inkább egy atipikus megvalósítási modellnek tűnik, hisz az európai modellek döntő többségükben a helyi költségvetéseket osztották újra. Ebből következik, hogy szintén ritkán találunk olyan modellt, melyben a for-profit szférából érkező alapokról döntöttek volna a folyamat során a résztvevők, bár ilyen részvételi költségvetésre is volt példa Kelet-Európában. A francia példák elsősorban a direkt és aktív állampolgári részvételi modellt követték, míg a Németországi modellek elsősorban a képviseleti modellt részesítették előnyben (Sintomer et al., 2008).

## 5. Részvételi költségvetés Budapesten, a VIII. kerületben

A részvételi demokrácia és részvételi költségvetés áttekintése után térjünk át Magyarországra, a VIII. kerületre, Józsefvárosra. A józsefvárosi részvételi költségvetés a 2019-ben megválasztott polgármester programjának részét alkotta. Kidolgozásában a teljes polgármesteri hivatal részt vett, ugyanakkor az újonnan felállított Községi Részvételi Iroda (KRI) koordinálta a részvételi költségvetéshez legszorosabban kötődő megbeszéléseket.<sup>6</sup> A különböző belső önkormányzati tárgyalások után, már 2019-ben elkezdődött a részvételi költségvetés tervezése.

Fontos azonban kitérni a tervezés kontextusára. A tervezés a polgármesteri hivatal kezdeményezésére indult el, így a folyamat inherens részét képezte a hivatali kontextusnak való megfeleltetés. A VIII. kerületi önkormányzatnál két irányítási struktúra áll fenn: a törvényhozás és a végrehajtás struktúrája. A jogalkotási ág a helyi közösségek képviselőiből áll, akiket az érvényben lévő választójog alapján választanak meg, és akik döntéseket hoznak a költségvetésről, és helyi rendeleteket alkotnak. A végrehajtó ág pedig végrehajtja a jogalkotói ág által meghatározott politikákat. Szinte elképzelhetetlen lenne, hogy a törvényhozás képes legyen elfogadni minden olyan törvényt, szabályt és előírást, amely a társadalom irányításához szükséges, így strukturálisan elengedhetlenné vált, hogy a jogalkotási rendet csak vázlatosan hozzák létre, és megvalósítását egy olyan alárendelt szerve ruházzák át, mint egy bürokratikus testület, ami további szabályozásokat hoz létre a végrehajtás irányítása érdekében. Mindebből következően a kerületben is igaz az, amire David Mullan (1975) rámutatott, hogy a döntéshozók hatalmukat általában az ügyosztályokon dolgozó felelős személyek (bürokraták, hivatali dolgozók) útján gyakorolják. Ennek köszönhetően az ügyosztályok jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az adott politika vagy program végrehajtása és igazgatása során. Ezt a tényleges hatalomátadást a modern kormányzás bonyolultsága teszi szükségessé (McLachlin, 2004). A hivatali bürokrácia így a kerületben összekapcsolja a hierarchiát és az irányítást, amely így kevesebb teret enged a részvételi működésnek a polgárok mindennapi életét közvetlenül befolyásoló politikák végrehajtása során (Albrow, 1970; Yergin – Stanislaw, 1998; Kernaghan – Siegel, 1993; ILLing, 2017; Halevy, 2010). Mindebből következően maga a részvételi költségvetés terv is egy többlépcsős szakaszban véglegesedett volna. Először magának a részvételi költségvetési folyamatnak a főbb pontjai készültek el, amelyet a törvényhozó testület ratifikált volna, majd ezt követte volna egy féléves szakasz, amikor is egy munkacsoport keretében a konkrét gyakorlati megvalósulás pontos kérdései kerültek volna megtervezésre. Jelen pillanatig azonban csak a tervezet első szakasza valósult meg.

<sup>6</sup> Magának a Községi Részvételi Irodának a története, mint egy új részvételiséget megjelenítő önkormányzati részegység, egy külön tanulmányt érdemelne, ezért ennek kifejtésétől most eltekintek, és csak úgy mint egy intézményi kontextus jelző entitást szerepeltetem.

Az egyik legnagyobb kihívásként a részvételi költségvetés tervezése előtt az állt, hogy hogyan lehet egy képviseleti demokráciára építő, bürokratikus intézményben, amely erős hivatali hierarchiára épít, egy alapvetően részvételi demokráciát megvalósító gyakorlatot alkalmazni. Hisz ehhez számos intézményi átalakításra lenne szükség, amik mind meghaladják a részvételi költségvetés kereteit. Továbbá fő kérdésként merült fel az is, hogy a folyamat hosszú távon hogyan tud kilépni abból, hogy ne csupán egy leszűkített költségvetési részből dönthessenek a lakosok egy ciklikus, ugyanakkor projektalapú folyamatban, hanem előtérbe lehessen helyezni azt, hogy a helyi lakosok valóban a költségvetés egyre nagyobb hányada fölött diszponáljanak.

A tervező megbeszélések a kezdetektől fogva paradox helyzetben folytak. A Községi Részvételi Iroda és a részvételi költségvetés is olyan kísérletként értelmezhető egy képviseleti demokratikus intézményrendszerben, amelynek értékei, technikai Magyarországon makroszinten épp folyamatos lebontásra kerülnek. Az önkormányzatok szűkülő tevékenységeivel, bevételeik és adóik az államhoz való átcsoportosításával egy folyamatosan szűkülő játéktérben terveztünk, s ha a kontextus lefestése még nem volna elég sötét, akkor beemelek még egy változót: 2019-ben tört ki a világjárvány, a koronavírus is. Mindebből következően az első egyeztetéseket még offline tudtuk megtartani, majd a későbbi találkozók már online meetingeken folytak. Így értünk el 2020 tavaszához, amikorra elkészült maga a javaslatcsomag. A javaslatcsomag végül nem került vitára az önkormányzati testület elé, mert az önkormányzat szűkülő forrásai a pandémia által meggyengítve nem tették lehetővé, hogy egy körülbelül 200 milliós költségvetésű projektet az önkormányzat el tudjon indítani, így a folyamatról való döntés függőben maradt, hogy egészen pontosan meddig, az előrejelezhetetlen. Mivel a terv nem jutott el a jogalkotó testülethez, így nem indultak el azok a folyamatok sem az önkormányzat végrehajtási rendszerében, amik szükségesek egy ilyen szemléletű program megvalósításához.

Azt azonban érdemes áttekinteni, hogy milyen lépéseket dolgozott ki a máig meg nem valósult józsefvárosi részvételi költségvetés. A tervezet alapvető kiindulópontja a nemzetközi példák, valamint a hazai minták szintézisének megalkotása volt. 2019-ig két magyarországi részvételi költségvetés valósult meg, egyfelől a Kispesti Községi Költségvetés (2016-tól), másfelől a Budapest XXII. kerületi költségvetés (2019-től), e mellett három részvételi költségvetés volt tervezés alatt: a budapesti Fővárosi Önkormányzat által, a budapesti II. Kerületi Önkormányzat által, valamint a Józsefvárosi Önkormányzat által. A magyarországi példák legfontosabb tanulsága az volt, hogy a részvételi költségvetések gyakorlati megvalósulása során nagyon kis figyelmet fordítottak arra, hogy az online felületről az offline térbe is áthelyezzék a folyamatot, továbbá a lakosok felkészítésére és tervezési tudásuk erősítésére, valamint a részvételi technikák elsajátítására is kevés hangsúly helyeződött. Ezen túlmutatóan a magyarországi példák bennragadtak a projektalapú részvételi költségvetések rendszerében, amiből nehezen lehetett látni, hogyan valósul meg majd a valós, a tényleges önkormányzati költségvetést érintő tervezés. Ez a bennragadás a projektszakaszba a nemzetközi példák egyik legnagyobb tanulsága is volt. Kevés olyan sikeres részvételi költségvetés létezik, ami képes túlélni azt, hogy ne csupán a költségvetés leválasztott részéből képzett projektalapú tervezés szülessen meg, hanem ezen túllendülve magát az eredeti célt, tehát a konkrét költségvetést is meg tudják tervezni a résztvevők.

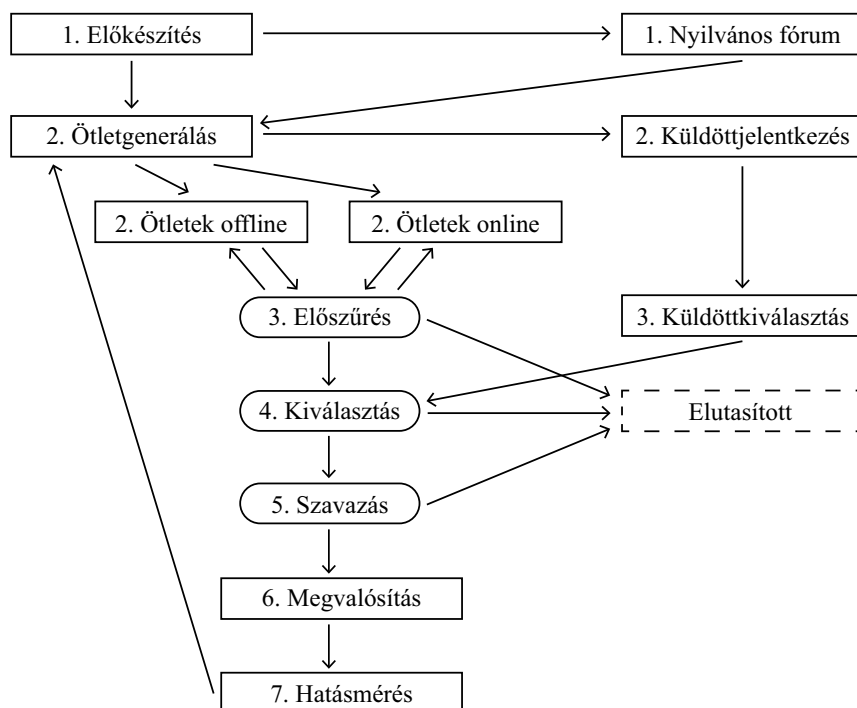
A másik fontos tanulság a nemzetközi és hazai példák esetében a megvalósulás volt. A részvételi folyamat végén megszavazott projektek ugyanis a valóságban többéves csúszással realizálódnak,

rendkívül hosszú idő, amíg egy önkormányzat bürokratizált és funkcionalista szervezettel felépített intézményei képesek megvalósítani a projekteket. Ehhez kapcsolódik egy szintén általánosan megjelenő kihívás, az intézményi integráció. A magyarországi intézmények erős hierarchián, felülről-lefelé való utasításrendszerben és egyfajta funkcionalista szervezeti struktúrában működnek, amelyben a szervezetnek nem az együttes célélérés, hanem a saját szervezeti egység működése az elsődleges szempont. Ezt csak erősíti, hogy a vezetőség rengeteg esetben nem meritokratikus úton kerül kiválasztásra, hanem a klientizmus elveit követve, így a vezetők sok esetben nem rendelkeznek megfelelően felépített, strukturális gondolkodással, víziókkal, vezetői eszköztárral, közösségi tervezéshez szükséges technikákkal.

Mindezek szem előtt tartásával kezdtünk bele az egy városnyi embert érintő (Józsefváros lakossága körülbelül 76 000 fő) részvételi költségvetés tervezetének kidolgozásába. Alapvetően egy ötéves időintervallumra terveztük meg a részvételi költségvetést, amely az első évben projektalapúan működik, azonban a második évtől kezdve folyamatosan integrálódik az önkormányzat tényleges költségvetésének megtervezésébe. Mindezzel elősegítve azt, hogy a folyamat ne záródjon be csupán projektek megvalósításába, hanem el tudja érni azt, hogy a részvételre épülő érdekérvényesítés eszköze lehessen a józsefvárosi lakosok számára.

Részletes kidolgozásra az első évben megvalósuló projektalapú részvételi költségvetés került. Ennek a folyamatábráján lehet látni (5. ábra), hogy hét, egymástól jól elkülöníthető szakaszra bomlik a folyamat (1. Közösségi előkészítés, 2. Ötletgenerálás, 3. Visszacsatolás, 4. Kiválasztás, 5. Szavazás, 6. Megvalósítás, 7. Hatásmérés).

5. ábra. Józsefváros projektalapú részvételi költségvetésének folyamatábrája



Forrás: saját szerkesztés

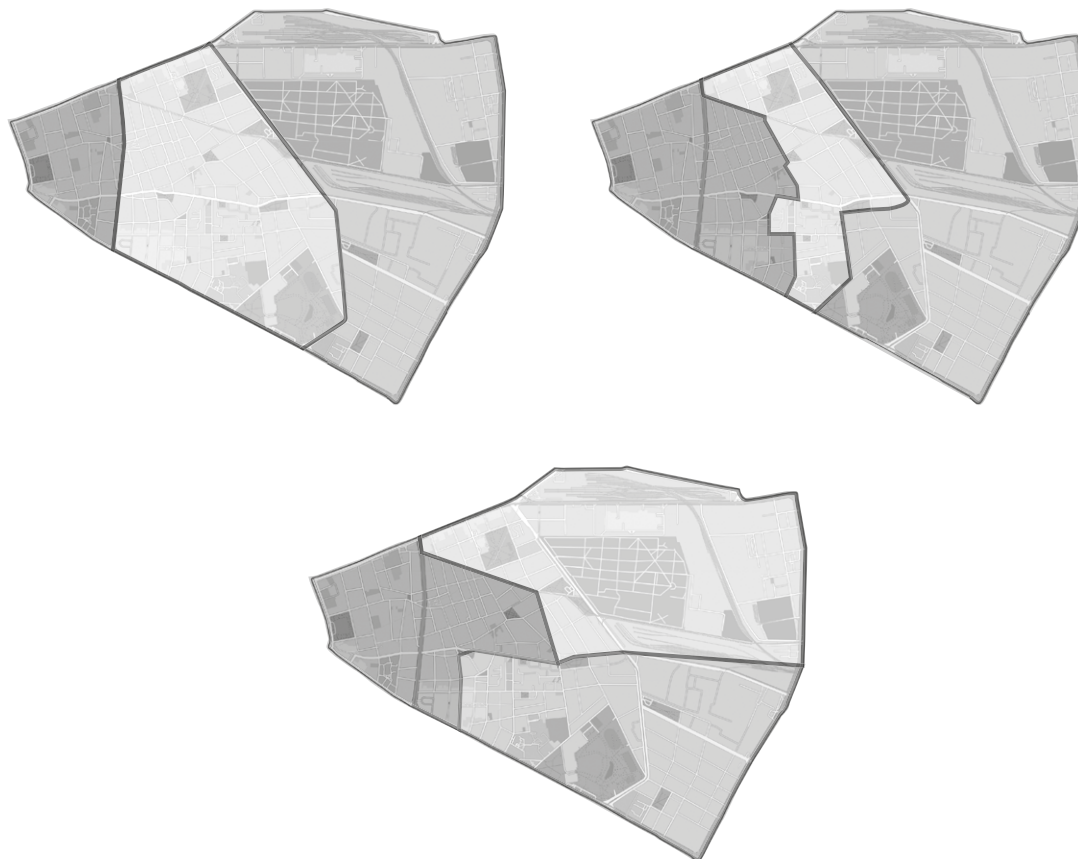
Az előkészítési szakasz az önkormányzati testületi döntés után veszi kezdetét, mely megszavazza a folyamat elindítását. Már ekkor elkezdődik a részvételi szemlélet és folyamat intézménybe ágyazása, gondolati alapjainak megjelenése a szervezeten belül, jogi szabályozási megvalósításának kidolgozása, valamint a részvételi költségvetés offline és online kampányának beindításához szükséges anyagok elkészítése és kivitelezése egy hivatalnokokból és külső szakértőkből álló munkacsoport keretében. A folyamat során megvalósul így a részvételi költségvetés kodifikációja és hozzáillesztése az önkormányzat adott évi terveihez. Ezen túlmenően a lakosság számára már ebben a szakaszban több nyilvános fórum kerül megszervezésre a részvételi költségvetés tervezett folyamatáról, amelyen kerületi lakosok, helyi civil szervezetek és helyi vállalkozások képviselői vesznek részt. Ezek során a tervezett folyamat véleményezésére és tesztelésére kerül sor a lakosok részéről, szükség esetén pedig módosításra kerülnek a részfolyamatok. A szakasz fontos elemként tartalmazza, hogy már ekkor el lehet kezdeni jelentkezni a részvételi küldöttgyűlésbe, abba a csoportba, ami végül dönteni fog, mely ötletek kerüljenek tovább szavazásra. A lakossági elérést ebben a szakaszban a KRI koordinálja, ami fizetett közösségsszervező alkalmazottai és önkéntesei alapján egy *door-to-door* kampány keretében éri el a lakosságot, valamint a kerület kulcsszereplőivel folytat interjúkat, és értesíti őket a folyamat elindulásáról. Ezt egészíti ki az önkormányzat kommunikációs ügyosztálya marketinganyagokkal, szórólapokkal, online hirdetésekkel és az önkormányzat kommunikációs csatornáin folyó információátadással.

A szakasz során nem csupán a hatás mérésének pontos módszertana kerül továbbá kidolgozásra, hanem a körzetek meghatározása is. A részvételi költségvetés Józsefváros három körzetében indult volna el, amelyek alapvetően azonos lakosságszámú és területileg is szervesen összetartozó, a lakók számára könnyen beazonosítható egységekként jelentek meg. Cél a kialakításban az volt, hogy a már meglévő, különböző negyedek összekapcsolódhassanak, és ne váljon szét a kerület lehetőségekben gazdag és lehetőségekben korlátozott részekre. Körzetenként azonos összeg felhasználásáról dönthettek volna a lakosok. A három körzet kialakítására a tervezet három javaslatot fogalmazott meg: forgalmi utak mentén való körzetkialakítás, negyedek mentén történő körzetkialakítás, valamint KSH adatok mentén történő körzetkialakítás (6. ábra). Mindegyik mellett szólnak pro és kontra érvek. A forgalmi utak mentén való körzetkialakítás a hivatal szempontjából képez könnyen azonosítható részegységeket, azonban erősen különválasztja az eltérő szocioökonómiai rétegeket egymástól. A negyedek mentén való körzetkialakítás elsősorban a lakosság számára teremti meg a könnyebb azonosíthatóságot, valamint létre tudja hozni azt a lehetőséget, hogy eltérő státuszú lakosok közös folyamatban vegyenek részt, azonban ennek folyamánként eltérő népességszámot tömörítő egységek alakulnak ki. Végül a KSH mérőszámok alapján a homogenitás elve érvényesül, azaz főképp az azonos státuszú lakosok döntenek egy adott körzetben a pénzüsszeg felhasználásáról, ugyanakkor ez kerületi szinten nem erősíti a lakosok együttműködését, ezzel szemben épp fokozhatja a további szeparációt. A végső körzetkialakítást a terv nem tartalmazta, hanem a jogalkotó testületre bízta ennek a kérdésnek a megvitatását és eldöntését.

A második, ötletgenerálás szakaszban egyfelől offline, másfelől online indult volna el a részvételi költségvetés. Az offline elem beemelése rendkívül fontos abból a szempontból, hogy minél több területet és igényt lefedő, jó minőségű ötlet gyűljön össze a folyamat során. A folyamatot médiakampány, kitelepülés, *door-to-door* kopogtatás, közösségi média kampány kísérte volna. Az offline ötletgenerálás képzett trénerekkel valósult volna meg, minden körzetben két ilyen tréninget terveztünk, melynek során a résztvevők a problématerkép módszerével dolgoztak

volna, illetve elsajátítják a projekt tervezés alapvető lépéseit, az ötlet generálástól a költségvetés írásáig, valamint megismerkednek az önkormányzat költségvetésével, struktúrájával és logikájával. Ötleteket azonban online is be lehetett volna küldeni egy applikáció segítségével, egy leegyszerűsített projektterv formájában, melyben csupán két–három főbb tematikus részt kell kifejtene az ötletet benyújtónak, vagy egyénileg, vagy csoportosan.

6. ábra. Körzetek kialakítása



Forrás: saját szerkesztés

Ugyanebben a szakaszban történt volna meg az ötletek technikai előszűrése is, ami szigorúan csupán a technikai-jogi megfelelésre korlátozódott s nem az ötletek tartalmi elemeire.<sup>7</sup> Továbbá ez sem egyirányú folyamatként illeszkedik a rendszerbe, hanem korrekciós, dialektikus mechanizmusként, azaz azon ötletek kitalálóiival, amelyek nem felelnek meg technikailag, az önkormányzat munkatársai felvették volna a kapcsolatot, hogy tisztázzák a technikai kérdéseket, és benyújtásra kerülhessen az ötlet. Később az offline és online beérkezett ötletek előbírálát után kikerültek volna a részvételi költségvetés honlapra/appra, ahol mindenki számára megismerhetők lettek volna, megjegyzést és kérdést lehetett volna írni hozzájuk, illetve véleménynyilvánító jelleggel kedvelni (like-olni) lehetett volna őket.

<sup>7</sup> Itt főként előre meghatározott, jogi, gazdasági, társadalmi, környezeti és fejlesztési kritériumokat vizsgált volna egy, a különböző hivatali ügyosztályokból összeálló hivatali ügyintéző/munkacsoport. Ez a munkacsoport a hivatal szervezeti kultúrájában is fontos pontot képezett volna, hisz a funkcionális részegységeket átmetszve alakult volna meg, amely segítette volna azt a folyamatot, hogy az intézményen belül is elinduljon egy szorosabb deliberatív alapokon működő egyeztetés az ügyosztályok között.



A következő szakasz a kiválasztás fázisa, amelyben a lakosok küldötteinek intenzív részvételével a beadott ötletek közül kiválasztásra kerülnek azok, amelyek végül a szavazólapra kerülnek. Ezeket a versengő ötleteket később, folyamatos mentorálás mellett, egymással hozzávetőleg azonos szintre hozva kerültek volna végleges kidolgozásra. A lakosokból, helyi politikusokból és szakértőkből álló küldöttgyűlés közös munkájának célja, hogy a lehető legjobb, a lakossági igényeket leginkább lefedő projektek kerüljenek a szavazólapra. A küldöttgyűlés az állampolgári tanács módszertanával került volna kiválasztásra, amely összetétele egyfelől olyan résztvevő lakosokból áll, akik beadtak projektötletet, olyan lakosból, akinek nincsen projektötlete, alpolgármesterekből, képviselőkből, valamint önkormányzati hivatalnokokból. A küldöttgyűlések az első évben két párórás délutáni/hétféi közös munkából álltak volna, ezt azonban később kiegészítheti egy, a kiválasztott projekteket bemutató expo, ahol a küldöttgyűlések vázolják munkájuk eredményét még a szavazás előtt a körzetek lakóinak egy offline eseményen, ahol még módosítható a végső lista, amiről a lakosok végül szavaznak. Látható, hogy az ötletek „tulajdonlása” részben elválk annak eredeti gazdájától, az ötlet a folyamatban önálló életre kel, és a közösség tudásán átszűrve több lépésben továbbfejlesztésére kerül olyan elemekkel, szempontokkal kiegészítve, amelyekre az eredeti ötletgazda esetleg nem is gondolt. Ezzel a részvételi költségvetés projekttervei csak részben adnak teret az egyéni lakók versengő kreativitásának, hiszen a folyamatban az ötletek valódi, egyaránt értékes „közjavakká” válnak, amelyek közül a közösségnek végül választania kell. A folyamat végén körzetenként maximum 15 projekt kerül kidolgozásra, és kerül rá végül a szavazólapra.

Az ötödik szakaszban, a kampány és szavazási szakaszban, az elkülönített összegekből finanszírozott projektekről kampányt követő szavazás útján a helyi lakosok döntenek, szavaznak. A szakasz célja, hogy minél többen, és a kerületi lakosságot minél jobban leképező résztvevői kör válassza ki a győztes projekteket. A szavazáson részt vehet minden 16. életévét betöltött, állandó vagy ideglenes józsefvárosi lakcímmel rendelkező személy. A szavazás online és offline is történik. Egy szavazó három projektre adhatja le a szavazatát, kettőre a saját körzetében és egyre egy másik körzetben. A szavazás eredményeként a szavazólapra szereplő projektek minden körzetben rangsorolódnak. Végül a rendelkezésre álló forrás terhére rangsorrendben választódnak ki. Tehát az első projekt értelemszerűen nyer, ha a második projekt becsült költsége alacsonyabb, mint az első projekt költségével csökkentett forrás, akkor az is, és így tovább, amíg a kiosztandó forrás el nem fogy.

A szavazati szakaszt követi a megvalósítási szakasz, amelynek célja, hogy minél rövidebb át-futási idő mellett a megszavazott projekteket az önkormányzat a legnagyobb transzparencia mellett megvalósítsa. Az első évben úgy terveztük, hogy alapvetően ezt az önkormányzat végzi, ugyanakkor a második évtől kezdve folyamatosan egyre nagyobb hangsúly került volna a lakosok bevonására, a konkrét projektek megvalósításában is, így a részvételi költségvetés eredményeként létrejött közjavak valóban új típusú, kollaboratív közjavakká váltak volna.

A folyamat a hatásmérés szakaszával zárul, pontosabban ciklikusan újrakezdődik. A hatásmérés célja, hogy egy tanulási folyamat részeként – hisz az egész részvételi költségvetés egy tanulási folyamat – az egy év alatt felgyűlt tanulságokat, tudásokat folyamatosan be tudják építeni a megvalósítók a konkrét megvalósításba.

Mint látható, a részvételi költségvetés részletes kidolgozása csupán az első évet fogta át, a következő években a projektalapú részvételi költségvetés folyamatos kibővítése zajlott volna. Azaz

a második évtől kezdve megkezdődik az önkormányzat konkrét költségvetésének közösségi alapon való tervezésének elindítása egy darab költségvetési elemmel, amely a harmadik évre két költségvetési elemre növekedett volna, míg az ötödik évre elérte volna a költségvetés több nagyobb elemének közösségi részvételen alapuló tervezését.

## 6. Összegzés, következtetések

Tanulmányomban egy tervet mutattam be, ami ezidáig nem valósult meg, ám nem kizárt, hogy a közeljövőben mégis realizálódni fog. Úgy érzem azonban, hogy rendkívül fontos ezen terv kontextusának a bemutatása, hiszen egy olyan részvételi demokratikus eszköz bevezetését próbálta megteremteni, amely kiszélesíti az állampolgári részvételt, és megpróbálja elősegíteni a részvételi demokrácia kialakulását. Ezek a folyamatok pedig Magyarországon ezidáig mindig sporadikus és rövidéletű változásokat hoztak. Azon makro folyamatok – egyre szűkülő önkormányzati mozgástér, a világjárvány gazdasági hatásai, hierarchikus intézményrendszer, képviseleti demokrácia gazdasági és társadalmi *lock-in* folyamatai –, amelyek Magyarországot jelenleg jellemzik, semmiképpen sem vetítenek olyan jövőképet elének, hogy ez a makro folyamat változna, és egy sikeres, hosszú távú és mélyreható változást tudnak így elérni ezek a részvételi technikák a társadalom komplex rendszerében. A fennálló társadalmi–gazdasági rendszerben nincs arra garancia, hogy a közvetlen és részvételen alapuló demokratikus mechanizmusok elérnék a marginalizálódott rétegeket, ám arra sem, hogy a képviseleti demokrácia jelen állapotában mérsékelni tudná az apolitikus nemcselekvés erősödését, a politikai apátiát, és célja lenne a politikai részvétel erősítése az állampolgárok körében. Mindez tehát azt jelenti, hogy Magyarországon ez nem a részvétel kora.

Azonban Magyarországról kitekintve az is látható, hogy ezeknek a technikáknak a megvalósulását számos tényező és erő gátolja világszerte, úgymint a résztvevők részvételi szkepszise, a részvételi társadalom mint alap hiánya, az általános közpolitikai folyamatok megismerése iránti érdeklődés hiánya, a részvételi programok strukturális függősége a helyi tisztviselőktől, akik könnyen manipulálhatják a folyamatot. A képviseleti demokrácia jelenlegi válságára, noha a közvetlen és a részvételi demokrácia gondolatai csábítónak tűnnek, nem biztos, hogy ezek eredeti céljai a fennálló gazdasági és társadalmi rendszerben megvalósíthatók is, sőt a meglévő társadalmi–gazdasági rendben a részvételi, demokratikus innovációk és mechanizmusok esetlegesen még növelhetik is a befolyás-egyenlőtlenséget a társadalmi csoportok között (Piper – Lieres, 2008; Cabannes – Lipietz, 2017).

Természetesen nincs egyetlen megoldás, amely csodaszerként működne a képviseleti demokratikus társadalmakban uralkodó demokratikus hiány kezelésére és megoldására. Azonban részeredmények mindenképpen elérhetők a különböző részvételi technikákkal, így a részvételi költségvetéssel is. A kutatók többsége kiemeli azt, hogy egyértelmű összefüggés mutatható ki a részvételi költségvetés megvalósulása és az önkormányzati transzparencia erősödése között. Mindezzel a folyamattal párhuzamosan megjelenik a helyi önkormányzat adminisztrációjának hatékonyabbá válása, valamint az állampolgárok és a helyi önkormányzat között gördülékenyebbé válik a kommunikáció, mindez növeli a bizalmat az állampolgárok és a helyi kormányzás között, valamint átláthatóbbá teszi a kormányzati munkát. Bár logikus következtetésnek tűnik, azonban nehezen kutatható, hogy a részvételi költségvetés mennyiben csökkenti a helyi közigazgatási korrupciót. Valószínűsíthetően

hatással van a nyílt folyamat és a helyi szintű tervezés a korrupció visszaszorítására, azonban erről pontos elemzések nem állnak rendelkezésre. Több esetben megfigyelték továbbá, hogy a modell csökkent a rejtett gazdaságot is, hisz az állampolgárok a gyakorlat folyamányaként a következő évben magasabb hajlandóságot mutattak a helyi adóterhek megfizetésére, ám ez az összefüggés szintén nehezen bizonyítható pontos adatok hiányában (Montambeault, 2019; Sintomer et al., 2008).

Amit viszont minden kutató kiemel, az az, hogy minden esetben megfigyelhető az aktív és a közügyek iránt elkötelezett állampolgárok számának növekedése, olyan állampolgároké, akik a részvételi folyamatok bevezetését szükségesnek tartják a közigazgatásban (Sintomer et al., 2008). Azaz a folyamat hozzájárul a demokrácia minőségének javításához, valamint pénzügyi edukációs hatással bír, így lépéseket tesz – mégha aprókat is – a részvételi demokrácia kialakítása felé.

## Irodalomjegyzék

- Agh, Attila (2012): The socioeconomic crisis and social polarization in Hungary: The paradoxes of the European integration process. In: Sonja Schuler (ed.): *Politische Kultur in (Südost) Europa*. Munich, Verlag Otto Sagner. 59–85. pp.
- Albrow, Martin (1970): *Bureaucracy*. London, McMillan.
- Arnstein, Sherry (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35., No. 4., 216–224. pp. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baiocchi, Gianpaolo – Ganuza, Ernesto (2017): *Popular democracy: The paradox of participation*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA, University of California Press.
- Barber, Benjamin (2014): Participatory democracy. In: *The Encyclopedia of Political Thought*. 2650–2654. Oxford, Wiley–Blackwell. 125–140. pp.
- Bengtsson, Åsa – Mattila, Mikko (2009): Direct democracy and its critics: Support for direct democracy and ‘stealth’ democracy in Finland. *West European Politics*, Vol. 32., No. 5., 1031–1048. pp.
- Bevir, Mark (2010): *Democratic governance*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Bhaskar, Roy (1979): *A Realist Theory of Science*. Brighton, Harvester.
- Cabannes, Yves – Lipietz, Barbara (2017): Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, Vol. 30., No. 1., 67–84. pp.
- Chakravarty, Satya r. (2009): Inequality, polarization and poverty. In: Jacques Sibling (ed.): *Economic studies in inequality, social exclusion and well-being*. New York, NY, Springer. 57–73. pp.
- Chwalisz, Carne (2017): *The people’s verdict: Adding informed citizen voices to public decision making*. London, Rowman & Littlefield.
- Cilliers, Paul (2001): Boundaries, Hierarchies and Networks in Complex Systems. *International Journal of Innovation Management*, Vol. 5., No. 2., 134–147. pp.

- Cohen, John (2009): Reflections on deliberative democracy. In: Thomas Cristiano – John P. Christman (eds.): *Contemporary debates in political philosophy*. Oxford, Wiley–Blackwell. 247–263. pp.
- Cohen, Joshua – Sabel, Charles (1997). Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal*, Vol. 3., No. 4., 313–342. pp.
- Dacombe, Rod (2018): *Re-thinking civic participation in democratic theory and practice*. Basingstoke, Palgrave.
- Deacon, T. W. (2007): Three Levels of Emergent Phenomena. In: Nancey Murphy – William Stoeger (eds.): *Evolution and Emergence: Systems, Organisms, Persons*. Oxford, Oxford University Press. 81–110. pp.
- DeLanda, Manuel (2005): *Intensive Science and Virtual Philosophy*. London, Continuum.
- Dias, Nelson (ed.) (2018): *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide*. London, Epopeiarecord.
- Dryzek, John (2012): *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Ellner, Steve (2003): Introduction: The Search for Explanations. In: Steve Ellner – Daniel Hellinger (eds.): *Venezuelan politics in the Chávez era: Class, polarization, and conflict*. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers. 7–25. pp.
- Escobar, Oliver – Elstub, Steven (2017): *Forms of minipublics*. New York, New Democracy.
- Fishkin, James (2009): *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford, Oxford University Press.
- Font, Joan – Navarro, Clemente (2013): Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities. *Public Administration*, Vol. 91., No. 3., 616–631. pp.
- Fung, Archon (2006): Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, Vol. 66., Special Issue, December, 66–75. pp.
- Fung, Archon (2015): Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, Vol. 75., No. 4., 513–522. pp.
- Geertz, Clifford (1994): *Az értelmezés hatalma: antropológiai írások*. Budapest, Századvég.
- Goodin, Robert (2012): *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford, Oxford University Press.
- Gosztonyi, Márton (2014): A közösségi alapú megtakarítási és hitelezési csoportok működése. *Esély*, Vol. 5., 19–47. pp.
- Gret, Michael – Sintomer, Yvette (2005): *The Porto Alegre experiment*. New York, Zed Books.
- Gutmann, Amy – Thompson, Dennis (2004): *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1971): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban*. Budapest, Gondolat.

- Habermas, Jürgen (2000): *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Halevy, Eva Etzioni (2010): *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Hibbing, John – Theiss-Morse, Elisabeth (2002): *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Illing, Sean (2017): 20 of America's Top Political Scientists Gathered to Discuss Our Democracy. They Are Scared. *Vox*. <https://www.vox.com/2017/10/13/16431502/america-democracy-decline-liberalism> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 12.)
- Jelinek, Csaba (2020): „Gúzsba kötve táncolunk.”: Zsugorodás és a kontroll leszivárgásának politikai gazdaságtana magyarországi középvárosokban. *Szociológiai Szemle*, Vol. 30., No. 2., 115–136. pp.
- Karimi, Sirvan (2021): Public Administration and Democracy: The Virtue and Limit of Participatory Democracy as a Democratic Innovation. *Technium Social Sciences Journal*, Vol. 15., 493–507. pp.
- Kernaghan, Kenneth – Siegel, David (1993): *Public Administration*. Toronto, Nelson Canada.
- Klofstad, Clare (ed.) (2016): *Resources, engagement, and recruitment: New advances in the study of civic voluntarism*. Philadelphia, PA, Temple University Press.
- Knox, Paul – Pinch, Steven (2010): *Urban social geography*. New York, NY, Prentice Hall.
- Landemore, Hélène (2017): Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy. *Daedalus*, No. 146., Vol. 3., 1–13. pp.
- Lee, Caroline – McQuarrie, Michael – Walker, Edward T. (2015): *Democratizing inequalities: Dilemmas of the new public participation*. New York, New York University Press.
- Mansbridge, Jane – Bohman, James – Chambers, Simona – Christiano, Thomas – Fung, Archon – Parkinson, John – Warren, Mark (2012): A systemic approach to deliberative democracy. In: Jane Mansbridge – John Parkinson (eds.): *Deliberative systems*. Cambridge, Cambridge University Press. 1–26. pp.
- Maturana, Humberto R. – Varela, Francisco J. (1980): *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*. Boston, Reidel.
- McCoy, Jennifer – Rahman, Tahmina (2016): Polarized democracies in comparative perspectives: Towards a conceptual framework. Paper presented at International Political Science Association Conference, Poznan, Poland, July 26.
- McLachlin, Beverley (2004): Respecting Democratic Roles. Remarks of the Right Honourable Beverley McLachlin, P. C. Chief Justice of Canada. Conference on the Law and Parliament. Ottawa, Ontario, November 22. <https://www.scc-csc.ca/judges-juges/spe-dis/bm-2004-11-22-eng.aspx> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 14.)
- Metz, Rudolf (2020): Demokratikus vezetés mint „bálványfogalom”? *Politikatudományi Szemle*, Vol. 29., No. 1., 48–69. pp.

- Montambeault, Francoise (2019): It Was Once a Radical Democratic Proposal: Theories of Gradual Institutional Change in Brazilian Participatory Budgeting, *Latin American Politics and Society*, Vol. 61., 29–53. pp.
- Morin, Edgar (2008): Restricted Complexity, General Complexity. <http://cogprints.org/5217/1/Morin.pdf> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 14.)
- Moulaert, Frank – Rodriguez, Arantxa – Swingedouw, Eric (2003): *The globalized city: Economic restructuring and social polarization in European cities*. Oxford, Oxford University Press.
- Mullan, David (1975): Fairness: The New Natural Justice? *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 25., No. 3., 281–316. pp.
- Musacchio, Aldo (2014): *Reinventing state capitalism*. New York, Harvard University Press.
- Nicolis, Gabrielle (2012): *Introduction to Nonlinear Science*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Parvin, Phil (2015): Is deliberative democracy feasible? Political disengagement and trust in liberal democratic states. *The Monist*, Vol. 98., No. 4., 407–423. pp.
- Pataki, György (2007): BÖLCS „LAIKUSOK” – Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, No. 12–13., 144–156. pp.
- Pateman, Carole (2012): Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, Vol. 10., No. 01., 7–19. pp.
- Piper, Laurence – von Lieres, Bettina (2008): Inviting Failure: Citizen Participation and Local Governance in South Africa. *Citizenship DRC Special Issue*, Vol. 1., No. 1., January, 12–26. pp.
- Polletta, Francesca (2013): Participatory democracy in the new millenium. *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, Vol. 42., No. 1., 40–50. pp.
- Rocha Franco, Sérgio Hista – Teixeira Assis, Wendell Ficher (2019): *Participatory Budgeting and Transformative Development in Brazil*. Geoforum. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.03.025>
- Reed, Michael – Harvey, David L. (1996): Social science as the study of complex systems. In: Douglas Kiel – Euel Elliott (eds.): *Chaos theory in the social sciences*. Michigan, University of Michigan Press. 295–324. pp.
- Reisinger, Adrienn (2009): Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések. *Civil Szemle*, No. 21., 5–23. pp.
- Reisinger, Adrienn (2010): *Társadalmi részvétel a helyi fejlesztéspolitikában – különös tekintettel a civil/nonprofit szervezetek szerepére*. Doktori értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem.
- Reisinger, Adrienn (2011): A társadalmi részvétel és annak technikái. In: Budai István – Nárai Márta (szerk.): *Közösségi Munka – Társadalmi Bevonás – Integráció*. Győr, Széchenyi István Egyetem. 171–187. pp.
- Sartori, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Budapest, Osiris Kiadó.

- Schlozman, Kay – Brady, Henry – Verba, Sidney (2018): *Unequal and unrepresented: Political equality and people's voice in the new gilded age*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Schumpeter, Joseph (1943): *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper.
- Sintomer, Yves – Herzberg, Crasten – Röcke, Anja (2008): Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban & Regional Research*, Vol. 32., No. 1., 164–178. pp. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- Sintomer, Yves – Herzberg, Crasten – Allegretti, Giovanni – Röcke Anja (2010): Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. *Dialog Global*, No. 25. Berlin, InWent gGmbH – Capacity Building International, Germany – Service Agency Communities in One World.
- Sintomer, Yves – Herzberg, Crasten – Röcke, Anja – Allegretti, Giovanni (2012): Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8., No. 2., 2–34. pp. <https://doi.org/10.16997/jdd.141>
- Skocpol, Theda (2005): American democracy in an era of inequality. In: Theda Skocpol – Lawrence Jacobs (eds.): *Inequality and American democracy: What we know and what we need to learn*. New York, NY, Russell Sage Foundation. 1–18. pp.
- Smith, Graham (2009): *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Solt, Frederick (2008): Economic inequality and political engagement. *American Journal of Political Science*, Vol. 52., No. 1., 48–60. pp.
- Szalai Erzsébet (1997): *Rendszerváltás és a hatalom konvertálása*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Politikai Tudományok Intézete.
- Talpin, Julien (2012): *Schools of democracy: How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester, ECPR Press.
- Torcal, Mariano – Montero, José (eds.) (2006): *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*. London and New York, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203086186>
- Ugrin Emese – Varga Csaba (2007): *Új állam- és demokraciáelmélet*. Budapest, Századvég.
- Valuch, Tibor (2014): A rendszerváltás hatásai a magyar társadalom térbeliségére. *Metszetek – Társadalomtudományi folyóirat*, Vol. 3., No. 2., 110–118. pp.
- Volodin, Dmytro (2018): Deliberative democracy and trust in political institutions at the local level: evidence from participatory budgeting experiment in Ukraine. *Contemporary Politics*. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1544683>
- Webb, Paul (2013): Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom. *European Journal of Political Research*, Vol. 52., No. 6., 747–772. pp.
- Yergin, Daniel – Stanislaw, Joseph (1998): *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace That Is Remaking the Modern World*. New York, Simon & Shuster.

Young, Iris (2002): *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press.

Zsámboki Ádám (2012): *A helyi közösség részvétele a helyi gazdaságfejlesztésben – részvételi költségvetés Porto Alegre-ben*. Szakdolgozat. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar.



## Új utak a részvételi demokráciában?

A közösségi gyűlés első hazai kísérlete egy német példa tükrében. A budapesti közösségi gyűlés és a Bürgerrat Demokratie összehasonlító elemzése

### 1. Bevezetés

#### 1.1. Demokratikus innovációk és a digitális forradalom

Az elmúlt két évtized óriási változásokat hozott a parlamentáris demokráciák működésében, amelynek egyik legfőbb mozgatórugója az ún. *Big Data* jelenség, illetve a közösségi média fejlődése volt.

Az adatalapú elemzések kiindulópontja, hogy ma a világ működéséről, így az emberi viselkedésről is nagyságrendekkel több adattal rendelkezünk, mint bármikor korábban a történelemben. Az adatok által pedig – részben mesterséges intelligencia használatával – már ma is soha nem látott mértékben vagyunk képesek egyrésztől megjósolni a tömegek, de akár az egyén magatartását is, másrésztől pedig éppen emiatt képesek vagyunk befolyásolni is ugyanezt, és egyértelműnek tűnik, hogy a terület óriási fejlődés előtt áll, még csak a kezdő lépéseket tettük meg egy úton. A kihívás pedig természetesen a választói magatartástól kezdve az állam és a magánszemélyek viszonyán át hatással van a közjog és a politológia szinte minden területére.

A közösségi média segítségével pedig emberek óriási tömegei tapasztalták meg, hogy szinte minden korlátozástól mentesen hallathatják a hangjukat, ezáltal számos esetben sokkal gyorsabb és erősebb hatást képesek gyakorolni a közügyekre, mint bármikor korábban (Zödi, 2017: 97).

A technológia fejlődése tehát úgy tűnt, hogy alapjaiban írhatja át az alapvetően a néhány évente megtartott választások útján megvalósuló közvetett demokráciára, illetve kivételesen a közvetlen útra alapozott parlamentáris berendezkedések működését. Az elképesztő sebességgel digitalizálódó világunkkal szemben a demokratikus innovációk, vagyis a demokráciák szabályrendszerét adó jogi, különösen alkotmányjogi szabályok modernizációja nem volt képes tartani a lépést (Cservák, 2020: 75.).

Ma pedig már gyakran nem az a fő kérdés, hogyan csatornázzuk be a technológiai fejlődés által teremtett, soha nem látott új lehetőségeket a demokráciáink működésébe, hanem sokkal inkább az, hogyan lehetünk képesek megvédeni a közjogi rendszereinket a főként a közösségi média által okozott károktól (Pautsch, 2017: 23–25.).

Napjaink demokratikus innovációinak jelentős része, ahogy például az írásomban vizsgált intézmény kapcsán is látni fogjuk majd, alapvetően két irányból érkező nyomásra igyekeznek reagálni.

Az egyik a parlamentáris demokráciák működésének anakronisztikus jellege a digitalizációs forradalom korában: több, gyakoribb és eredményesebb beleszólást követelnek a közügyek kapcsán, mivel egyrészt érzik, hogy a technológia (amely korábban nem tette lehetővé a gyors információcserét)

adott hozzá, másrészt pedig a mindennapi életük része lett, hogy minden kérdésben széles választék-ból találhatják meg a számukra tökéletesen személyre szabott megoldást. Ha az ízlésem, a döntéseim napi szinten alakítják, hogy milyen műsort nézek, milyen zenét hallgatok, milyen újságot olvasok, miért nézném passzívan éveket, ahogy az általam választott képviselők viszik az állam ügyeit?

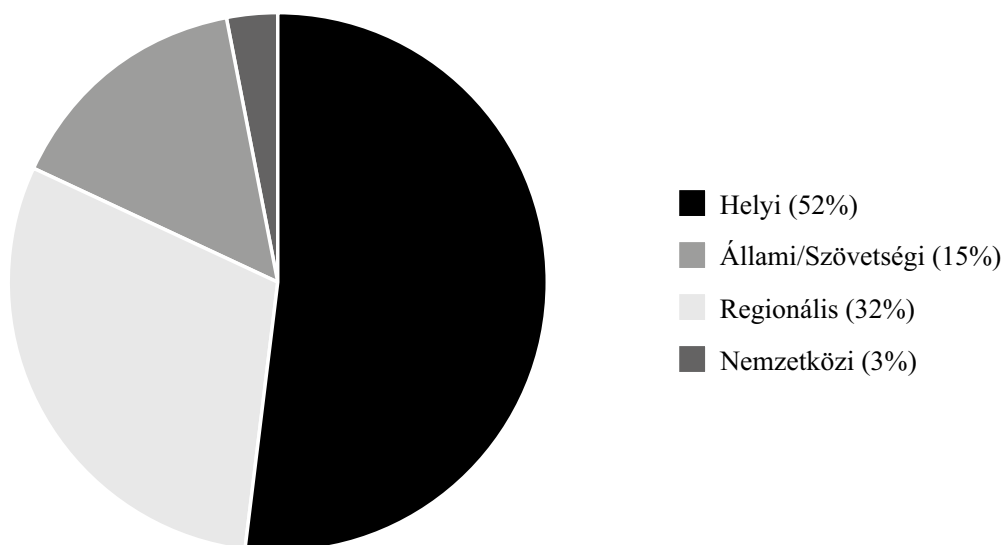
A másik irányból pedig éppen a technológia adta végtelennek tűnő lehetőségek korlátainak megta-pasztalása jelent mozgatórugót. A közügyek iránt érdeklődő és azt a saját kezükbe venni igyekvő polgárok érzik, hogy a közösségi média működésmódja nem alkalmas a deliberatív vitára, a hosz-szú távú felelős döntések kiérlelésére (Bokor, 2013: 1–4.). Napjaink demokratikus innovációi ese-tében ezért a részvétel gyakran nem pusztán egy szavazat leadását jelenti egy alternatíva mellett, hanem a cél legalább annyira a vita, a megalapozott alternatívák kialakítása, a kulturált párbeszéd megteremtése (Benedek, 2017: 19–21.).

A technológiai kihívások mellett a társadalmi–politikai átalakulás globális, regionális és nemzeti szintű folyamatai is az egyik fő hajtóerejét képezik a demokratikus innovációknak. Az egyes kísérletek kapcsán gyakran halljuk a kezdeményezők vagy a szervezők részéről, hogy az elszámol-tathatatlan gazdasági érdekcsoportok és a populizmus által foglyul ejtett országos politika színtere helyett alulról próbálják meg újraépíteni a demokráciát.

## 2. Demokratikus innovációk forradalma?

A közvetlen demokrácia új intézményei az elmúlt évtizedekben egyre több közjogi rendszer részévé váltak. Eleinte kísérleti jelleggel vezették be őket, több helyen ugyanakkor már bevett eszközként tekinthetünk rájuk, hiszen évtizedes gyakorlat áll mögöttük, és a (jog)tudomány is elkezdte felfedezni magának a területet, és egyre komplexebb módon vizsgálja a kérdést (Fischer-Bollin, 2021).

1. ábra. *A demokratikus részvétel új intézményei a különböző döntéshozatali szinteken az OECD-országokban*



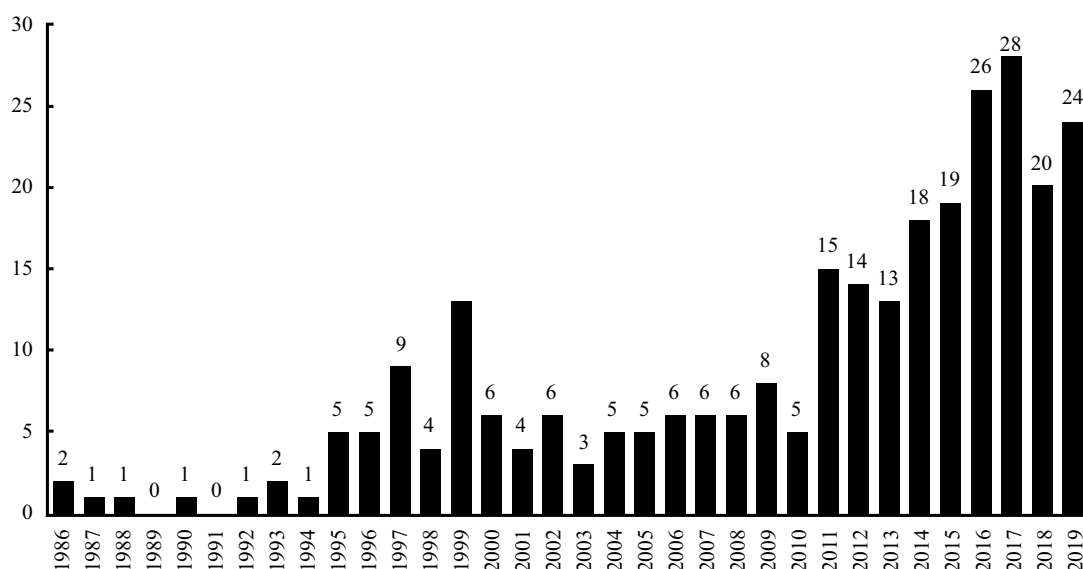
Forrás: OECD, 2020: 70.

Bár a különböző utak rendkívül heterogén képet mutatnak, az mindenképpen közös bennük, hogy a kezdeményezések több szempontból is alulról építkeznek (Serdült – Welp, 2015: 134.), hiszen nem csupán a civil társadalom irányából indultak el, hanem a lokális szint felől közelítve hódítanak tért a regionális, az országos, sőt egy ideje a nemzetközi döntéshozatal szintjein is (OECD, 2020: 70.).

A legismertebb, legkomolyabb gyakorlattal rendelkező, és emiatt leginkább kiérlelt modell a részvételi költségvetés, amely a kezdeti, a régióhoz képest is majdnem évtizedes lemaradás után az elmúlt egy évben Magyarországon is meghonosodni látszik<sup>1</sup> (Merényi, 2020a; 2020b). Az új intézmény lényege, hogy egy önkormányzat költségvetésének egy részéről a polgárok évente, előre meghatározott eljárásrendben, közvetlenül döntenek.

Ahogy az alábbi ábra is mutatja, az OECD-országok körében erőteljes fejlődést regisztrálhatunk, amelyet alapul véve talán nem túlzás kijelenteni, hogy a részvételi demokrácia új intézményei iránt komoly társadalmi igény mutatkozik. Az új modellek szaporodását, illetve az egyes eszközök egyre gyakoribb megjelenését ugyanakkor természetesen nem szabad minden további nélkül az állampolgári részvétel tényleges súlya növekedésének tulajdonítani. Az új típusú részvételi modellek kritikusai gyakran kiemelik, hogy a legtöbb projekt csak a polgárok egy csekély részét mozgatja meg az esetek túlnyomó többségében (Serdült – Welp, 2015: 141.). Emellett gyakori, hogy az első pár év után meredeken bezuhan a részvétel a projektekben, hiszen elveszik az újdonság ereje, illetve kevésbé lesz például prioritás a projektek sikere az azt bevezető politikai erőknél. Másrészt pedig a társadalmi részvétel erősítése természetesen nem tisztán mennyiségi kérdés, ezért egy adott társadalmi kontextus komplex vizsgálata szükséges ahhoz, hogy értékelő kijelentéseket tehessünk egy konkrét esetben. (Lásd például: Neunecker, 2017: 2–7.)

2. ábra. Az OECD-országokban évente megvalósult állampolgári (önkormányzati, regionális, országos) részvételi projektek mennyisége 1986 és 2019 között

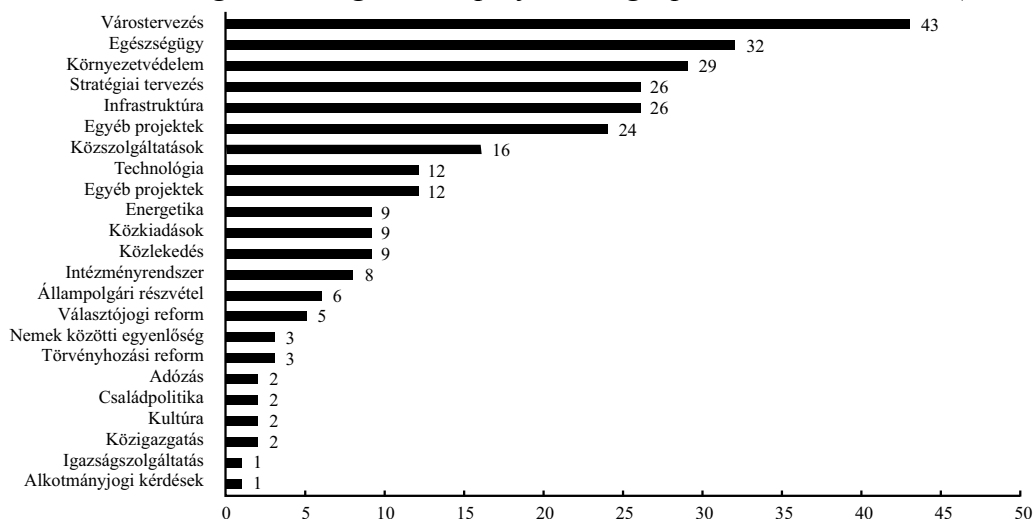


Forrás: OECD, 2020: 69.

<sup>1</sup> A részvételi költségvetés intézményének esélyeit és első tapasztalatait Merényi M. Miklós foglalta össze a K-Monitor civil szervezet felületein 2020 februárjában és novemberében. Az azóta eltelt időszak fejleményeit is figyelembe véve kijelenthető, hogy a fővárosi kerületek döntő többsége legalább tervezi, hogy részvételi költségvetést indítson.

Figyelemre méltó továbbá az egyes eszközök megoszlása a különböző kormányzati szinteken, különösen a helyi szint túlsúlya jellemző.

3. ábra. Az OECD-országokban megvalósult projektek legnépszerűbb kérdéskörei (1986–2019)



Forrás: OECD, 2020: 75.

Az állampolgári tanácsok és egyéb deliberatív intézmények által (a részvételi és a deliberatív formákról bővebben lásd: Chwalisz, 2020: 12.) leggyakrabban érintett témák között pedig az első helyeken találjuk a *városfejlesztést*, az *egészségügyet*, az *infrastrukturális és stratégiai tervezést*, illetve az elmúlt néhány év folyamatainak köszönhetően a *környezetvédelem/klímaügy* kérdéskörét. Természetesen az egyes szintek között komoly különbségek vannak a tárgyalt témák tekintetében, de az említettek minden szinten a legnépszerűbbek között vannak (OECD, 2020: 75.).

Látható tehát, hogy bár az elmúlt évtizedekben a részvételi demokrácia új intézményei nagyon komoly fejlődésen mentek keresztül, Magyarország komoly lemaradásban van a területen. Az első részvételi költségvetések a 2010-es évek második felében indultak el, jelen írásom témájára, a közösségi gyűlésre pedig csupán az évtized végén láthatunk példát. A területtel foglalkozó hazai szakértők ezért sokáig jobbra csupán a külföldi példák hazai átültetésének esélyeit latolgathatták a csekély számú és alapvetően kísérleti szinten megmaradt magyar példa okán (Fazekas, 2010).

2019-től azonban megváltozott a helyzet, számos fővárosi kerületben indult részvételi költségvetés, és a közvetlen állampolgári részvétel mellett a deliberatív vitát középpontba állító állampolgári részvételi tanács intézményének is megszületett az első hazai projektje.

### 3. Jelen tanulmány célja

A deliberatív vitát középpontba helyező demokratikus innovációk egyik kiemelt új intézménye az állampolgári (részvételi) tanácsok vagy közösségi gyűlések eszköze.<sup>2</sup> (Az intézmény jellemző funkcióiról bővebben: OECD, 2020: 168–182., Gerwin, 2018: 15–18., Farell et al., 2019.)

<sup>2</sup> Hasznos gyűjtés található nemzetközi példákról a két elemzett projekt honlapján: <https://kozossegygyules.demnet.hu/mi-is-ez/>; <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-weltweit/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.)

Az alábbiakban ezért az első hazai kísérletet, a budapesti közösségi gyűlést veszem górcső alá, és egy közelmúltbéli német megoldással összevetve, három aspektus mentén elemzem a legfontosabb jellemzőit, hogy kontextusba helyezhessük az első hazai projektet.

Az összevetés során elsősorban a két folyamatról készült szakértői jelentéseket (Abschlussbericht, 2019; DemNet, 2020) veszem alapul, amelyek bár több helyen eltérő szempontok szerint vizsgálták a projekteket, mégis meglátásom szerint számos hasznos támpontot nyújthatnak az intézmény hazai meghonosításához, illetve továbbfejlesztéséhez. A két jelentés természetesen nem adhat teljes képet a német és a magyar folyamatról. A magyar esetben önmagában problémás, hogy a jelentés készítője ugyanaz a szervezet, amely jelentős részt vállalt a projekt megtervezésében és megvalósításában, így kevésbé várható el tőle a külső szem objektivitása. Természetesen nem részrehajlásra kell gondolnunk első körben, viszont nem véletlen, hogy a német projekt esetében egy külső szereplőt (egy a projektben részt nem vállaló egyetem csapatát) kértek fel, hogy értékelje az eredményeket.

A fenti kérdésen túl természetesen a jövőben érdemes lenne egyéb eszközökkel (például interjúkkal) is támogatni a projektet lezáró jelentéseket, hogy módszertanilag egy teljesebb képet kaphassunk a kezdeményezések eredményeiről.

A következőkben az alábbi három szempont szerint hasonlítom össze a két projektet.

### 3.1. Motivációk

Megvizsgálom, hogy

- a) a kezdeményezők szerint mi indokolta az intézmény felállítását, mi a céljuk a kísérlettel, milyen hiányt, problémát szeretnének orvosolni vele, milyen jövőt szánnak a kezdeményezésnek, illetve
- b) a magyar és a német állam közjogi berendezkedése milyen alkotmányjogi, társadalmi, politikai kontextust kínál a kísérletek értelmezésének, illetve milyen esélyei kínálóznak annak, hogy a projekt hosszabb távon is fenntartható lesz, és szervesen beépül a hagyományos döntéshozatali eljárások mellé.

### 3.2. Reprezentativitás

Látni fogjuk, hogy a reprezentativitás problémaköre az egyik legkritikusabb aspektusa az állampolgári részvételi tanácsoknak (Farell et al., 2019: 5.; OECD, 2020: 184.). Megvizsgálom, hogy az egyes kísérletek milyen módszerekkel igyekeztek elérni ezt a célt, illetve milyen összefüggésben áll ez az első fejezetben taglalt kérdésekkel.

### 3.3. Az eljárás és a deliberatív vita megvalósulása

Röviden bemutatom a tanácsok működésének eljárási szabályait, és főként a különbségekre fókuszálva áttekintem, hogy a kezdeményezők milyen módon igyekeztek elérni a kitűzött céljait, és hogyan próbálták meg kivédeni az általuk legnagyobb kihívásnak tekintett problémákat. A deliberatív vita minősége kapcsán kiemelten fontos lenne természetesen a hatás vizsgálata is, vagyis annak az elemzése, hogy az erőteljesebb, minél reprezentatívabb társadalmi részvétel és a szabályozott eljárás alapján érdemben más döntések születtek-e, valójában nagyobb hatalmat,

beleszólást kaptak-e a résztvevő állampolgárok, mint az új intézmények bevezetése előtt. Erre a projektek megvalósítása óta eltelt csekély idő miatt csak kis mértékben van lehetőségem kitérni a tanulmányban, a későbbiekben azonban fontos vizsgálandó szempontnak tartom a fenti kérdést.

#### 4. A két projekt

A deliberatív demokrácia és a közvetlen állampolgári részvétel erősítését célzó újítás bevezetését 2019-ben határozta el<sup>3</sup> a Bundestag, a Német Szövetségi Köztársaság parlamentje. A kezdeményező a törvényhozás – egyes funkciói alapján a magyar Házbizottsághoz hasonló – testülete, az Ältestenrat sikeres nemzetközi példák után úgy döntött, hogy kísérletet tesz arra, hogy középtávon – akár formálisan is – a parlamenti döntéshozatal részévé emeljen egy olyan testületet, amelynek tagjai véletlenszerűen kisorsolt állampolgárok.

Az Állampolgári Részvétel Tanácsa modellprojekt az első szövetségi szintű német kísérlet volt, amely egy többlépcsős, sorsoláson és deliberatív vitán alapuló kezdeményezésben kívánta bevonni a polgárokat a döntéshozatalba. A folyamat társadalmi kezdeményezésre született,<sup>4</sup> és civil szervezetek vettek részt a finanszírozásában és a lebonyolításában is 2019 júniusa és novembere között.

A Fővárosi Önkormányzat egy hosszabb előkészítő szakaszt követően nagyjából egy évvel a német Bürgerrat után elindította az első hazai projektet,<sup>5</sup> amely bár több szempont tekintetében jelentősen eltért a német példától, szintén komoly civil háttérrel<sup>6</sup> indult útjára, és az első hazai kísérlet volt az új intézményi forma meghonosítására.

#### 5. Terminológiai kitérő

Ahogy az OECD 2020-as összehasonlító tanulmánya is jól mutatja, az állampolgári részvétel új intézményei rendkívül heterogén képet mutatnak, amelynek következtében angol nyelven is rendkívül sokféle kifejezést használnak az egyes projektekre (OECD, 2020: 33–65., 149–158.). A leggyakoribb mégis a Citizens' Jury/Panel, illetve a Citizens' Assembly megnevezés.

A 2019-es német kezdeményezés Bürgerrat Demokratie néven indult el, a 2020. júniusi döntés alapján 2020 végén elinduló projekt pedig Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt név alatt fut, vagyis alapvetően a tárgyalandó téma (demokrácia, külkapcsolatok) szerint nevezik az állampolgári tanácsot. Az egyik legnagyobb visszhangot kiváltó kezdeményezés az ír Citizens' Assembly

<sup>3</sup> Lásd <https://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/701614-701614> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>4</sup> A Bürgerratról lásd bővebben: <https://www.mehr-demokratie.de/buergerrat/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>5</sup> A budapesti közösségi gyűlés hivatalos tájkoztató oldala a Főváros honlapján: <https://kozossegygyules.budapest.hu/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>6</sup> A közösségi gyűlésekről a budapesti közösségi gyűlést is szervező DemNet Alapítvány honlapja nyújt bővebb információt: <https://kozossegygyules.demnet.hu/klimaveszhelyzet-budapest-2020/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

névvel működik, míg a hasonló szerepű, de főként a klímaügyre fókuszáló intézmények, mint például a francia projekt az Állampolgári Klíماغyűlés vagy Klímatanács (Convention Citoyenne pour le Climat) megnevezést használja, amely szintén a nevében is utal a tematikára.<sup>7</sup>

A DemNet Alapítvány, az eszköz egyik kiemelkedő hazai támogatója és az első hazai projekt egyik szervezője közösségi gyűlésként nevezi meg az intézményt, így a Fővárosi Önkormányzattal közös projektjük Budapesti Közösségi Gyűlés név alatt kezdte meg a működését.

Az intézmény magyarra fordítása kapcsán az alábbiakban alapvetően a szakirodalmi terminológia számára teszek néhány megjegyzést, bár amennyiben a közösségi gyűlés kifejezést más hazai projektek is átveszik, valószínűleg ez a terminus válik magyar nyelven általánosan elfogadottá.

Megítélésem szerint az állampolgári tanács vagy az állampolgári részvétel tanácsa elnevezés pontosabban leírja az intézmény tartalmát, ezért jelen írásomban ezt használom, amikor általános megjegyzéseket teszek az eszköz kapcsán.<sup>8</sup>

Szimpatikus út lehetne továbbá a *polgári* szó használata, amellyel szintén fordítható lenne a *Bürger/Citizen/Citoyenne* kifejezés, ez azonban hazánkban erős politikai konnotációt hordoz, mivel számos jobboldalhoz kötődő szervezet használja magára, illetve a közbeszédben is elterjedt a „polgári oldal” kifejezés. Ez természetesen más nyelvekben is megtalálható (például a *bürgerlich* német kifejezés), azonban véleményem szerint ennek ellenére sem lenne szerencsés egy ilyen terhelt fogalmat használni az új intézményre.

Felmerülhet esetleg a *civil* szó használata, amely érzésem szerint a *hivatásos* politikai tényezővel való szembeállítást fejezné ki, a legmeggyőzőbbnek azonban az állampolgári részvétel összetételt találok, amely mind a demokratikus elemet, vagyis a döntéshozatal befolyásolásának lehetőségét, mind a résztvevők egyéni felelősségének okát, az állam ügyeinek aktív vitelét kifejezi. Szintén járható út lehet a *társadalmi* tanács megnevezés, mivel a véletlenszerű kiválasztás célja éppen a társadalom minél szélesebb rétegeinek reprezentációja.

A tanácsnak bár szintén van politikai melléköngéje, mégis jól kifejezi a testület funkcióját: *befolyásolja, segíti* a fő döntéshozó szerv, a parlament, közgyűlés, képviselő-testület munkáját, abban azonban sem előkészítő, sem döntéshozó vagy ellenőrző szerepet nem visz.

Bár manapság kifejezetten népszerű a *közösségi* kifejezés használata (például közösségi közlekedés, közösségi média), nézetem szerint azonban az új intézmény gyakori elemének számító sorsolós kiválasztás kifejezetten ellentmond a közösség kifejezés eredeti értelmének. A gyűlés kifejezést szintén nem tartom célravezetőnek a *Rat/Assembly/Convention* fordítására, mivel ez is félrevezető a testület méretét és funkcióját tekintve. Az alkotmányjogi szóhasználatban gyűlésnek nevezett intézmények – például alkotmányozó (nemzet)gyűlés – általában nagyobb méretűek,

---

<sup>7</sup> Lásd bővebben a Bürgerrat Demokratie által összegyűjtött több mint 50 nemzetközi példát: <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-weltweit/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>8</sup> Az állampolgár szóval kapcsolatban is felvethető, hogy a nemzetállami berendezkedések történelmi kontextusában ez a kifejezés is számos embert kirekesztett a politikai döntéshozatalból. Az elmúlt évtizedek társadalmi és alkotmányos fejlődése kapcsán ugyanakkor ma ez az értelmezési keret jelentősege csekélyebb.

a leggyakrabban országos ügyekkel foglalkoznak, és kevésbé a tanácskozás, *a vita*, a deliberatív elem a fő jellemvonásuk, sokkal inkább az, hogy (nép)képviseleti szervként *döntsenek* jelentős kérdésekben (OECD, 2020: 35–36.).

## 6. A társadalmi-politikai kontextus: a kezdeményezések létrehozásának indoka, célkitűzései és a jövőbeni tervek

### 6.1. A két kezdeményezés dióhéjban

A Bundestag projektjének célja az volt, hogy a hagyományos keretek mellett egy új intézmény segítségével kísérelje meg bevonni az állampolgárokat a demokratikus döntéshozatalba. A résztvevőknek egy előre megadott témában – a közvetlen demokrácia erősítésének lehetőségei Németországban – két összefüggő, de egymástól elkülönülő fórumon alakíthattak ki javaslatokat, mondhatták el a véleményüket, illetve szavazhattak a végleges csomagról, amelyet a választott döntéshozók elé tárnak.

A budapesti kezdeményezés a Fővárosi Önkormányzat döntését hivatott segíteni, illetve befolyásolni szintén egy előre megadott téma, a klímapolitika mentén. A résztvevők a vegyes német megoldással szemben nálunk csak sorsolással kerülhettek be, a végeredmény ugyanakkor a német példához hasonlóan egy javaslatcsomag, amelyet az önkormányzat az ígérete szerint a saját stratégiája összeállításakor, illetve az egyes döntések során figyelembe fog venni.

### 6.2. Motivációk

A szakirodalomban, illetve az egyes állampolgári tanácsok alapító dokumentumaiban, a szervezők nyilatkozataiban<sup>9</sup> gyakran találkozunk azzal, hogy az intézményt a parlamentáris demokrácia bevett intézményeinek elégtelen működése, a kor kihívásaival szemben nem kielégítő alkalmazkodóképessége, illetve az állampolgároknak az államba, a politikai rendszerbe vetett bizalmának megrendülése motiválta.

A helyi és nemzeti közösségek, a civil szféra új utakat és lehetőségeket keresett arra, hogy a választókat a képviseleti és a közvetlen demokrácia szokásos eszközein túl is bevonja a döntéshozatalba, erősítve ezáltal a döntések társadalmi legitimációját.

A német projektet lezáró anyag (Bürgergutachten Demokratie, 2020: 9.) – amelyet a szervező civil szervezetek támogatásával, de maguk a résztvevő állampolgárok fogalmaztak meg – előszavában kiemeli, hogy a döntéshozatali folyamatok demokratikus jellegét szeretnék erősíteni. A gyakorlatban is igazolja a demokratikus legitimáció mint téma fontosságát a résztvevők számára, hogy a Tanács a konkrét javaslatai között egy erősebb lobbiszabályozás mellett szállt síkra.<sup>10</sup> Ez a kérdés ráadásul kifejezetten a résztvevőktől származott, a szervezők eredetileg nem számoltak vele a témák között (Bürgergutachten Demokratie, 2020: 21–14.).

<sup>9</sup> Lásd például <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/diskussionspapiere.pdf>; <https://demnet.hu/rolunk/misszio/>; <https://www.sortitionfoundation.org/>; <https://www.esgehtlos.org/geloste-burger-rate> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>10</sup> Lásd [https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/faktenblatt\\_lobbyregister.pdf](https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/faktenblatt_lobbyregister.pdf) (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).



A német példa jól mutatja, hogy az intézmény életre hívásának egyik oka a parlamentáris demokráciák jelenlegi működésének kritikája. Szintén a német példában a regionális fórumokon zajló viták is visszaigazolták, hogy a résztvevők kifejezetten problémásnak tartják, hogy az állami döntések jelentős részére nincs valós befolyásuk a polgároknak, míg egyre-másra derülnek ki botrányok nagy érdekcsoportok – például az autóipari vagy fegyverlobbi<sup>11</sup> – és állami szereplők, pártok összefonódásával összefüggésben. A célkitűzések kapcsán is szembeötlő, hogy a politika, illetve konkrét politikusok bevonását is prioritásként kezelték a szervezők. A politika megszólításának elsődleges eszköze a projektet övező médiafigyelem volt, amely számos politikust arra ösztönzött, hogy megfigyelőként megjelenjen az egyes fórumokon. A szervezők szerették volna elkerülni, hogy a politikusok átvegyék a főszerepet, ezért a viták vezetői, illetve a megszólalók között elsősorban tisztséget már nem viselő politikusokat (például egy volt tartományi miniszterelnököt) láthattunk, a jelenleg is aktív résztvevő politikusok pedig igyekeztek a háttérben maradni (például védnökséget vállaltak, vagy röviden köszöntötték a fórum tagjait) (Abschlussbericht, 2019: 2., 6., 20., 25.).

A budapesti projekt első körös javaslatai is tartalmazzak egy ezzel analóg kitételt, amennyiben a fővárosi beruházások és egyéb kiemelt projektek felülvizsgálatát javasolja klímapolitikai szempontból, és ezzel összefüggésben egy független szakértői testület felállítását is kezdeményezi (DemNet, 2020: 19.), később azonban ez a pont nem került be a kiválasztott nyolc javaslat közé. A politikával szembeni bizalmatlanságot fejezi ki a javaslat megfogalmazása is: „Az összes környezeti szempontból káros, helytelen projekt *azonnali leállítása*, és azok *felülvizsgálatára független, szakértői szervezet* létrehozása. Minden projektben kapjon szerepet a klímatudatosság.” (A 21 pontból álló első körös javaslatcsomag 1. pontja; kiemelés tőlem.)

A német állampolgári tanács témája a szövetségi demokratikus döntéshozatal felülvizsgálata és új lehetőségek bevonásának mérlegelése volt, míg a budapesti közösségi gyűlés célja kifejezetten a főváros klímastratégiájára fókuszált. A tárgyalt témák súlya és aktualitása mellett is összességében kijelenthető, hogy az új intézmények megszületésének egyik legfontosabb motivációja a *bevett részvételi lehetőségek elégtelensége és kritikája*, amelyet a kísérletek résztvevői a projektek működése során is visszaigazoltak.

### 6.3. Társadalmi-politikai kontextus

A német társadalmi-politikai kontextus kapcsán három dolgot érdemes kiemelni:

1. Németországban a weimari köztársaság tapasztalatai miatt nem létezik szövetségi népszavazás, ennek ellenére gyakran felmerül, hogy ezt meg kellene teremteni. A politikai centrumtól távolabb lévő politikai erők ezt időről időre felvetik, míg az utóbbi években lassan szokásosnak mondható nagykoalíció pártjai egyéb utakat keresnek az állampolgárok demokratikus részvételének erősítésére, sőt a 2018-as koalíciós szerződésükbe fel is vettek egy passzust, amelyben erre kötelezik magukat.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Az ún. Diesel-botrány vagy a háborús övezetekbe történő fegyverexport a német belpolitika legvitatottabb témái közé tartozott az elmúlt évtizedben.

<sup>12</sup> Új lendület Európának és Németországnak. A CDU, CSU és az SPD koalíciós szerződése: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

2. A 2021-es választásokon kormányzati szerepre törő Zöldek 2020 novemberében a programalkotó pártkongresszusukon szintén elkötelezték magukat a részvételi demokrácia intézményeinek erősítése mellett.<sup>13</sup>
3. A nagyobb társadalmi reprezentativitás elérését célzó kezdeményezések már a tartományi parlamenteket is elérték, ahol megszülettek az első kötelező női kvótát előíró szabályok, amelyeknek alkotmányossága jelenleg is viták tárgya,<sup>14</sup> viszont a társadalmi környezet változását mindenképpen jól jelzik. Sőt, nem csupán a közjogi intézmények területén vannak hasonló reformtörekvések, a nagyvállalatok igazgatótanácsai számára is női kvóták bevezetését tervezik a kormányzó kereszténydemokraták és szociáldemokraták.<sup>15</sup>

A magyar társadalmi–politikai kontextus kapcsán annyit érdemes megjegyeznünk, hogy míg Németországban a legtöbb párt egyetért az erősebb társadalmi részvételt célzó intézmények felállításával, addig a hazai közélet ebben a kérdésben is rendkívül megosztott. A kormányzat oldaláról egy európai szinten is egyedülállóan erős centralizáció tendenciája figyelhető meg (Tölgyessy, 2016: 40.), az állampolgári közvetlen részvételt országos szinten ritkán népszavazásokra, illetve a rendszeres időközönként visszatérő nemzeti konzultációkra korlátozva, amelyek sokkal inkább a politikai kommunikáció, mint a valódi állampolgári részvétel eszközei.<sup>16</sup> Ennél is meglepőbb viszont, hogy a kormánypárti önkormányzatok – egy komolyabb kivétellel<sup>17</sup> – még helyi szinten is elzárkóztak az egyébként Kelet-Európában is egyre jobban terjedő új intézmények, mint például a részvételi költségvetés bevezetése elől (Merényi, 2020a: 19–21.).

A 2019-es helyhatósági választások után az ellenzéki vezetésű önkormányzatok ezért több helyen is nagy lendülettel vágtak bele például részvételi költségvetések tervezésébe, amelyet a koronavírus mind anyagi, mind szervezési szempontból megnehezített, illetve több helyen meg is hiúsított. A Fővárosi Önkormányzat pedig egy, a területért felelős főpolgármester-helyettes vezetésével több kezdeményezést is elindított az állampolgári részvétel erősítésére, amelynek az egymilliárdos kerettel meghirdetett részvételi költségvetés<sup>18</sup> mellett a budapesti közösségi gyűlés volt a legjellemzőbb új intézménye.

#### 6.4. Az intézmény jövője a kezdeményezők céljai alapján

Mindkét kezdeményezés kimondott célja az *intézményesülés*, vagyis már középtávon is szeretnék elérni, hogy a kezdeményezésük bevett eszköze legyen a közösségi döntéshozatalnak. A Bundestag vezetői erre a kezdetektől kifejezett nyitottságot mutattak, a parlamenti képviselők aktívan figyelték

<sup>13</sup> Lásd <https://www.buergerrat.de/aktuelles/gruene-fuer-buergerraete/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>14</sup> Lásd például a tübingiai alkotmánybíróság ítéletét vagy a brandenburgi alkotmányjogi vitákat: [https://www.thueringer-landtag.de/uploads/tx\\_tltcalendar/protocols/Arbeitsfassung154.pdf](https://www.thueringer-landtag.de/uploads/tx_tltcalendar/protocols/Arbeitsfassung154.pdf); <https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/presse-statistik/pressemitteilungen/detail/~23-10-2020-paritaetsgesetz-verfassungswidrig> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>15</sup> Lásd <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gleichstellung-koalition-einigt-sich-frauenquote-in-vorstaenden-kommt/26645504.html?ticket=ST-1094404-espK6GAwD9pg7RF7qIAP-apl> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>16</sup> Lásd <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-07-13/amitas-parbeszed-helyett-a-nemzeti-konzultacio-gunyt-uz-az-allampolgari-reszvetelbol-velemeney> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>17</sup> Budafok–Tétény kerülete az egyik legjelentősebb gyakorlattal rendelkező önkormányzat az országban a részvételi költségvetés tekintetében. Bővebb információ: <https://kozossegregkapcsolva22.hu/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>18</sup> Lásd <https://otlet.budapest.hu/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

az eseményt, a következő, 2021-es projekt védnöki szerepét pedig a parlament elnöke, Dr. Wolfgang Schäuble vállalta.<sup>19</sup>

A budapesti közösségi gyűlés szervezői is kimondottan hosszú távra terveznek az intézménnyel, amelyet aktív részesévé szeretnének tenni a fővárosi döntéshozatalnak. A Fővárosi Önkormányzat az eredményeket összegző anyag előszavában konkrét területen is vállalást tesz a javaslatok megvalósítására:

A budapesti közösségi gyűlés tagjai szakértők segítségével részletesen megismerkedtek a klímaváltozás Budapest számára leglényegesebb vetületeivel, és alakítottak ki egy egyetemes javaslatcsomagot, amely meghatározó része lesz Budapest közeljövőben kidolgozott klímastratégiájának.<sup>20</sup>

A két projekt utánkövetése a koronavírus-járvány okozta bizonytalanság ellenére sem maradt el. A Bürgerrat képviselői a honlapjukon folyamatosan dokumentálják, hogy mely politikusokkal folytattak eszmecserét a kérdésben, a Bundestag albizottsága pedig 2020. október 6-án szakértőket meghallgatva külön ülésen foglalkozott az állampolgári részvétel kérdésével.<sup>21</sup> A Fővárosi Önkormányzat budapesti közösségi gyűlés céljával kapcsolatos ígéretét pedig a 2021 januárjában valóban elkészült Klímastratégia-tervezete<sup>22</sup> alapján mérhetjük le, amelyet 2021. február 19-ig véleményezhettek társadalmi egyeztetés<sup>23</sup> keretében az érdeklődők. A stratégia tervezete külön fejezetet szentel az állampolgári részvételnek – a közösségi gyűlés mellett számos közvélemény-kutatást, és egyéb mini-kérdőívet is ismertet –, és részletesen bemutatja a közösségi gyűlést és az ajánlásait. Az egész kísérlet folytatása szempontjából az egyik legjelentősebb kérdés véleményem szerint a javaslatok megvalósítása, és ennek nyomon követése, ezért kiemelten fontos fejlemény, hogy a DemNet honlapján Bart István és Honti Márk, a közösségi gyűlés két vezető szakértője röviden elemezte, hogy a Klímastratégia mennyiben ülteti át a Gyűlés javaslatait. Összefoglalóan kijelenthető, hogy bár számos ponton utal a Gyűlés által megfogalmazott javaslatokra, azonban – bár természetesen a részletek meghatározása nem egy stratégia feladata – túl sok helyen egyelőre megmarad az általánosságok szintjén, kevés számonkérhető indikátort tartalmaz, illetve a javaslatok bizonyos pontjait egyáltalán nem veszi figyelembe.<sup>24</sup>

A jövőt illetően a Bürgerrat-kísérlet folytatódik, a 2020 őszén indult új projekt Németország szerepével foglalkozik a világban, a közösségi gyűlés folytatása kapcsán 2020. február végéig nem találtam hivatalos információt.

---

<sup>19</sup> További részletek a 2021-es projekt honlapján: <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>20</sup> Riport az első budapesti közösségi gyűlésről – DemNet Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány, 4. o. <https://kozossegi-gyules.demnet.hu/kozossegi-gyules-budapest-2020-demnet-report.pdf> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>21</sup> Az ülés jegyzőkönyve, illetve az ülésről készült videófelvétel az alábbi linken érhető el: <https://www.bundestag.de/#url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzlwMjAva3c0MS1wYS1idWVyZ2Vyc2NoYWZ0bGljaGVzLW-VuZ2FnZWllbnQtNzkyOTI2&mod=mod531790> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>22</sup> Lásd [https://budapest.hu/Documents/klimastrategia/BP\\_klimastrategia\\_SECAP\\_egyeztetesi\\_anyag.pdf](https://budapest.hu/Documents/klimastrategia/BP_klimastrategia_SECAP_egyeztetesi_anyag.pdf) (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>23</sup> Lásd <https://budapest.hu/Lapok/2021/megkezdodott-budapest-klimastrategiajanak-tarsadalmi-egyeztetese.aspx> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>24</sup> Az intézmény jövője, valós súlya kapcsán mindenképpen kétségeket ébresztenek a fentiek, hiszen a városvezetés tulajdonképpen azt valósít meg, amit szeretne a gyakran szintén az általánosságok szintjén mozgó javaslatokból, és a „megvalósított” felvetések kapcsán is nagy a valószínűsége, hogy nem a gyűlés volt a döntés valós motivációja. Az is elgondolkodtató, hogy a kérdés felvetése a gyűlés vezetői szakértőitől, és nem például a résztvevőktől, esetleg a közgyűlés ellenzéki frakciókhoz tartozó politikusoktól származik.

## 7. Reprezentativitás

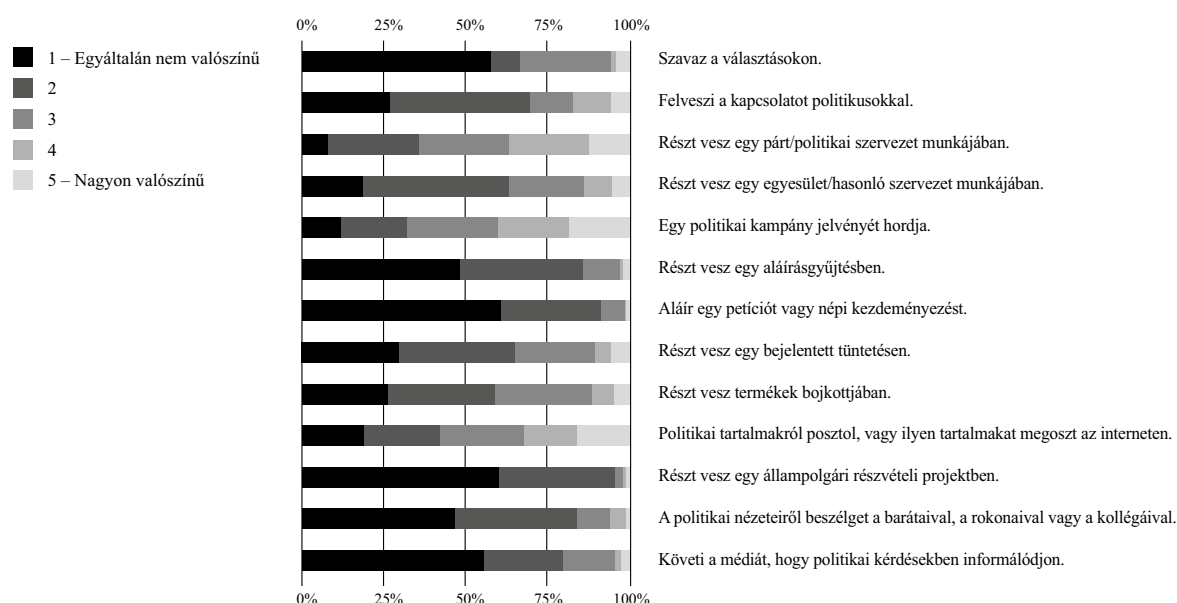
Ahogy a későbbiekben látni fogjuk, a német kezdeményezés két fő fázisból állt, a regionális konferenciákból, illetve magából a Tanácsból, amiben szövetségi szinten vettek részt a kisorsolt résztvevők. A minél nagyobb reprezentativitás már a regionális konferenciák során is kiemelt jelentőségű szempont volt, hiszen azt a célt tűzték ki maguk elé, hogy a megjelenő vélemények minél nagyobb mértékben tükrözzék a társadalmi spektrumot (Abschlussbericht, 2019: 3.).

Regionális szinten ugyanakkor a résztvevők még maguk jelentkezhetek az eseményre, a szervezők pedig állami szervek és civil szervezetek segítségével megpróbálták minél több résztvevőhöz eljuttatni a lehetőség hírét. Az aránytalanságok elkerülése érdekében a szervezők maguk választották ki a résztvevőket a jelentkezők közül *nem, életkor és képzettség* szerint. Szociodemográfiai szempontból megállapítható, hogy a *nők* és a *fiatalok* enyhén alulreprezentáltak voltak a résztvevők között. A képzettség kapcsán viszont már komolyabb aránytalanság volt megfigyelhető, a *képzettebb* rétegek a társadalom átlagához képest többszörösen túl voltak reprezentálva (Abschlussbericht, 2019: 11.).

A szervezők ügyeltek a helyszínek *akadálymentesítésére* is, az alacsonyabban képzett és bevándorló háttérű résztvevők érdekében pedig az előkészítés során minden dokumentumot *egyszerűbb nyelven* is összefoglaltak – a mondatok nem voltak túl hosszúak, kevés idegen szó szerepelt bennük, és a legtöbb esetben egyből a szövegben megmagyarázták a nehezebben érthető kifejezéseket. A résztvevők nagy része ugyanakkor az átlagosnál erősebb *politikai érdeklődéssel* rendelkezett, a saját bevallásuk szerint 87,1%-uk nagyon erős érdeklődést mutat a téma iránt, szemben a teljes lakosságban regisztrált 38,7%-kal. A *politikai aktivitás* is hasonló képet mutat: a résztvevők az átlagosnál nagyobb arányban tagjai politikai, vagy civil szervezeteknek, írnak alá petíciókat, vagy alakítják aktívan egyéb módon a politikai folyamatokat, ahogy ez az alábbi ábrán is látható.

### 4. ábra. A regionális konferenciák résztvevőinek attitűdjei a politikai aktivitás tekintetében

*Az Állampolgári Részvétel Tanácsában való részvétele növelte-e a valószínűségét az alábbiaknak?*



Forrás: Abschlussbericht, 2019: 35.

A tárgyalt témákkal kapcsolatos vélemények kapcsán ugyanakkor ismét aránytalanságok voltak megfigyelhetők: a folyamatot megelőzően szinte az összes résztvevő erőteljesen támogatta a közvetlen demokrácia intézményeinek kibővítését, és mindösszesen 1,9% nyilatkozott úgy, hogy a választott képviselők útján történő hatalomgyakorlás modelljét preferálja. Ezzel szemben egy 2019-es kutatás szerint a teljes lakosság 24%-a támogatja egy tisztán képviseleti alapon működő demokrácia modelljét, ez a csoport tehát rendkívül erősen alulreprezentált a regionális konferenciák résztvevői között (Abschlussbericht, 2019: 15.).

Az önkéntes jelentkezés útján történő kiválasztásnak voltak tehát kifejezett előnyei, hiszen a résztvevők egy jelentős része politikai témák iránt érdeklődő, társadalmilag aktív és tapasztalatokkal rendelkező környezetből érkezett, így képesek voltak a rendelkezésre álló rövid idő alatt is érdemben vitatkozni a kérdésekről, és számos ötlettel előállni.

Ennek a tényezőnek ugyanakkor számos hátránya is megmutatkozott, hiszen a teljes népesség jelentős részének politikai jellemzőit nem tükrözték a konferenciákon zajlott viták. Ezt a problémát természetesen tompította, hogy a regionális konferenciák alapvetően előkészítő fórumok voltak, és valódi döntéshozó szerv, a Tanács esetében más kiválasztási mechanizmusok működtek.

A szövetségi szinten működő Tanács résztvevőit szociodemográfiai kritériumok alapján *sorsolták ki véletlenszerűen*, amely a korábbi részben tárgyalt *aránytalanságok csökkentését* célozta. A minimális életkor 16 év volt, a kiválasztás pedig különösen a *nemre, életkorra, bevándorló háttérre, a lakóhely tartományi elhelyezkedésére és a település nagyságára* volt figyelemmel. A szervezők különböző költségterítésekkel és gyermekfelügyelet biztosításával azt is el kívánták érni, hogy lehetőleg minimális számú résztvevőt tartson távol a speciális anyagi vagy élethelyzete. A költségek megtérítésén túl a résztvevők 300 euró díjat kaptak a négy napra (Abschlussbericht, 2019: 13.).

A fenti tényezőknek köszönhetően kijelenthetjük, hogy a Tanács közel reprezentatívnak tekinthető, a nemet, az életkort és a bevándorló hátteret tekintve pedig szinte tökéletesen tükrözi a teljes népesség jellemzőit. (A résztvevők között voltak például olyanok, akik egyik nagy társadalmi nemhez sem tartozónak vallották magukat.)

A képzettségi szint ugyanakkor más társadalmi részvételi kísérletekhez hasonlóan már komoly aránytalanságokat mutat: a legalább főiskolai végzettségűek felülreprezentáltak, a csak középiskolai végzettséggel, vagy azzal sem rendelkezők pedig aránytalanul kevesen voltak a résztvevők között. A sorsoláson alapuló kiválasztási folyamat ugyanakkor nagyban enyhítette a politikai érdeklődéssel kapcsolatos problémákat: a Tanács tagjainak csupán 48,2%-a vallotta magáról, hogy erősen vagy nagyon erősen érdeklődik a politika iránt (az átlagos 38,7%-kal, illetve a regionális konferenciákon részt vevők 87,1%-os értékével szemben), és a politikai aktivitás tekintetében is csak kevéssel múlta felül a társadalmi átlagot (Abschlussbericht, 2019: 13.).

A reprezentativitás földrajzi értelemben is megvalósult, a szervezők a Német Szövetségi Köztársaság második kamarájának, a Bundesratnak a szavazati arányát vették alapul az egyes tartományok kiegyensúlyozásában tudomásul véve, hogy ez a megoldás az arányosnál nagyobb képviseletet biztosít majd a kisebb tartományoknak, a legnagyobbak pedig, mint például Bajorország vagy Észak-Rajna-Vesztfália, némileg alulreprezentáltak lesznek, ahogy az az alábbi táblázatban szerepel:

1. táblázat: *A Tanács reprezentativitása*

|                                  | Állampolgári<br>Részvétel Tanácsa | Teljes lakosság |
|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| <b>Baden-Württemberg</b>         | 10,4%                             | 13,3%           |
| <b>Bajorország</b>               | 8,5%                              | 15,8%           |
| <b>Berlin</b>                    | 7 %                               | 4,4%            |
| <b>Brandenburg</b>               | 6,5%                              | 3 %             |
| <b>Bréma</b>                     | 4,8%                              | 0,8%            |
| <b>Hamburg</b>                   | 6 %                               | 2,2 %           |
| <b>Hessen</b>                    | 4,2%                              | 7,5 %           |
| <b>Mecklenburg–Elő-Pomeránia</b> | 1,2%                              | 2,2 %           |
| <b>Alsó-Szászország</b>          | 10,7 %                            | 9,6 %           |
| <b>Észak-Rajna–Vesztfália</b>    | 10,7 %                            | 21,6 %          |
| <b>Rajna-vidék–Pfalz</b>         | 7,1 %                             | 4,9 %           |
| <b>Saar-vidék</b>                | 1,8 %                             | 1,2 %           |
| <b>Szászország</b>               | 3 %                               | 4,9 %           |
| <b>Szász-Anhalt</b>              | 7,1%                              | 2,7 %           |
| <b>Schleswig–Holstein</b>        | 7,7 %                             | 3,5 %           |
| <b>Thüringia</b>                 | 4,2 %                             | 2,6 %           |

Forrás: Abschlussbericht, 2019: 13. alapján készült fordítás

A tárgyalt témával kapcsolatos vélemények esetében ezúttal is erős aránytalanság volt megfigyelhető: az országos szinten részt vevők 2,2%-a – a regionális átlagokról sajnos nincs adat – támogatta kifejezetten a parlamentáris demokráciákban főszabályként alkalmazott *közvetett* hatalomgyakorlási mód-szereket a *közvetlen* intézményekkel szemben – a teljes lakosságban ez az arány 24%. A résztvevők ebben a tekintetben nagy mértékben különböztek az országos átlagtól (Abschlussbericht, 2019: 15.).

Bár ez a probléma minden hasonló kezdeményezés kapcsán rendszeresen felmerül, esetünkben különös súllyal esik latba, hiszen a tárgyalt kérdés maga is az volt, hogy szükség van-e arra, hogy a polgárok nagyobb közvetlen befolyást szerezzenek a politikai folyamatokban. Éppen a célként kitűzött közvetlen beleszólás erősítése miatt kifejezetten problémás, ha azokat nem, vagy nem kellő súllyal szerepeltetjük, akik elégedettek a *status quo*val, vagy éppen kifejezetten ellenzik a nagyobb részvételt.

A Tanács ugyanakkor lényegesen nagyobb reprezentativitást mutat szocioökonómiai szempontból, mint a hagyományos részvételi formák. Az aránytalanságok főként a *képzettségben*, a *politikai érdeklődésben*, *aktivításban*, illetve a *preferenciákban* találhatók. Megállapítható ugyanakkor, hogy bár a konferenciák és a Tanács különböző kiválasztási mechanizmusokkal dolgoztak, mindkét esetben világosan megmutatkoztak az adott módszer korlátai, és az is kijelenthető, hogy egy lényegesen színesebb, a társadalom jellemzőit jobban visszatükröző összetételt is el lehetett volna érni.

A Fővárosi Önkormányzat a projekt lokális jellegéből adódóan nem alkalmazott kétfórumos modellt – bár kerületi vagy akár agglomerációs szinten lett volna lehetőség a német regionális konferenciák mintájára egy előkészítő szinttel kezdeni a folyamatot –, hanem egyből fővárosi szinten kezdődött a tanácskozás. Ez azzal a hátránnyal járt, hogy a kezdeményezésről értesülő, és

aziránt érdeklődő vagy arra kifejezetten jelentkező polgárokat nem tudták bevonni a folyamatba. A projekt honlapja erre kifejezetten ki is tér, volt számos olyan fővárosi érdeklődő, aki a kezdeményezésről értesülve szívesen részt vett volna abban, ezáltal növelve azoknak a körét, akik terjesztik a Tanács hírét, a kizárólag a sorsoláson alapuló módszer miatt azonban erre nem volt lehetőség, mivel ez torzította volna a célként kitűzött minél nagyobb fokú reprezentativitást. Ez mindenképpen a kétfordulós német modell használata mellett szóló érv lehet egy jövőbeni tervezés kapcsán.

A német mintához hasonlóan, sorsoláson alapuló, kétlépcsős modellben választották ki a résztvevőket Magyarországon. Először a Belügyminisztériumtól csoportos adatszolgáltatás keretében kértek ki adatokat, majd az ez alapján kiválasztott 10 000 budapesti lakost levélben keresték fel a lehetőséggel. Az elvárásoknak nagyjából megfelelően (általában 3–5% a hasonló projektek esetében a pozitívan visszajelzők aránya) 333-an jeleztek vissza, akik közül a szervezők nem, életkor, végzettség és lakóhely alapján választották ki azt az 50 résztvevőt, akiknek lehetőleg minél nagyobb mértékben kell reprezentálniuk Budapest lakosságát (DemNet, 2020: 11.).

2. táblázat: A budapesti közösségi gyűlés célzott demográfiai összetétele

| Kritériumok | Cél | Válaszolók | Résztvevők<br>(eredetileg<br>kiválasztott) | Résztvevők<br>végleges |
|-------------|-----|------------|--------------------------------------------|------------------------|
|-------------|-----|------------|--------------------------------------------|------------------------|

**Földrajz** (forrás: KSH továbbvezetett népesség adatai 2019. január 1-re)

**Megjegyzés:** a reprezentativitás mellett cél volt, hogy minden kerület legalább egy fővel képviseltesse magát.

|                                                                |               |                     |           |                   |
|----------------------------------------------------------------|---------------|---------------------|-----------|-------------------|
| 1., 5., 6., 22., 23. kerület                                   | 1–3% (1–1 fő) | 1,2–4,8% (4–16 fő)  | 2% (1 fő) | 0–2,7% (0–1 fő)   |
| 2., 7., 8., 9., 10., 12., 15., 16., 17., 19., 20., 21. kerület | 3–5% (2–2 fő) | 1,8–8,4% (6–28 fő)  | 4% (2 fő) | 2,7–8,1% (1–3 fő) |
| 4., 14., 18. kerület                                           | 5–7% (3–3 fő) | 5,1–8,4% (17–28 fő) | 6% (3 fő) | 2,7–8,1% (1–3 fő) |
| 3., 11., 13. kerület                                           | > 7% (4–4 fő) | 5,1–6,9% (17–23 fő) | 8% (4 fő) | 8,1% (3 fő)       |

**Korcsoport** (forrás: KSH továbbvezetett népesség adatai 2019. január 1-re)

**Megjegyzés:** mivel csak a résztvevők születési évét ismerjük, július 1-ei születési dátummal számolva becsüljük az életkorukat.

|       |                  |               |             |               |
|-------|------------------|---------------|-------------|---------------|
| 18–29 | 17% (8–9 fő)     | 20,1% (67 fő) | 18% (9 fő)  | 18,9% (7 fő)  |
| 30–44 | 29,7% (15 fő)    | 21,3% (71 fő) | 30% (15 fő) | 29,7% (11 fő) |
| 40–65 | 29% (14–15 fő)   | 28,5% (95 fő) | 28% (14 fő) | 32,4% (12 fő) |
| 65+   | 24,3% (12–13 fő) | 30% (100 fő)  | 24% (12 fő) | 18,9% (7 fő)  |

**Nem** (forrás: KSH továbbvezetett népesség adatai 2019 január 1-re)

|       |                |              |             |               |
|-------|----------------|--------------|-------------|---------------|
| Nő    | 54,15% (27 fő) | 55% (183 fő) | 54% (27 fő) | 56,8 (21 fő)  |
| Férfi | 45,85% (23 fő) | 45% (150 fő) | 46% (23 fő) | 43,2% (16 fő) |

**Iskolai végzettség** (legmagasabb iskolai végzettség; forrás: KSH 2016-os mikrocenzus adatai)

|                          |                  |                |             |               |
|--------------------------|------------------|----------------|-------------|---------------|
| Alapfok vagy alacsonyabb | 23,4% (11–12 fő) | 3,9% (13 fő)   | 20% (10 fő) | 13,5% (5 fő)  |
| Középfok                 | 38,2% (19–20 fő) | 41,8% (139 fő) | 42% (21 fő) | 48,6% (18 fő) |
| Felsőfok                 | 38,4% (19–20 fő) | 54,4% (181 fő) | 38% (19 fő) | 37,8% (14 fő) |

**Az iskolai végzettségi szintek meghatározásai:**

Alapfok vagy alacsonyabb: nem rendelkezik az alább felsorolt végzettségekkel

Középfok: gimnáziumi vagy szakközépiskolai érettségi

Felsőfok: egyetemi vagy főiskolai diploma

Forrás: DemNet, 2020: 11.

A német kísérlethez hasonlóan a budapesti közösségi gyűlés végén is egy önkéntes és anonim kérdőívvel igyekeztek megtudni a szervezők a résztvevők visszajelzéseit, illetve esetleges attitűdváltozásait. A legrelevánsabb megállapítások az alábbiak voltak:

A kérdőívekből [...] az derült ki, hogy míg a gyűlés előtt a résztvevők egy tízfokú skálán átlagosan 5,6 pontra értékelték saját tájékozottságukat a klímavédelem kérdésében, ez az érzetük a gyűlés végére 7,9 pontra módosult. Ugyanez mondható el a résztvevők tájékozottságát illetően a főváros klímastratégiájának alakulásáról (előtte: 3,4 pont, utána: 6,6 pont), illetve a klímavész helyzet mibenlétéről is (előtte: 4,1 pont, utána: 6,6 pont). (DemNet, 2020: 14.)

A résztvevők tájékozottságát illetően láthatjuk tehát, hogy komoly fejlődést regisztrálhattunk saját bevallásuk alapján. A résztvevők létszáma miatt természetesen korlátozott a társadalmi hatása, illetve az is mérlegelendő, hogy ha az állampolgári tudatosság növelése az egyik fő cél, arányban állnak-e vele az alkalmazott erőforrások, nincsenek-e esetleg jobb alternatívák? Arra a kérdésre, hogy a Gyűlés mennyiben befolyásolta valójában a Fővárosi Önkormányzat döntéshozatalát, csak a későbbiekben kaphatunk választ egy olyan komplex elemzés keretében, amely a formális elemzés mellett – mely pontok kerültek elfogadásra a javaslatokból – azt is vizsgálja, hogy a Gyűlés döntése nélkül is megvalósultak volna-e ezek a döntések.

Komoly hiányosság, hogy ezt nem vetették össze az össztársadalom klímavédelemmel kapcsolatos tájékozottságával és attitűdjével. Nagy valószínűséggel egy, a német kísérletben is elemzett és az egyik legfőbb problémának tartott eredményt kaptunk volna, vagyis azt, hogy hiába a sorsolós kiválasztás, a visszajelzés és a megjelenés önkéntessége így is nagyban felülreprezentálja azokat, akik a témában tájékozottak, vagy valamilyen formában aktívan kapcsolódtak is hozzá. Ezt azért tarthatjuk komoly hiányosságnak, mivel ez éppen a kezdeményezésnek azzal a kiemelt céljával, a társadalmi reprezentativitással megy szembe, amelyet nagy erőfeszítésekkel próbált elérni.

Emiatt viszont bár a legfontosabb demográfiai tényezőkben közel reprezentatív volt mind a magyar, mind a német projekt, az már nagyon nehezen lenne megalapozottan kijelenthető, hogy az eredmény reprezentálja a lakosság véleményét az adott kérdésben. Egyértelmű, hogy ha a valós társadalmi helyzetet akarták volna reprezentálni, akkor egészen más lett volna a viták hangneme, bizonyosan nem 80–90% feletti eredmények születtek volna a végső döntések meghozatalakor, illetve minden bizonnyal többen érveltek volna úgy, hogy nincs szükség több közvetlen demokratikus részvételi jogra, illetve hogy például a klímaváltozás nem létezik, esetleg egy természetes folyamat, vagy hogy az adott résztvevő például személy szerint fontosabbnak tartja, hogy a munkahelye védelmére költsön a Fővárosi Önkormányzat.

## 8. Az eljárás értékelése, a deliberatív vita minősége

### 8.1. A háttérinformációk és a szakértői támogatás

A deliberatív vitát középpontba helyező állampolgári részvételi projektek egyik legfontosabb kritériuma, hogy a résztvevőket segítő információk *semlegesek* és könnyen *érthetők* legyenek. Ez kihat ugyanis a végső eredményekre, és az egész folyamat társadalmi nyitottságát, ezáltal pedig a reprezentativitását is befolyásolja (OECD, 2020: 100).



A német példa esetében a regionális konferenciákon a résztvevők értékelése szerint megfelelő segítséget kaptak a szervezőktől, és úgy érezték, hogy képesek voltak a vita követésére és alakítására. A válaszadók 93%-a nyilatkozott pozitívan a kérdésben. Az értékelő szervezet dokumentum-elemzése is megerősítette ezt az eredményt. A megállapításaik szerint az előkészítő anyagok és a szakértői előadások valóban alkalmasak voltak arra, hogy a résztvevők jó színvonalú és hatékony vitákat folytathassanak (Abschlussbericht, 2019: 22.).

Az Állampolgári Részvétel Tanácsában az írásbeli háttéranyagokon túl szakértői előadásokra is sor került, amelyeken kérdéseket is lehetett intézni a szakértőkhöz, sőt szakértői viták is segítettek az egyes kérdésekben való elmélyülést. A résztvevők nagy többsége ezúttal is pozitívan értékelte a folyamatnak ezt az aspektusát: a megkérdezettek több mint fele nagyon egyetértett azzal, hogy nagy segítséget jelentettek a szervezők és a szakértők által nyújtott háttérinformációk. A kiegyensúlyozottság tekintetében kritikusabbak voltak a résztvevők, de ezzel együtt ezen a területen is alapvetően pozitív értékelés született. A résztvevők értékelését (kérdőív formájában) ezúttal is megerősítette a szakértők dokumentumelemzése: a postán megküldött anyagok nem voltak sem túlzottan hosszúak, sem bonyolult szövegezésűek, és az idegen szavakat is mindig igyekeztek magyarázattal ellátni, illetve kerülni. Elfogult vagy manipulatív szöveget nem talált az utólagos ellenőrzés sem. A dokumentumok rövidsége miatt ugyanakkor természetesen az egyes álláspontok melletti érveknek csak a töredéke jelenhetett meg. Nagy segítség volt viszont a résztvevők számára a regionális konferenciákon és a Tanács korábbi ülésnapjain összeállított dokumentumok és plakátok gyűjteménye, amelyek viszont komoly mennyiségben álltak rendelkezésre, bár az utólagos értékelést végző szakértők kritikája alapján a szervezők nem terveztek elegendő időt a megtárgyalásokra (Abschlussbericht, 2019: 22–23.).

A szakértők előadásai kapcsán kiemelendő, hogy ezek nagyobb mértékben tartalmaztak olyan szakkifejezéseket és idegen szavakat, amelyeket nem mindig magyaráztak el. Ennek ellenére a szakértői hozzászólások legnagyobb részben mindenki számára érthetők és követhetők voltak. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a szervezők komoly erőfeszítései ellenére nem találtak olyan szakértőket, akik a polgárok erőteljesebb bevonása ellen szólaltak volna fel (Abschlussbericht, 2019: 18.), aminek több okát is feltételezhetjük. Egyrészt valószínűleg kevés idő állt rendelkezésre a szakértők felkérésére a regionális konferenciák és a Tanács ülései között, másrészt az is feltételezhető, hogy a téma legtöbb szakértője számára kevésbé volt vonzó az erőteljesebb közvetlen demokrácia ellen érvelni egy olyan közönségnek, amely maga is egy hasonló projektben vesz éppen részt. Az álláspont a későbbi vitákban sem kapott erős képviselést: három támogató felszólalóval szemben egy szakértő volt a javaslat ellen.

Bár a projektet értékelő jelentés szerint a szakértők mindent megtettek, hogy egy kiegyensúlyozott és semleges képet nyújtsanak, ennek ellenére természetesen ilyen módon nem lehetett az összes ismert érvet bemutatni a résztvevőknek. Mindenesetre a szakértői előadások részleges kiegyensúlyozatlansága az utólagos értékelés szerint nem vezetett torz eredményre a résztvevők számára: a résztvevők által felhozott érvek és ellenérvek ugyanis már egyensúlyba kerültek, mivel a csoportokban olyan új érvek is felmerültek, amelyeket a szakértők korábban nem neveztek meg, de levezethetők voltak a gondolatmenetükből (Abschlussbericht, 2019: 18.).

Meglátásom szerint a fővárosi projektnek szintén az egyik nagy erőssége volt a szakértői *támogatás*, amelyet a közösségi gyűlés szakmai programját vezető Bart István (Klímastratégia 2050 Intézet) és Honti Márk (Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, MTA-BME

Vízgazdálkodási Kutatócsoport), és az általuk vezetett szakértői csoport vezetett. A magyar kezdeményezés eredményeit vizsgáló anyag is kiemelten foglalkozik az elfogulatlan információmegosztással mint a deliberatív viták egyik alapfeltételével:

A két projektvezető a gyűlésen tárgyalt téma elismert szakértői, rálátással rendelkeznek a teljes témakörre mind mitigációs, mind korábban adaptációs szempontból, tudják, kik az egyes részterületek szakértői, és elkötelezettek az objektív, teljeskörű információmegosztás mellett. Annak érdekében, hogy lényeges szempontok és javaslatok ne maradjanak megfontolás nélkül, nyílt felhívást tettünk közzé augusztus elején, hogy a témában érdekelt szervezetek és szakértők jelezhessék, ha szeretnék a közösségi gyűlés tudomására hozni meglátásaikat és elképzeléseiket. A felhívásra jelentkező szervezetek képviselői a gyűlés első szakaszában, előadás vagy szakértői panelbeszélgetés keretében ismertették álláspontjaikat.<sup>25</sup> (DemNet, 2020: 14.)

A budapesti projektet elemző anyag hiányossága, hogy nem tér ki külön arra, hogy nyelviileg mennyire voltak érthetők az egyes háttéranyagok, illetve mennyire könnyen voltak követhetők a szakértői előadások, illetve a viták. Bár a bevándorló háttérű polgárok természetesen jóval kisebb arányban vannak jelen hazánkban, mint Németországban, az alacsonyabb képzettségű polgárokat ugyanakkor elriaszthatja, illetve a viták során sokkal inkább háttérbe szorulhat az álláspontjuk, ha olyan kifejezésekkel találkoznak, amelyek idegenek a számukra.

A vitákon előkerülő témák nyelvi jellemzőire a viták végén megfogalmazott ajánlások alapján következtethetünk. Szubjektív benyomásom alapján az anyagban szereplő kifejezések egy jelentős része nehezen érthető egy alacsonyabbban képzett polgár számára, továbbá számos olyan kifejezés található a szövegben, amelyet speciális háttértudás nélkül egy egyetemet végzett ember sem feltétlenül ért.<sup>26</sup>

Természetesen egy olyan komplex téma esetében, mint a klímaváltozás, a bonyolult kifejezések és a szakzsargon bizonyos mértékig elkerülhetetlen, a jövőben mégis üdvöztető volna erre a szempontra is külön hangsúlyt fektetni – és amennyire lehetséges, elmagyarázni ezeket a fogalmakat – a deliberatív vita minél teljesebb megvalósulása érdekében.

## 8.2. A döntéshozatal minősége

A német állampolgári tanács esetében, főként a regionális konferenciákon, a rendezvény térbeli és időbeli korlátai gyakran voltak kritika tárgyai a résztvevők részéről. A kiértékelő kérdőívek szabadszöveges válaszaiban gyakran említették, hogy a rendezvénynek otthont adó termek túl szűkek voltak, ez pedig gyakran ahhoz vezetett, hogy zavarták egymást az egyes csoportok. Az időbeli korlátozásokkal sem voltak megelégedve a résztvevők, a megkérdezettek 40%-a tartotta túl kevésnek a rendelkezésre álló időkeretet. Különösen a vitákra fordítható időkeretet kevesellték a szervezők és a politikusok hozzászólásaihoz képest. Bár a szakértők utólagos értékelése alapján mindkét kritika jogosnak tűnik a helyszíni beszámolók alapján, a résztvevőknek a szűk időkeret és a szűk terek ellenére is sikerült számos ötletet gyűjteniük a demokratikus intézményrendszer javítására (Abschlussbericht, 2019: 19.).

<sup>25</sup> A résztvevők a két nap során összesen tizenkét szakértő és aktivista előadásait hallgatták meg a klímavédelem témakörében. A gyűlésen elhangzott összes előadás elérhető a Fővárosi Önkormányzat, valamint a DemNet Youtube-csatornáján, továbbá a <https://kozossegiyuleS.demnet.hu/> és a <https://www.kozossegiyules.hu/> oldalakon (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>26</sup> Például: „önkormányzati ESCO-cég” – 24. oldal, a „P+R és B+R parkolók” – 27. oldal „CSR programok” – 30. oldal.

A munkacsoportoknak és a vitáknak két fő célkitűzése volt. Az első részben a résztvevőknek az aktuális demokratikus berendezkedés, a parlamentáris demokrácia erősségeit és gyengeségeit kellett számba venniük. Ennek a résznek ugyanakkor nem volt hatása a Tanács üléseire. A második kör feladata annak eldöntése volt, hogy a Tanács milyen kérdésekről vitatkozzon a közvetlen demokrácia, az állampolgári részvétel kapcsán, illetve milyen egyéb javaslatokat tárgyaljon meg, amelyek hozzájárulhatnak a demokratikus intézményrendszer fejlesztéséhez. Nem volt ugyanakkor világos, hogy a cél a napirendi pontok szűkítése, pontosítása és konkretizálása lenne, vagy épp ellenkezőleg: új ötletekkel kellene bővíteni az agendát. A probléma ellenére a regionális konferenciáknak sikerült számos értékes javaslattal előállniuk, amelyek mindkét fenti célt szolgálták. Az utólagos értékelés alapján a moderáció a legtöbb esetben kompetens, barátságos és elfogulatlan volt, és garantálta, hogy minden résztvevő szóhoz jusson, és minden felmerülő kérdésre válasz szülessen. Ezt a kiértékelő kérdőívek is megerősítették. Amennyiben valaki eltért az adott kérdéstől, a moderátorok azonnal igyekeztek erre figyelmeztetni. A kisebb csoportokban is alapvető szabály volt, hogy minden résztvevő meghallgatja a másik véleményét, azt tiszteletben tartja, és csak akkor szól hozzá ismét, ha az összes résztvevőnek lehetősége volt erre (Abschlussbericht, 2019: 20–21.).

Ritkán merült fel kritikaként, hogy ez a szabály nem mindenki számára volt egyértelmű, az ugyanakkor előfordult, hogy néhány asztalnál nem magyarázták el világosan a feladatmegosztást az egyes körök között. Az problémaként merült fel, hogy a moderátorok az ülésvezetés mellett néhol az eredmények megállapítását is a feladatuknak érezték. A szakértők véleményei alapján az asztaloknál kialakuló vita színvonala kifejezetten magas volt, amely a nyelvi színvonalon és a felhozott érvek számán is megfigyelhető volt. Ezt szintén megerősítették a kiértékelő kérdőívek tapasztalatai: a megkérdezettek közel 70%-a vélte úgy, hogy a résztvevők megalapozottan érveltek. A résztvevők saját értékelésük szerint is tisztelettel vitatkoztak egymással. A regionális konferenciák különlegessége abban állt, hogy a megjelent politikusokat bevonták, akik részt vehettek a vitákban, nem dominálták ugyanakkor azokat. Ezt a megállapítást a jelenlévők is megerősítették (Abschlussbericht, 2019: 21.).

A regionális konferenciákon a döntéshozatal során a prioritizálás módszerét (preferenciapontok) alkalmazták. A résztvevők így fejezhették ki, hogy a demokratikus intézményrendszer kapcsán mely javaslatokat tartják kiemelt jelentőségűnek. A módszer alkalmazása során két fő probléma merült fel. A preferenciapontok száma, amelyet egy résztvevő leadhatott, nem egyezett meg az egyes konferenciákon, és néha az asztaloknál is eltérések mutatkoztak. Az sem volt egyértelmű minden résztvevő számára, hogy mely témákra adhat le szavazatot: a közvetlen demokráciára, az állampolgári részvételre vagy egyéb javaslatokra. Az eredmények úgy alakultak ki, hogy a témajavaslatok közül kettő került kiválasztásra, és a szakértői hozzászólásokkal együtt került fel a szövetségi szinten működő Tanács napirendjére. A különböző javaslatokat először nagyobb témacsoportokba gyűjtötték össze, majd megszámozták a leadott preferenciapontokat, amelyeket az összes regionális konferencián az egyes csoportokra leadtak, és így alakult ki a javaslatok sorrendje. Ez az eljárás transzparens volt, és hatékonyan biztosította, hogy az egyes résztvevők preferenciái kidomborodjanak. A legtöbb szavazatot az alábbi témák kapták:

1. Transzparencia
2. Lobbi
3. Állampolgári nevelés és politikai ismeretek.

A Tanács napirendjén ezért a konferenciák alapján külön témaként jelent meg a nyilvánosság és a lobbizás, illetve a reprezentativitás. Így a transzparencia kérdése a lobbitevékenységgel kapcsolatos problémákra szűkült, amely a Tanács korlátozott időkeretével magyarázható. A reprezentativitás kérdésének felkerülése a napirendre önmagában természetesen érthető egy, a közvetlen demokráciával foglalkozó kísérlet kapcsán, a konferenciák történései alapján ugyanakkor némileg meglepő, hiszen a politikában megjelenő különböző csoportokkal foglalkozó témacsoportok csupán a kilencedik helyen zárt a preferenciaszavazatok alapján (Abschlussbericht, 2019: 23–24.).

A nehézségek egyik fő oka, hogy a résztvevők egy része a reprezentativitás témáját túl elméletinek, és nehezen körülhatárolhatónak tartotta. A tanácsban zajló viták egy része olyan kérdésekről szólt, amelyeket két hétvége alatt szükségszerűen csak a felszín érintő érveket vizsgálva lehetett körüljárni. Főszabály szerint a döntéshozatalra is kevés idő jutott. Hasonló kezdeményezések, amelyeknek szintén két hétvége állt a rendelkezésükre, általában egy szűkebb és jóval fókuszáltabb célkitűzéssel dolgoznak. A Tanácséhoz hasonlóan tág és komplex témák általában hosszabb időt igényelnek (Abschlussbericht, 2019: 30.).

Az egyes témacsoportok és a viták struktúrája megfelelő volt a résztvevők értékelése szerint. Az egyes asztalok feladata az volt, hogy kérdéseket gyűjtsenek a szakértők számára, pro és kontra érveket állítsanak össze, illetve javaslatokkal álljanak elő. A munkamegosztás kapcsán kritikaként merült fel egyes résztvevők által, hogy szívesebben dolgoznának a konkrét javaslatokkal pozitív és negatív érvek gyűjtése helyett. Az érvek és ellenérvek gyűjtése hasznos „bemelegítő feladatnak” bizonyult, az azonban bizonytalan volt, hogy a munkának ez a része hogyan hasznosul a továbbiakban. A résztvevők leginkább általános érveket gyűjtöttek ahelyett, hogy arról vitatkoztak volna, hogy egy bizonyos demokratikus intézmény milyen előnyökkel és hátrányokkal jár. Egy világosabb feladatmegosztás a vita és a javaslatok kidolgozása között nagyobb mértékben segítette volna a Tanács napirendjére kerülő javaslatok kidolgozását (Abschlussbericht, 2019: 30.).

A Tanács ülésein több alkalommal is volt lehetőség kérdéseket intézni a szakértőkhöz az adott témával foglalkozó csoport megbeszélésén. Egy szerkesztőcsapat összegyűjtötte ezeket a kérdéseket, csoportokba fűzte őket, és az egyes szakértőkhöz rendezte őket olyan módon, hogy minden feltett kérdést lefedjenek. A moderáció kapcsán különbséget kell tennünk a plénumon történő ülésvezetés, illetve az asztalok moderálása között. A plénum moderátorai nagyon figyeltek arra, hogy a komplexebb kérdéseket egyszerűbb nyelvezettel közvetítsék a résztvevők felé. A szakértői prezentációk során az idegen szavaknál a moderátorok tudatosan rákérdeztek ezek jelentésére, hogy biztosan minden résztvevő megérthesse a hallottakat. Emellett az idővel is jól gazdálkodtak, és egy panaszt is határozottan kezeltek, amelynek a megtárgyalására minden résztvevőnek lehetőséget biztosítottak az első nap estéjén egy külön teremben. A helyszíni megfigyelések alapján néhány moderátor túl kevés figyelmet fordított arra, hogy a hozzá nem szóló résztvevőket is bevonja a folyamatba, ami ahhoz vezetett, hogy néhány fiatal résztvevő alig vett részt a vitában. A legtöbb esetben az ülésvezetők segítőkészen beavatkoztak, amikor erre szükség volt, ennek ellenére voltak olyan esetek, amikor a résztvevők nem tudtak érdemben hozzászólni a témához, és a moderátoroknak kérdésekkel és javaslatokkal kellett továbblendíteniük a vitát (Abschlussbericht, 2019: 24.).

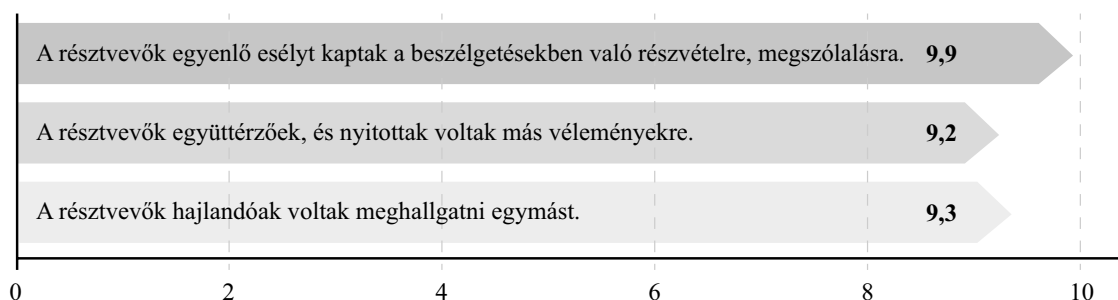
A budapesti közösségi gyűlést is komoly szakmai munkálatok előzték meg:

A csaknem nyolc hónapon keresztül tartó szakmai, tartalmi és logisztikai előkészítés után, számtalan közreműködő, facilitátorok, szakértők és több mint húsz önkéntes munkájának köszönhetően két hétvégén, 2020. szeptember 16–17-én és 23–24-én valósult meg az első budapesti közösségi gyűlés, ahol a résztvevők összesen mintegy 28 órán keresztül tanultak, tanácskoztak és döntöttek a gyűlés által feltett kérdésről: klímavész helyzet van – mit tegyen Budapest? (DemNet, 2020: 5.)

A szakértői csapathoz hasonlóan a facilitátorokat is két vezető irányította, akik hat másik tapasztalt közreműködővel együtt dolgoztak azon, hogy a viták minél magasabb színvonalúak legyenek. A résztvevők, a facilitátorok és a szakértők mellett az esemény egy részén a sajtó munkatársai, kutatók, illetve önkormányzatok képviselői és munkatársai is részt vehettek, azonban a vitákba nem volt lehetőségük belehallgatni, hogy semmilyen módon ne befolyásolhassák azokat. A résztvevők utólagos észrevételeit rögzítő kérdőívek alapján, ahogy azt az alábbi ábra is mutatja, a résztvevők kifejezetten elégedettek voltak a szükséges információkhoz való hozzáféréssel, a facilitátorok munkájával és a szervezők kommunikációjával is (DemNet, 2020: 39).

### 5. ábra. Az esemény értékelése

MENNYIRE ÉRT EGYET A KÖVETKEZŐ ÁLLÍTÁSOKKAL: (1–10)



Forrás: DemNet, 2020: 39.

Bár valószínűleg figyeltek erre a facilitátorok, ugyanakkor a jelentés nem utal arra a német projektben kiemelten hangsúlyozott elemre, amely szerint a vitákat moderáló szereplők kifejezetten ügyeltek, hogy minden résztvevő értse, ha nehezebben érthető kifejezés vagy téma merült fel.

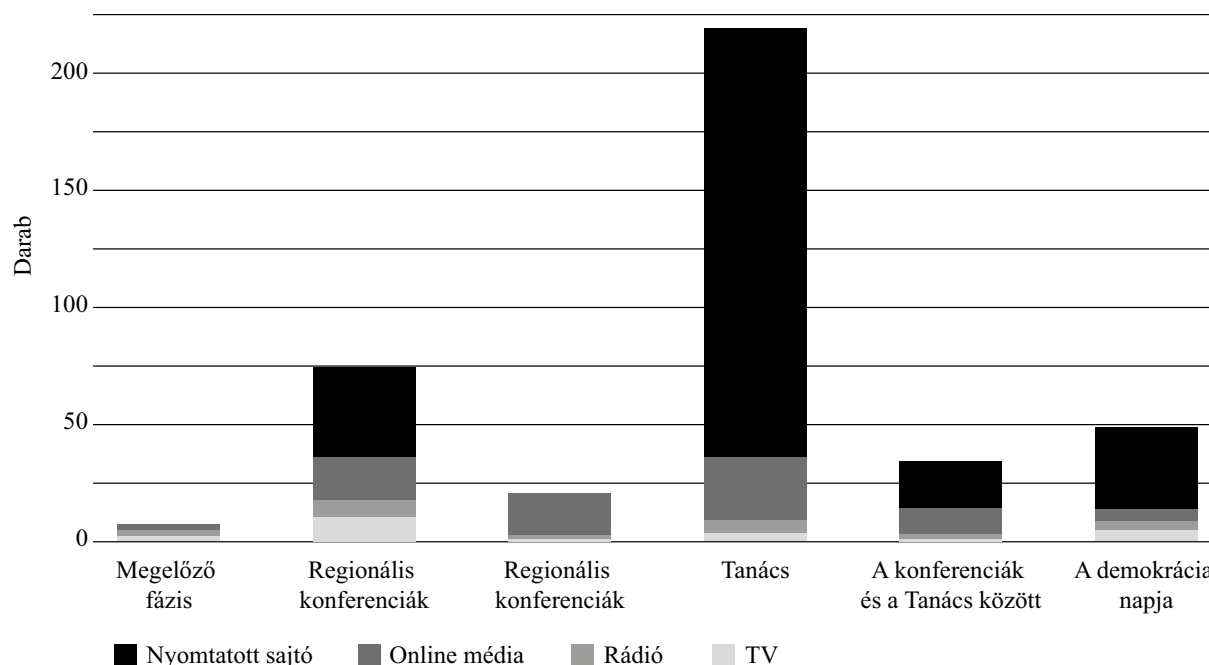
## 9. Politikai szereplők és a médiafigyelem

Kiemelésre érdemes szempont még a politikai szereplők bevonása, illetve az elért médiafigyelem kérdése. Ebben a tekintetben a politikai megosztottság problémakörén túl is azt kell megállapítanunk, hogy a német kezdeményezés sokkal komolyabb eredményekkel büszkélkedhet. Egyrészt a regionális konferenciákat és a berlini Demokrácia Napját<sup>27</sup> sok aktív politikus, parlamenti képviselő követte végig, a Tanács ülését egy korábbi tartományi miniszterelnök (Dr. Günther Beckstein) elnökölte, a Bundestag elnöke pedig védnökséget vállalt. Másrészt a két ország méretkülönbségét, illetve azt is figyelembe véve, hogy a német példában szövetségi szinten folyt a projekt, egy nagyságrenddel erősebb médiafigyelem övezte a kezdeményezést, és a Tanács munkájának lezárulta

<sup>27</sup> Lásd <https://www.buergerrat.de/buergerrat/tag-fuer-die-demokratie/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

után is számos aktív politikai szereplőt sikerült megszólítani a projekt kapcsán, amint azt a kezdeményezést szervező egyesület honlapja szorgalmasan dokumentálja is.<sup>28</sup>

6. ábra. Médiamegjelenések száma a német projekt egyes szakaszaiban



Forrás: Abschlussbericht, 2019: 27. alapján készült fordítás

A fővárosi példa kapcsán egyrészt a dokumentációból nem állapítható meg, hogy olyan politikai szereplők is érdeklődtek volna-e a projekt iránt, akiknek ez egyébként ne lett volna „munkaköri kötelessége” mint a főpolgármester, két helyettese, illetve a hivatal munkatársai. Ha az erőteljes hazai politikai megosztottság problémájától el is tekintünk, szembeűnő, hogy még ellenzéki szakpolitikusok (környezetvédelmi és klímakérdésekben egyébként aktív szereplők) megjelenését sem említi meg a szervezők által az eredményeket összefoglaló anyag. Egy konkrét problémát viszont bemutat a jelentés, ami bár valószínűleg valóban időbeli és szervezési problémák álltak a háttérben, sajnos mégis kritikákra adhat okot:

A legtöbb résztvevő Bardóczi Sándort, Budapest főtájépítészt nevezte meg, és Budapest zöldfelületekkel kapcsolatos terveiről hallott volna többet. Több, a Fővárosi Önkormányzat működésére és más klímavédelemmel kapcsolatos terveire vonatkozó kérdés is megfogalmazódott. Ennek kapcsán a gyűlés tagjai egy olyan önkormányzati munkatárs meghallgatását kérték, aki ezekre érdemben tud válaszolni. A szervezők mindent megtettek annak érdekében, hogy a résztvevők igényeit teljesítsék. Bardóczi Sándor azonban nem tudta vállalni a megjelenést a gyűlés második hétvégéjén, így helyette munkatársa, Gadó György adott tájékoztatást a gyűlés tagjainak a felmerült kérdésekről szeptember 26-án, a közösségi gyűlés harmadik napján, videóüzenetben. (DemNet, 2020: 18.)

Az eset azért is kifejezetten sajnálatos, mivel a résztvevők által megszavazott egyik konkrét javaslat kifejezetten olyan területet érint, amiért Bardóczi Sándor felel, másrészt nem sokkal a közösségi

<sup>28</sup> Lásd még <https://www.buergerrat.de/buergerrat/umsetzungsphase/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

gyűlés lezárulta után meghirdetett a vezetésével egy pályázatot<sup>29</sup> az önkormányzat, amely számos ponton mutat hasonlóságokat a gyűlés résztvevői által felvetett javaslatokkal, a lehetőség kapcsán azonban semmilyen módon nem utal a két hónappal korábbi gyűlés eredményeire. A jövőben néze-tem szerint fontos lenne odafigyelni a hasonló esetekre, mert adott esetben alááshatja az intézmény-be vetett bizalmat, ha a résztvevők azt látják, hogy nem valós partnereket látnak bennük, hanem egy éves szinten megrendezésre kerülő kötelező eseményt, ezzel szemben pozitív esetben nagyot lendíthet a kezdeményezés hosszú távú sikerén, ha a fővárosi polgárok a javaslataikat a gyakorlatban is látják megvalósulni – és ez az önkormányzat kommunikációjában is aktívan megjelenik.

Emellett sajnós a médiavisszhang is meglehetősen szerény maradt, különösen a több száz meg-jelenést elérő német példához képest. A kezdeményezés honlapján listázott összesen 29 link egy jelentős része is olyan tartalomra mutat, amelynél meglehetősen nyilvánvaló, hogy politikai célú megszólalás, nem pedig tájékoztatás volt a cél. (Több helyen a nemzetközi standardoknak egyébként megfelelő 40 000 Ft-os kompenzáció miatt támadták a közösségi gyűlés ötletét, nem egyszer valótlan információkkal).<sup>30</sup>

## 10. Összegzés, következtetések

Jelen írás célja az volt, hogy a szakirodalom, illetve egy külföldi példa segítségével megpróbálja kontextusba helyezni az állampolgári részvételi tanácsok első hazai kísérletét. Ahogy erre az elemzés során több helyen utaltam, a jövőbeni projektek kapcsán kívánatos lenne az elméleti keretek további tisztázása, ami a téma alapkérdéseire vezethet el bennünket.

Csak néhány lényeges kérdés kiemelve:

Mennyiben kell a modern közvélemény-kutatások és a közösségi média korában azt célként tételeznünk, hogy állampolgári részvételi tanácsok és közösségi gyűlések útján tudjuk meg a választók attitűdjeit egy kérdésben?

Mi a deliberatív folyamat végső célja a társadalom felé?

Mennyiben több az állampolgári tanács, mint egy fókuszcsoportos kutatás, vagy egy reprezentatív közvélemény-kutatás?

Mennyiben és hogyan érdemes leszűkíteni a résztvevők számára a megvitatandó területet, és hogyan lehet az ezzel kapcsolatos attitűdök viszonylatában elérni a minél nagyobb reprezentativitást?

A fenti kérdésekre érdemes lenne minél kiérleltebb válaszokat találniuk a szervezőknek, a szakértőknek, illetve végső soron a jogtudománynak is. Meglátásom szerint a demokratikus részvétel új módszereinek „rendszerintani besorolása”, vagyis a közjogi intézményrendszerben elfoglalt

---

<sup>29</sup> A pályázat linkje a főváros honlapján: <https://budapest.hu/Lapok/2020/egig-ero-fu.aspx> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

<sup>30</sup> Lásd <https://www.kozossegegigyules.hu/hirek> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

helyük meghatározása, és ezáltal a célok és funkció tisztázása egy olyan feladat, amelyhez alkotmányjogi eszközök is szükségesek.

Félő ugyanis, hogy amennyiben nem sikerül megtalálnunk a kezdeményezések szerepét, illetve nem jól találjuk el a megfelelő egyensúlyt az egyes, egymásnak gyakran részben ellentmondó célkitűzések (deliberatív vita, hatékony döntéshozatal, reprezentativitás) között, az új eszközök az újdonság erejének elmúltával egyszerű politikai marketingeszközzé, esetleg kötelező adminisztratív feladattá silányulnak, vagy eltűnnek a süllyesztőben, ahogy erre számos nemzetközi példa utal (Montag – Beribes, 2021: 75.).

## Irodalomjegyzék

- Abschlussbericht (2019). Geißel, Brigitte – Dean, Rikki – Jung, Stefan – Wipfler, Bruno: *Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation, Forschungsstelle Demokratische Innovationen der Goethe Universität Frankfurt am Main*.
- Benedek István (2017): Sodródó magyar demokrácia. A politikai részvétel és a választói magatartás zavarai. *Jel – Kép*, No. 3., 17–34. pp.
- Bokor Tamás (2013): *A médiatudatosság, mint a részvételi demokrácia előfeltétele*. Kézirat. <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2878/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.)
- Bürgergutachten Demokratie, Empfehlungen des Bürgerrats (2020). A Bürgerrat Demokratie projekt javaslatait és eredményeit összefoglaló jelentés. <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/buergergutachten.pdf> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.)
- Chwalisz, Claudia (2020): Introduction: Deliberation and new forms of governance. In: *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris, OECD Publishing.
- Cservák Csaba (2020): A digitalizáció hatása az alapjogok gyakorlására és érvényesítésére. In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.) *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. 55–77. pp.
- DemNet (2020). Várfi Melinda (szerk.): *Klíma-veszélyhelyzet van, mit tegyen Budapest?* Budapest, DemNet Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány.
- Farrell, David – Curato, Nicole – Dryzek, John S. – Geißel, Brigitte – Grönlund, Kimmo – Marien, Sofie – Niemeyer, Simon – Pilet, Jean-Benoît – Renwick, Alan – Rose, Jonathan – Setälä, Maija (2019): *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*. Centre for Deliberative Democracy and Global Governance working paper 2019/5. Canberra, Centre for Deliberative Democracy and Global Governance.
- Fazekas Mihály (2010): *Részvételi költségvetés – A demokratikus döntéshozatal erősítésének lehetősége önkormányzatok számára*. Budapest, Védegylet.
- Fischer-Bollin, Peter (Hrsg.) (2021): *Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung*. Berlin, Konrad Adenauer Stiftung.
- Gerwin, Marcin (2018): *Citizens' Assemblies. Guide to democracy that works*. Krakko, Open Plan Foundation.



- Merényi M. Miklós (2020a): A részvételi költségvetés esélyei. Budapest, Friedrich-Ebert-Stiftung. [https://www.fes-budapest.org/fileadmin/user\\_upload/dokumente/pdf-dateien/A\\_reszveteli\\_koltsegvetes\\_eselyei\\_20200210.pdf](https://www.fes-budapest.org/fileadmin/user_upload/dokumente/pdf-dateien/A_reszveteli_koltsegvetes_eselyei_20200210.pdf) (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.)
- Merényi M. Miklós (2020b): Mit mutatnak az első tapasztalatok? Blogbejegyzés. [https://k.blog.hu/2020/11/12/reszveteli\\_koltsegvetes\\_mit\\_mutatnak\\_az\\_első\\_tapasztalatok](https://k.blog.hu/2020/11/12/reszveteli_koltsegvetes_mit_mutatnak_az_első_tapasztalatok) (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.)
- Montag, Tobias – Beribes, Alexander (2021): Realismus statt Euphorie Fünf Thesen zum Umgang mit Bürgerräten. In: Peter Fischer-Bollin (Hrsg.): *Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung*. Berlin, Konrad Adenauer Stiftung. 43–46. pp.
- Neunecker, Martina (2017): »Kein Geld, geht nicht, machen wir schon«? – Der Einfluss von Bürgerbeteiligung auf kommunalpolitische Entscheidungen. *eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft*. [https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_neunecker\\_170315.pdf](https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_neunecker_170315.pdf) (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.)
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris, OECD Publishing.
- Pautsch, Arne (2017): The Assumed Crisis of Representative Democracy and the Role of Citizen Participation in Germany. *European Public Mosaic (EPuM). Public Administration School of Catalonia*, No. 1., 18–25. pp.
- Serdült, Uwe – Welp, Yanina (2015): How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo. *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 7., No. 2., 131–148. pp.
- Tölgyessy Péter (2016): Politika mindenekelőtt. Jog és hatalom Magyarországon. In: Gajduschek György – Jakab András (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI. 17–42. pp.
- Zödi Zsolt (2017): Jog és Jogtudomány a Big Data korában. *Állam- és Jogtudomány*, No. 1., 95–114. pp.

## **Bölcs laikusok döntéshozói szerepben?**

Közösségi gyűlés Budapesten és a nyugati országokban

*„Megélni azt, amiben élünk, az teljesen más, mint fentről nézve az egész.”*

A budapesti közösségi gyűlés egyik résztvevője

### **1. Bevezetés**

2020 szeptemberében szerény sajtófigyelem mellett került sor Budapest és egyben Magyarország egyik első közösségi gyűlésére (*citizens' assembly*), amelyet a főváros klímaváltozással kapcsolatos irányvonalának és döntéseinek kialakítása érdekében hoztak létre. A szervezésben közreműködő Fővárosi Önkormányzat képviselői a „történelmi” jelzővel illették a rendezvényt, és annak kapcsán a demokrácia, valamint a több részvételiség fontosságát hangsúlyozták. A tudósító sajtó túlnyomó része a szokványos pártpolitikai törésvonalaknak megfelelő módon számolt be az eseményről, csupán néhány lap tett említést annak mélyebb, tudományos háttéréről. Egy biztos: a budapesti közösségi gyűléssel a demokratikus innovációk egy olyan csoportja, a deliberatív demokrácia került alkalmazásra hazánkban, amely mára nemcsak Észak-Amerikában és Nyugat-Európában terjedt el, hanem Ázsiában, Ausztráliában, Dél-Amerikában és Kelet-Közép-Európában is számos példát találunk használatára (OECD, 2020).

A budapesti közösségi gyűlés háttérének átfogó megértéséhez és megalapozott értékeléséhez elengedhetetlen a közösségi gyűlések megjelenésének, elterjedésének és sajátosságainak áttekintése, valamint nemzetközi gyakorlatának feltérképezése. Ennek érdekében jelen tanulmány alapvetően három kutatási kérdésre keresi a választ: (1) Miként helyezhetők el a közösségi gyűlések a demokratikus innovációk halmazában? (2) Hogyan értékelhető a budapesti közösségi gyűlés a nyugati közösségi gyűlések tükrében? (3) Hogyan jellemezhető a közösségi gyűlés eszköze a gyakorlati tapasztalatok és a demokratikus innovációk értékelési szempontjai alapján?

A következőkben elsőként a demokratikus innovációk, a deliberatív fórumok és a közösségi gyűlések fogalmi meghatározását és elhatárolását végzem el, majd a közösségi gyűlések vizsgálatára rátérve közös jellemzőiket, valamint tipizálási lehetőségeik legfontosabb szempontjait mutatom be. Ezt követően keríték sort a budapesti közösségi gyűlés sajátosságainak áttekintésére, valamint három nyugati országban megvalósult közösségi gyűlés fényében történő értékelésére. Végül, a tanulmány összefoglaló fejezetét megelőzően, a közösségi gyűlés eszközt a demokratikus innovációk értékelési szempontjai tükrében járom körül.

### **2. Demokratikus innovációk, deliberatív fórumok és közösségi gyűlések**

Az elmúlt évtizedek során számos tekintetben a nyugati típusú demokráciák egyre erősödő válságjeleit figyelhetjük meg. Ennek elemeként említhető a csökkenő választási részvétel, a politikusokba és a politikai intézményekbe vetett bizalom alacsony mértéke, valamint az állampolgárok politikai

részvételét biztosító hagyományos szervezetek – mint a pártok és a szakszervezetek – tagságának hanyatlása (Smith, 2009: 4.; Newton, 2012: 4.). Ezzel párhuzamosan a polgárok politikai intézményrendszerrel kapcsolatos új igényei kerülnek előtérbe: több részvételi lehetőséget, szigorúbb elszámoltathatóságot, átláthatóbb döntéshozatali folyamatokat és kevesebb korrupciót várnak el (Newton, 2012: 3.). A demokratikus innovációk ezekre a problémákra keresik a megoldást. Olyan eszközök sokszínű és változatos csoportját jelentik tehát, amelyek a modern képviseleti demokrácia intézményeinek kiegészítését és patológikus jelenségeinek mérséklését célozzák (Newton, 2012: 10–11.).

## 2.1. Elméleti keret

A demokratikus innovációk egyik fő közös vonása, hogy az állampolgárok a politikai folyamatokba történő hatékonyabb bevonása és érdemi részvételük elősegítése által kívánják kezelni a fennálló intézményrendszer válságjeleit (Smith, 2009: 2.). Ezen céljukat a képviseleti, a deliberatív és a részvételi demokrácia keretei között kialakult eszközök és eljárások útján igyekeznek elérni, ezáltal túlmutatnak a négy- vagy ötévente megrendezett választásokra korlátozódó részvételi formán (Oross, 2020: 106.). Fontos megjegyezni, hogy az állampolgárok közvetlen bevonásának módszereit érintő kritikák többsége a képviseleti rendszer teljes kiiktatása, felváltása esetére vonatkozik (Budge, 2012: 32.). Az újdonsült részvételi lehetőségek és a képviseleti rendszer elemeinek megfelelő arányú és struktúrájú vegyítése ugyanakkor segíthet mindkét megközelítés jótékony tulajdonságait kiaknázni, miközben a kedvezőtlen hatások többsége kiszűrhető. A demokratikus innovációk éppen ezt az egyensúlyi állapotot keresik. Ezáltal képesek lehetnek a modern képviseleti demokráciák válságjeleinek enyhítésére, így többek között a politikai hatékonyságérzet általános növelésére, a politikai döntések legitimitációjának erősítésére, illetve az állampolgárok tájékozottságának emelésére.

A közös ismérvek ellenére ugyanakkor a demokratikus innovációk családján belül számos elkülönülő típust különböztethetünk meg, döntően az alapján, hogy az egyes konkrét módszerek milyen eszközöket alkalmaznak, és milyen jellegű eredményeket kívánnak elérni. Smith tanulmányában (2005: 14–15.) a demokratikus innovációk hat típusát különítette el, Michels (2011: 280.) eltérő szempontrendszer alapján négy fő típust különböztetett meg, míg Elstub és Escobar tipológiája (2017a: 22–25.) megint más megközelítést alkalmazva öt kategóriát határozott meg. A különböző tipológiák közös sajátossága ugyanakkor, hogy az egyes kategóriákon belül elhelyezkedő demokratikus innovációkat egymással rokonsági kapcsolatban állónak tekintik, amelyek bizonyos kritériumok alapján tovább csoportosíthatók. Jelen tanulmányban a jellemzően a deliberatív fórumok (*mini-publics*) kategóriájába sorolt közösségi gyűlések vizsgálatára kerítünk sort.

A deliberatív demokrácia megközelítésében központi szerepet tölt be az állampolgárok egyenlőségén alapuló tanácskozás, a fontos kérdések nyilvános megvitatása, túllépve az érdekek egyszerű aggregációján (Cohen, 2009: 248–251.). Ezen felfogás szerint tehát az optimális döntések meghozatala érdekében nem elegendő csupán felmérni az érintettek preferenciáit, érdekeit és választásait, hanem szükség van az állampolgárok közös gondolkodására, érvelésére és egymás elképzeléseinek ismeretében végzett mérlegelésére. A deliberatív fórumok éppen ebből a megfontolásból kiindulva ideális közeget kívánnak teremteni az állampolgárok jótékony interakciója és tanácskozása számára. Elméleti megalapozásuk Robert Dahl (1989: 340.) nevéhez fűződik, aki *Democracy and Its Critics* című nagy hatású könyvében vetette fel a koncepciót. Dahl arra a kérdésre kereste

a választ, hogyan lehetne megismerni, hogy az egyes nagy horderejű kérdésekben milyen álláspontot alakítana ki a társadalom, amennyiben tagjainak többsége aktív és magasan informált lenne. Elképzelése szerint a deliberatív fórum egy olyan, az egész társadalomra nézve reprezentatív, véletlenszerűen kiválasztott állampolgárokból álló csoport, amely különböző közügyek megvitatására jön létre. A csoport tagjai a legfrissebb tudományos eredmények alapján tájékozódnak, és az általuk folytatott tanácskozás során megismerik egymás véleményét egy adott közügyet érintő téma kapcsán. A deliberációt követően pedig kialakítják álláspontjaikat a megtárgyalt kérdések vonatkozásában. A koncepció szerint, amint a deliberatív fórumon résztvevők csoportja véletlenszerűen kiválasztott, és az egész társadalomra nézve reprezentatív, úgy annak döntése az egész társadalom meggyőződését tükrözi, amely ilyen módon nem helyettesíteni, hanem kiegészíteni szándékozik a képviseleti demokrácia intézményei által alkalmazott döntéshozatali folyamatot.

Amint Dahl eredeti felvetéséből is tükröződik, a deliberatív fórumok létrehozásának kulcsa a véletlenszerű kiválasztásban és a reprezentativitásban rejlik: az adott társadalom tagjai egyenlő eséllyel kerülhetnek be abba a kiválasztott csoportba, amelynek összetétele az egész politikai közösség kor, nem, iskolázottság és lakóhely szerinti megoszlását tükrözi. Ez a két tényező határozza meg azt, hogy a kiválasztott csoport döntései az egész társadalom döntésének tekinthetők-e. A fórum sikeressége tekintetében szintén esszenciális elem a tanácskozás minősége, illetve a rendelkezésre álló friss tudományos ismereteket érintő informáltság mértéke.

Fontos megjegyezni, hogy Dahl idealista elképzelésével szemben a valóságban sosem valósítható meg tökéletesen véletlenszerű vagy tökéletesen reprezentatív kiválasztás, ahogy a tanácskozás minősége és az informáltság szintje sem lehet tökéletes. Ugyanígy a deliberatív fórumok döntéseinek érvényesülése közel sem automatikus (Smith, 2009: 92.). A gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor további olyan hatásokra is rámutattak, mint például a tanácskozó fórumon résztvevő állampolgárok ismereteinek számottevő bővülése (Smith, 2009: 96.) vagy a politikai döntéshozatal folyamatának transzparenssebbé válása (Smith, 2009: 101.). Ezen jelenségek okaira a későbbiekben részletesen kitérek.

A közös jellemzők ellenére a deliberatív fórumok gyakorlati megvalósítása során azok változatos formákban és különböző sajátosságokkal jöttek létre. Elstub és Escobar szerzőpárosa (2017b: 1–3.) a deliberatív fórumok öt csoportját különítette el, amelyek közül a jelen tanulmányban részletesen tárgyalt közösségi gyűlés tekinthető időben a legkésőbb alkalmazottnak és egyben a legradikálisabban innovatívnak. Ugyan a szakirodalomban még nem teljesen egységes a fogalom használata, jelen tanulmányban azokat a deliberatív fórumokat tekintem közösségi gyűléseknek, amelyek a résztvevő csoport végső döntése alapján kifejezetten az érintett állami szereplők és döntéshozók egyes szakpolitikai céljainak és intézkedéseinek meghatározására törekednek (lásd például Ferejohn, 2008: 196.; Talpin, 2012: 187; Elstub – Escobar, 2017b: 3.).

A közösségi gyűlések a politikai döntéshozatalra vonatkozó determináló hatása tekintetében Gastil és Wright szerzőpárosa (2019) Dahl felvetésénél jóval radikálisabb elképzelést fogalmaz meg, amikor a képviseleti demokráciák jelenkori válságából kiindulva a választás mellett a sorsolás jelentőségének felértékelését szorgalmazza. A szerzők a demokratikus működés feljavítása érdekében arra tesznek javaslatot, hogy olyan szimmetrikus bikamerális rendszerek kerüljenek kialakításra, amelyekben az egyik kamarát továbbra is választott képviselők alkotnák, ám a másik, az egész

társadalomra nézve reprezentatív csoportból álló kamara mandátumait sorsolás útján töltenék ki a képviselők. Elképzelésük szerint mindkét kamara élhetne törvénykezdeményezési joggal, és a törvényjavaslatok mindkét testület többségének támogatása esetén kerülnének elfogadásra. Gastil és Wright úgy véli, hogy a törvényhozások ilyen módon történő átalakítása azért lenne előnyös, mert a sorsolt testület esetében egyrészt a gazdasági erőviszonyok nem torzítanák a szelkeció eredményét; másrészt a képviselők újraválasztásért folytatott küzdelme és a pártfegyelem nem befolyásolná a parlamenti munkát, így az egyéni motivációk és a hagyományos törésvonalak kevésbé jelentenék a hatékony munkavégzés korlátait; harmadrészt pedig a reprezentativitás által biztosított demográfiai sokszínűség a választók érdekeinek hitelesebb képviselését tenné lehetővé. Dahl koncepciójával összehasonlítva azt mondhatjuk, hogy Gastil és Wright a deliberatív fórumok modern képviseleti demokráciákba beágyazott formáját vázolta fel, amelynek újító és markáns jellegét elsősorban a parlamenti keretek közötti intézményesítettség jelenti.

Egyes szerzők azonban még radikálisabb elképzelésekkel álltak elő. Bouricius és Schecter (2013: 7.) a deliberatív fórumok, illetve közösségi gyűlések intézményesítettségének és a döntéshozatalba történő közvetlen bekapcsolásának öt elméleti szintjét különítette el. Ez alapján ezen eszközök használhatók: (1) egy törvény kialakítására, (2) egy szakpolitika szabályozásának megalkotására, (3) a polgári kezdeményezések és népszavazások tanácskozási minőségének növelésére, (4) a kétkamarás parlamentek egyik kamarájának felváltására, valamint (5) a választáson alapuló törvényhozás teljes lecserélésére. Van Reybrouck (2018) – aki maga is az általa bireprezentatív rendszernek nevezett kétkamarás megoldás mellett érvel – úgy véli, hogy ezen alkalmazási formák történetileg is követik egymást, és minden lépés újabb, markánsabb változás előtt nyitja meg az utat. A szerző szerint az első három szint már kipróbálásra került, és habár a negyedik és ötödik szint nagyobb kihívást jelent, belátható időn belül ezek is megjelenhetnek.

Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a képviseleti rendszer tartós és jelentős átalakulását feltételező radikálisabb elképzelések jelenleg rendkívül messze állnak a modern demokráciák realitásától, valamint önmagukban is számos új problémát és ellentmondást vetnek fel, úgy az elméleti kidolgozottság, mint a gyakorlati alkalmazhatóság terén. Mivel azonban ezen problémák részletes tárgyalása szétfeszítené a jelen tanulmány kereteit, ezen a ponton csupán azt szükséges jelezni, hogy a továbbiakban a Bouricius és Schecter által megállapított mérsékelt első és második szinttel foglalkozom. Amint azt az alábbi fejezetek során is hangsúlyozom, abból az előfeltevésből indulok ki, hogy a közösségi gyűlések alkalmazásának és intézményesítésének van egyfajta természetes határa: alapvető célkitűzésük a képviseleti rendszer kiegészítésére és nem pedig felváltására irányul.

## 2.2. Történeti előkép: „közösségi gyűlés” az ókori görög poliszokban

A demokratikus innovációk gyakran merítenek a közvetlen demokrácia őshazájának számító ókori görög városállamokban alkalmazott intézmények gyakorlatából, és azokat igyekeznek átültetni a jelenkori körülmények közé. Ebből a szempontból a közösségi gyűlések sem jelentenek kivételt.

A fontos tisztségek betöltőinek sorsolás útján történő kiválasztása az ókori athéni demokráciában általánosságban bevett volt, hiszen ekkor a választás az arisztokrácia, míg a sorsolás a demokrácia eszközét jelentette (Sintomer, 2019: 55.). Arisztotelész – habár saját korában a demokráciát rossz berendezkedésnek gondolta – a következőképpen fogalmazott erről: „demokratikusnak tartjuk

a hivatalok sorsolását – oligarchikusnak, mikor választják; továbbá demokratikusnak, ha e hivatalok nincsenek vagyonhoz kötve, oligarchikusnak, ha vagyonhoz vannak kötve” (1969: 58.). Kleiszthenész i. e. 507-ben elfogadott reformjai eredményeképpen sorsolással választották ki többek között a *bulé* tagjait, a vezető civil (nem katonai) tisztségviselők jelentős részét (mindenekelőtt az arkhónokat) és az esküdtbírótság (*héliaia*) tagjait (Owen – Smith, 2019: 281.).

A közösségi gyűlések koncepciója esetében az ókori mintát leginkább a görög városállamokban működő *bulé* jelenti. A legtöbb görög poliszban létezett olyan közvetlen demokratikus döntéshozatali fórum, amelyen minden állampolgár rendelkezett szavazati joggal. Azonban az egyes ügyek vitáit nem volt célszerű ezeken a nagy létszámú gyűléseken lefolytatni, mivel azok rövidesen kezelhetetlenné és zavarossá váltak volna. Éppen ezért számos városállam létrehozott egy olyan *bulé* elnevezésű testületet, amelynek feladatkörébe tartozott a nagy létszámú gyűlések napirendjének megvitatása, megalkotása és szabályozása (Ferejohn, 2008: 195.). Az athéni *bulé* például az i. e. 6. század elején 500 fővel működött (ötszázak tanácsa), tagjait közigazgatási egységeként azonos számban (a 10 *phüléből* 50–50 tagot), egy éves időtartamra sorsolással választották ki a 30. életévüket betöltött állampolgárok közül (Rhodes, 1972: 1., 7.). Athénban a *bulé* tanácskozó testületként működött, és ebben az időszakban maga felelt a legfőbb közvetlen demokratikus döntéshozó szerv, a népgyűlés (*ekklészia*) munkájának előkészítéséért, vagyis napirendjének kialakításáért, illetve az elé kerülő javaslatok megvizsgálásáért és felülvizsgálataért (Rhodes, 1972: 20.; Ferejohn, 2008: 195.). A jelenkori közösségi gyűlések nem kizárólag, de gyakran a *bulékhoz* hasonló szerepet töltenek be (Chambers, 2018: 56.). Így például javaslatot tesznek a modern demokráciák legfontosabb közvetlen demokratikus döntéshozatali fórumára, vagyis a népszavazásra kerülő ügyekre, illetve a választott politikusok által tárgyalandó kérdésekre vonatkozóan. Dahl eredeti koncepciójával szemben azonban végső döntési jogkörrel jellemzően nem rendelkeznek, ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy ne céloznának ilyen jellegű szerepet is.

Fontos megjegyezni, hogy a módszerek hasonlósága mellett az ókori athéni *bulé* és a modern képviseleti demokráciákban létrehozott közösségi gyűlések legfontosabb különbsége, hogy – elsősorban a népesség és a földrajzi terület méretének nagyságrendbeli különbözősége miatt – némileg eltérő logikán alapul működésük. Amint Sintomer (2019: 57.) is rámutat, a tisztségviselők sorsolása Athénban a nép önkormányzásán alapult: az állampolgárok viszonylag alacsony száma lehetővé tette, hogy jelentős részük élete során legalább egyszer fontos pozíciót töltsön be, vagyis a kormányzott nép maga is kormányozzon. Hansen (1991: 313.) számításai szerint nagyjából minden harmadik athéni állampolgár legalább egyszer a *bulé* tagjai közé került. A jelentősen nagyobb népességű és területű modern demokráciákban azonban már nem lehetséges biztosítani, hogy az állampolgárok számottevő része közvetlenül is részt vegyen a kormányzásban. Ezért az önkormányzás elve helyett a reprezentatív minta kialakítására és a hatékony deliberációra került a hangsúly, amely végső soron azt hivatott modellezni, hogy hogyan gondolkodna a társadalom egésze (Sintomer, 2019: 55–57.).

### 2.3. A közösségi gyűlés szerepe a modern képviseleti demokráciában

A közösségi gyűlések alkalmazásának legfőbb előnye annak a képviseleti rendszerből szükségszerűen fakadó ellentmondásnak az áthidalása, amelyet megbízó–ügynök problémának (*principal-agent problem*) nevezhetünk. A politikatudomány által eredetileg a közgazdaságtantól (Spence – Zeckhauser, 1971; Ross, 1973) átvett értelmezési keret a modern demokráciák szempontjából releváns

központi eleme, hogy a választópolgárok összessége – mint megbízó – képviselőket (ügynök) választ a közügyeket érintő döntések meghozatalára. A képviseleti rendszer belső feszültsége abból fakad, hogy a választók támogatásáért versengő politikusok elsődleges célja általában személyes érdekeik követése, mindenekelőtt újraválasztásuk elérése (Mayhew, 1974: 5.), amely adott esetben éppen a választópolgárok hosszú távú érdekeivel szöges ellentétben álló tevékenységfajtákat ösztönözhet. Azonban, még ha ezt az igen meghatározó jelenséget félre is tesszük, és úgy tekintünk a politikusokra, mint akik a választóik érdekeinek képviseletében mindig hajthatatlanul elhivatottak, akkor is be kell látnunk, hogy egyetlen képviselő sem ismerheti meg teljességében az állampolgárok életének viszonyait és az abból fakadó számtalan konkrét igényt. Ennek az ismeretnek a birtokában csakis maguk az állampolgárok lehetnek. Fel kell ismerünk tehát, hogy – legalábbis az emberek saját életviszonyai alakítása tekintetében – amint Pataki fogalmaz, „»laikus« és szakértő szembeállítás elavult gondolkodási keretünket mintázza” (2007: 144.). Különösen abban az esetben igaz ez, amennyiben a demokráciát és az állampolgárok döntési szabadságát fontos értékeknek tartjuk.

A képviseleti rendszer ellentmondásai tehát nagyban nehezítik a választók valódi érdekeinek választott képviselők útján történő érvényesítését. Ennek fontos elemét jelenti az is, hogy a képviselők ellenőrzésének és elszámoltatásának eszközei meglehetősen korlátozottak. Amint Lane (2013: 86–87.) kifejti, a választási programok gyakran kevésbé konkrét, általános ígéreteket tartalmaznak, az egyes politikai eredmények értelmezése és értékelése során pedig az állampolgárok jelentős részben képviselőik interpretációjára vannak utalva, ami az ellenőrzés akadályát jelenti. Mi több, Young (2002: 132.) úgy véli, hogy a legtöbb demokráciában a képviselők elszámoltathatóságának lehetősége elmarad felhatalmazásuk erejétől, sok esetben a politikusok felelősségre vonásának kizárólagos eszköze újraválasztásuk elmaradásában nyilvánul meg. Young továbbá a képviseleti rendszer jelentős normatív problémájának tekinti a képviselők és a képviseltek közötti kapcsolat meglazulásának kockázatát, mivel ezáltal a választók úgy érezhetik, nincs befolyásuk a politikai döntéshozatal alakulására, így közömbössé, inaktívvá válnak. A modern képviseleti demokráciákban ráadásul nem csupán egyetlen megbízó–ügynök kapcsolatról beszélhetünk, sokkal találóbbs delegálási láncolatot említenünk, amelynek rendszerében egyes állami tisztségek betöltői több (akár öt–tíz) közvetett kiválasztási szakaszon keresztül nyerik el megbízatásukat (Sebők, 2015: 14.).

A képviseleti rendszer globális válságának súlyosságát az empirikus kutatások is rendszerint visszaigazolják. A Pew Research Center 2019-ben végzett és tavaly publikált – országonként reprezentatív mintán és összesen 38 426 megkérdezett bevonásával készült – kutatása (2020: 19.) során 34 ország válaszadóinak 64%-a nem értett egyet azzal az állítással, hogy a választott tisztségviselők többsége foglalkozik a hozzá hasonló emberek véleményével. Mi több, ez a jelenség a 14 vizsgált európai uniós országból 8 esetében – köztük Görögországban, Franciaországban, Olaszországban és hazánkban – még határozottabban került felszínre: a válaszadók kétharmadot meghaladó aránya vélte úgy, hogy a legtöbb választott tisztségviselő nem foglalkozik az egyszerű állampolgárok igényeivel. Az egy évvel korábban, 2018-ban készült adatfelvétel eredményei (Pew Research Center, 2019) a megkérdezettek hasonlóan kritikus álláspontját tükrözte a képviselők magatartását és a képviseleti demokrácia működését illetően. A 27 ország reprezentatív mintáján és összesen 30 133 megkérdezett bevonásával készült felmérés során a válaszadók 54%-a vélte úgy, hogy országában a legtöbb politikus korrupt. A hazájuk politikusait korruptnak gondolók kiemelkedően magas arányban voltak jelen többek között olyan képviseleti rendszerekben, mint Görögország (89%), Olaszország (70%), Magyarország (70%) és az Egyesült Államok (69%). A képviseleti demokrácia

központi elemét, a választásokat érintő kérdés kapcsán a megkérdezettek 60%-a értett egyet azzal, hogy függetlenül attól, ki nyeri a választásokat, nem történnek nagy változások. A választások érdemi hatásával kapcsolatban szkeptikusok aránya az átlagosnál is magasabb volt többek között olyan európai democráciákban, mint Görögország (82%), Németország (65%), Svédország (65%) és az Egyesült Királyság (65%). Mindez rávilágít arra, hogy a modern képviseleti rendszer problémáit, a képviselőknek az egyszerű állampolgároktól való eltávolodását és az állampolgári kontroll gyengeségét maguk a választók is érzékelik, sőt, többségük elégedetlen a democráciák működésével.

A közösségi gyűlések a megbízó–ügynök problémát olyan módon oldják fel, hogy a képviseleti rendszer megbízóit, vagyis a választópolgárokat – a reprezentatív csoporton keresztül – közvetlenül kapcsolják be az egyes közügyekkel kapcsolatos döntéshozatal folyamatába. Ennek eredményeképpen a felhatalmazás sokszorosan közvetett láncolata helyett az állampolgárok saját érdekeik és elképzeléseik képviseletével maguk vesznek részt a politikai napirend meghatározásában, a döntési alternatívák kidolgozásában vagy akár a végső döntések meghozatalában. Ezen a ponton is fontos kiemelni ugyanakkor, hogy – amint Pataki (2007: 155.) is hangsúlyozza – a képviseleti demokrácia nem váltható fel a közvetlen állampolgári részvétel intézményeivel, viszont kiegészíthető, hatékonyabbá, sőt demokratikusabbá tehető.

A közösségi gyűlés ugyanakkor messze nem az egyetlen olyan módszer, amelyet a modern democráciák a képviselők hatékonyabb ellenőrzése, illetve a választók és a képviselők között fennálló információs aszimmetria csökkentése érdekében alkalmaznak. Lane (2013) az alábbi hat ilyen eszközt, illetve eszközcsoportot különböztette meg: (1) a politika jogiasodása, (2) a népszavazás és a visszahívás intézménye, (3) a parlamenti ellenzék működése, (4) a föderalizmus vagy politikai decentralizáció érvényesülése, (5) a civil társadalom bevonása, valamint (6) a képviselők újráválasztásának lehetősége, a megbízatás korlátjai és az előválasztás alkalmazása. Ezen módszerek alaposabb szemügyre vételével ugyanakkor azt láthatjuk, hogy többségük nem jelent kilépést a képviseleti rendszer alapvető logikája által szabott keretek közül. Egy részük a politikusok horizontális (ön)korlátozásán – vagyis saját maguk alkotta (jog)szabályokon vagy az egymást ellenőrző és ellensúlyozó képviselőkön – alapul (például a parlamenti ellenzék működése vagy a képviselői mandátum szabályozása). Másik részük ugyan tartalmaz némi újdonságot a közvetlen demokrácia szempontjából, azonban nem jelenti lényegileg új intézmények létrehozását, mivel megmarad a választók és képviselők hagyományos viszonyrendszere jelentette kereteken belül (például visszahívás, előválasztás). Végül a fent említett módszerek közül csupán a népszavazás esetében mondható el, hogy – legalábbis elméletileg – a megbízó–ügynök problémán túllépve biztosítja az állampolgárok döntéshozásba történő közvetlen bekapcsolását.<sup>1</sup> Ugyanez mondható el a közösségi gyűlésről.

A népszavazással szemben ugyanakkor a szakirodalomban gyakori érvként jelenik meg, hogy túlságosan nagy mozgásteret hagy a politikai elit számára, ami éppen a döntéshozók ellenőrzésének lehetőségét ássa alá, és kétségesse teszi a választópolgárok valódi érdekeinek érvényesülését (Setälä, 1999: 27.; Walker, 2003: 11.; Parkinson, 2020: 485.). Az is erősen kétséges, hogy a választópolgárok széleskörű és hiteles ismeretekhez jutnak-e a népszavazás témáját érintően. Egy-egy politikus

<sup>1</sup> Fontos megjegyezni azonban, hogy a fent alkalmazott csoportosítás az egyes módszereket kizárólag a képviseleti rendszerhez fűződő viszonyuk alapján sorolta be, ami nem feltétlenül esik egybe hatékonyságuk szempontjával. Ennek megfelelően nem zárható ki, hogy a képviseleti demokrácia belső reformjai adott esetben sikeresebbek lehetnek céljaik elérésében, mint a közvetlen demokratikus eszközök.



könnyen manipulálhatja a többségi véleményt (Walker, 2003: 124.; Fishkin, 2009: 4.). A közösségi gyűlések elméletileg ugyanakkor ezen problémákra is választ nyújtanak. A deliberatív csoport szabadon alakíthatja ki álláspontját, a résztvevők a politikusok aktív befolyása helyett az adott téma szakértőitől szerezhetik meg az önálló véleményük megfogalmazásához segítséget nyújtó tudományos igényű ismereteket.

Összefoglalóan elmondható, hogy a deliberatív fórumok családjába tartozó közösségi gyűlés (1. ábra) a képviseleti rendszer alapját képező megbízó–ügynök láncolat áthidalását célozza, amely által az állampolgárok közvetlenül kapcsolódhatnak be a döntéshozás folyamatába. Ezáltal a közösségi gyűlést – amint Elstub és Escobar szerzőpárosa (2017b: 3.) is fogalmaz – a demokratikus innovációk és a deliberatív fórumok körében egyaránt az egyik legradikálisabban újító módszerként tarthatjuk számon.

1. ábra. *A közösségi gyűlések elhelyezkedése a demokratikus innovációk családjában*



Forrás: saját szerkesztés

### 3. A közösségi gyűlések közös jellemzői és tipizálásuk lehetőségei

A közösségi gyűlések mára igen számossá vált gyakorlati megvalósulásai egyre kiterjedtebb területen jelentek meg, és terjedtek el. Míg az első közösségi gyűlések Kanadában valósultak meg, azóta a világ szinte minden táján meghonosodtak. Ez jelentős kihívást jelent a módszertan és a lebonyolítás folyamatának egységessége szempontjából. Ennek ellenére továbbra is beszélhetünk a közösségi gyűlések a demokratikus innovációk csoportjában világosan elkülönülő eszközéről, gyakorlati példái pedig ennek megfelelően számos szempontból meglehetősen hasonlatosak egymáshoz. Ugyanakkor létrejöttük és megvalósulásuk körülményeitől függően a közösségi gyűlések bizonyos kritériumok szerint tovább csoportosíthatók. Az alábbiakban a közösségi gyűlések legfontosabb közös sajátosságait mutatom be, majd tipizálásuk lehetséges kritériumainak megállapítására teszek kísérletet.

A közösségi gyűlés eszközének helytől és időtől független egységességének megteremtésében kiemelt szerepet játszanak azok a civil szervezetek, egyetemek és a tudományos élet azon képviselői, amelyek rendszerint közreműködnek szervezésükben, és közvetítik a szervezéshez és a lebonyolításhoz szükséges tudást.<sup>2</sup> A jelen tanulmányban többségében hivatkozott tudományos

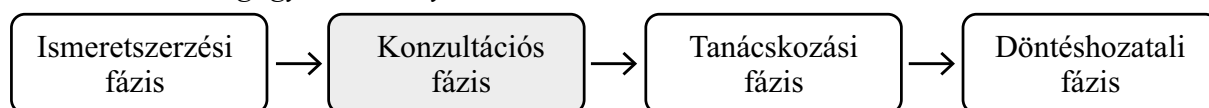
<sup>2</sup> Ilyen civil szervezet többek között a brit The Involve Foundation és a Sortition Foundation, valamint Magyarországon a DemNet Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány.

szakirodalom mellett a közösségi gyűlések irodalmának másik részét azok a civil és nemzetközi szervezetek által készített kiadványok, praktikus útmutatók jelentik, amelyek összefoglalják a megrendezésükhöz szükséges eszközöket és teendőket, valamint bemutatják lefolyásuk menetét és lehetséges eredményeiket (lásd például Gerwin, 2018; Extinction Rebellion, 2019; UN Democracy Fund – newDemocracy Foundation, 2019; Involve et al., 2020).

Amint korábban említettem, a közösségi gyűlés egyik legfontosabb kritériuma a résztvevők kiválasztásának módjában rejlik. A szelekciónak olyan módon kell megvalósulnia, hogy az adott település vagy ország politikai közösségének tagjai egyrészt (megközelítőleg) véletlenszerűen kerüljenek be a résztvevő csoportba, másrészt a kiválasztott csoport a legfontosabb szempontok szerint reprezentatív legyen, vagyis például a kor, a nem, az iskolázottság és a lakóhely megoszlása tekintetében a teljes populációban fellelhető arányokat tükrözze.

A közösségi gyűlések fontos további közös ismervét jelenti a lebonyolítás folyamatának egységesége. A résztvevők kiválasztása és a végső eredmények külső kommunikációja között a közösségi gyűlés lefolytatásának négy nagyobb szakaszát határozhatjuk meg (Extinction Rebellion, 2019: 12.; OECD, 2020: 37.), amint azt a 2. ábra is szemlélteti.

2. ábra. A közösségi gyűlés lebonyolításának szakaszai



Forrás: Extinction Rebellion (2019) és DemNet (2020) alapján, saját szerkesztés

Az első az ismeretszerzési fázis, amely során a kiválasztott csoport tagjai megszerzik a későbbi tanácskozás szempontjából fontos ismereteket. Az adott közösségi gyűlés témája kapcsán a résztvevők szakértők előadásait hallgatják meg, akikkel maguk is interakcióba léphetnek, vitatkozhatnak az elhangzó állításokkal, és feltehetik saját kérdéseiket, amelyek mentén hozzájutnak az általuk fontosnak tartott, tudományosan megalapozott adatokhoz és álláspontokhoz. Ennek célja, hogy a résztvevők azon ismeretek birtokában alakíthassák ki véleményeiket, amelyek a választott képviselők döntéshozatala során is rendelkezésre állnának. Fontos, hogy lehetőség szerint a minél több tudományosan megalapozott álláspontot közvetítő szakértők megfelelő körültekintéssel legyenek kiválasztva, mivel kiemelkedő jelentőséggel bír a résztvevők tárgyilagos és pártatlan tájékoztatása. A szakértőkön túl az adott közpolitika érintettjeinek képviselői vagy akár egyes politikusok is meghallgatásra kerülhetnek, azonban ezen opciók nem tekinthetők a közösségi gyűlések nélkülözhetetlen elemeinek.

A második, konzultációs fázis nem jelenik meg minden közösségi gyűlés során, ezért opcionálisnak tekinthető. Ennek során lehetőség nyílik arra, hogy a gyűlés résztvevői az eddig bevont szereplőkön túl állampolgárok vagy állampolgári csoportok előzetesen írásban beküldött álláspontját is megismerjék. Ebben a szakaszban akár a résztvevők maguk is dönthetnek arról, hogy milyen további szereplők, szakértők vagy szervezetek álláspontját kívánják meghallgatni. Mindennek célja, hogy a gyűlés tagjai minél több nézőpontot ismerjenek meg, és egymással vitatkozó álláspontokkal is találkozzanak, így megismerkedjenek a tárgyalt téma komplexitásával, összetett jellegével.

A harmadik a tanácskozási vagy deliberatív szakasz, amelyet a közösségi gyűlések legfontosabb elemének tekinthetünk. Ebben a fázisban kerül sor ugyanis a résztvevők tanácskozására: a gyűlés tagjai az adott témát érintő kérdések mentén megosztják egymással tapasztalataikat, véleményeiket és a szakértői előadások nyomán keletkezett benyomásaikat. A deliberáció kulcsfontosságú, mert általa a résztvevők alaposabban megértik a sajátjukkal ellentétes vélemények mellett szóló érveket, vita esetén könnyebben el tudnak vonatkoztatni saját helyzetüktől, és hajlamosabbak nézeteik megváltoztatására is (Hansen – Andersen, 2004; Andersen – Hansen, 2007), valamint jelentősen növekszik az adott témával kapcsolatos tudásuk (Barabas, 2004: 693.; Fishkin, 2009: 121.). Mi több, a hatékony tanácskozás eredményeképpen a résztvevők körében egyfajta metakonszenzus alakul ki, amely nem az egyes kérdésekre adandó válaszokat foglalja magában, hanem a szubjektív álláspontokon átívelő egyetértést alakít ki a tárgyalt téma természetét, illetve a releváns kérdések mibenlétét illetően (Niemeyer – Dryzek, 2007: 500.). Továbbá a közösségi gyűlés szabályai szerint lefolytatott deliberáció következtében csökken a vélemények polarizáltsága, és háttérbe szorulnak a radikális elképzelések (Sunstein, 2009: 48., 55.; Grönlund – Setälä – Herne, 2010: 98.; Grönlund – Herne – Setälä, 2015), valamint növekszik a résztvevők belső politikai hatékonyságérzete, vagyis az azzal kapcsolatos meggyőződésük, hogy készségeik és kompetenciáik alapján alkalmasak a politika megértésére és az alakításában történő részvételre (Hansen, 2004: 301.).

Annak érdekében, hogy minden résztvevőnek egyenlő esélye legyen véleménye kifejtésére, a tanácskozás jelentős része rendszerint öt–hat fős csoportokban zajlik, az egyes csoportok között pedig plenáris szekciók során kerülnek közvetítésre az álláspontok. A csoportok személyi összetétele folyamatosan változik, így minden résztvevő közvetlenül is megismeri a társai által képviselt véleményeket, és ezáltal elkerülhető, hogy egymástól elszeparált véleménybuborékok alakuljanak ki. A deliberáció minden esetben facilitátorok moderálása mellett zajlik, amelynek célja annak garانتálása, hogy a résztvevők mindegyike szabadon kifejthesse álláspontját, a diskurzusokat ne kevesek dominálják, és a kölcsönös tisztelet határt szabjon az érdemi viták esetleges eldurvulásának. Fontos, hogy a facilitátorok mindvégig az egyes résztvevők személyétől függetlenül és az érvek tekintetében pártatlanul lássák el munkájukat, mivel ellenkező esetben torzulhat a deliberáció kimenetele, és kedvező hatásainak érvényesülése kérdésessé válhat. A tanácskozási fázis lényege röviden úgy foglалható össze, hogy általa a résztvevők felkészültté válnak az adott témát és kérdéseket érintő, kiforrott álláspontjuk kialakítására és képviseletére.

Végül a negyedik, döntéshozatali szakaszban kerül sor a közösségi gyűlés végső, közpolitikai javaslatainak meghatározására, amely kapcsán két kérdést fontos tisztázni. Az első kérdés, hogy milyen módon kerülnek megállapításra a lehetséges döntési alternatívák. A második pedig, hogy az alternatívák között hogyan születik döntés. A döntési opciókat egyrészt előzetesen meghatározhatják a közösségi gyűlés szervezői (zárt kimenetel), másrészt az egyes közpolitikai javaslatok kidolgozását maguk a résztvevők is elvégezhetik a deliberatív fázis során (nyílt kimenetel). A zárt kimenetelű módszer előnye, hogy általa pontosabb, akár számszerű javaslatok is kialakíthatók, amelyek képviselők általi figyelembevétele könnyebben ellenőrizhető, valamint a döntéshozatal folyamatába könnyebben becsatornázhatók az eredmények, hiszen a képviselők ilyen módon a politikai napirenden aktuálisan szereplő kérdések eldöntését bízhatják a közösségi gyűlésre. A nyílt kimenetelű módszer előnye pedig, hogy nagyobb szabadságot biztosít a résztvevők önálló elképzelései számára, így utat nyitva azon ötletek és igények előtt, amelyek a hagyományos döntéshozatal során nem merülnének fel. Az alternatívák támogatottságának felmérésére, illetve az azok közötti döntésre számos módon

kerülhet sor. Előfordulhat, hogy a végső javaslatok közötti döntés nem formális szavazással történik, hanem egy kvázi konszenzus elérése a cél: amennyiben a résztvevők mindegyike kifejezi egyetértését bizonyos javaslatokkal (például kézfeltartás által), úgy azok a közösségi gyűlés végső döntéseivé válnak (Involve et al., 2020). Ebben az esetben azonban nem zárható ki, hogy a kisebbségi állásponton lévőkre szándékolatlanul is nyomást helyez a többség döntése, így torzítva a végeredményt. Éppen ezért a legtöbb esetben a közösségi gyűlések végső javaslatainak kiválasztása formális és titkos szavazás alapján zajlik. Történhet ez egyszerű többségi szavazással, amely során a résztvevők támogató vagy ellenző szavazatot adhatnak le az egyes döntési alternatívák értékelése érdekében. Olyan módszer is alkalmazható, amelynek keretében a résztvevők egy skálán jelölhetik az egyes döntési alternatívákkal való egyetértésük mértékét. Míg az előbbi módszer előnye, hogy egyszerűbb és világosabb választási lehetőségeket kínál fel, utóbbi pozitívuma ugyanakkor, hogy az egyes döntési opciók differenciáltabb értékelési lehetőségét biztosítja. Szintén alkalmazható a preferenciális szavazás módszere, vagyis a résztvevők preferenciáiknak megfelelően felállíthatják az alternatívák sorrendjét (Gerwin, 2018: 78.). Habár a preferenciális szavazás előnye, hogy az egyes alternatívák támogatottságának mértékét könnyen összehasonlíthatóvá teszi, fő hátránya, hogy a javaslatok abszolút értelemben vett népszerűségét vagy elutasíthatóságát nem képes megjelteni. Az egyének választása melletti érvek és az esetleges különvélemények mélyebb megértését jelentősen elősegítheti, ha a résztvevők indoklással láthatják el szavazataikat (Involve et al., 2020). Végül fontos megjegyezni, hogy a közösségi gyűlések lebonyolításának fent tárgyalt szakaszai a gyakorlati kivitelezés során gyakran nem különülnek el hermetikusan egymástól, az egyes fázisok átfedhetik egymást, vagy akár közel párhuzamosan is megvalósulhatnak. A felvázolt folyamat ugyanakkor rávilágít az egyes szakaszok alapvető egymásra épülésére, és az általuk igényelt tevékenységfajták különbözőségeire.

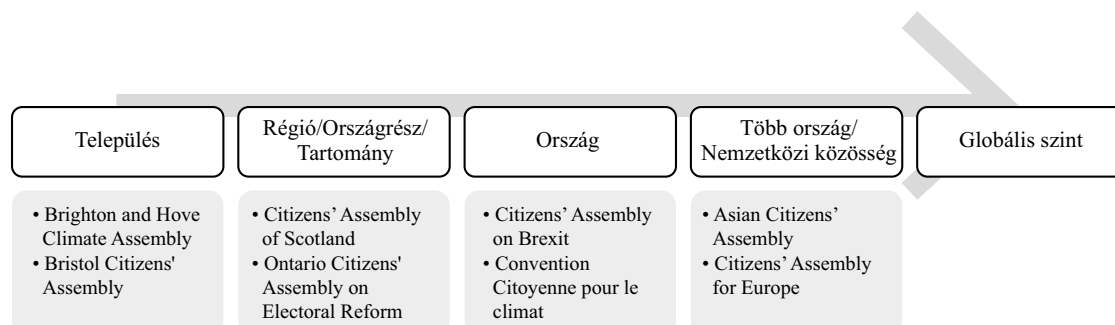
A közösségi gyűlés folyamata szűk értelemben a javaslatok kihirdetésével ér véget. Az eredmények a széles társadalom irányába történő kommunikálására, valamint a közpolitikai javaslatok döntéshozatalba történő esetleges beépülésére ezt követően kerülhet sor. Ezek a lépések a közösségi gyűlés hasznosulása szempontjából rendkívül fontosak ugyan, azonban, mivel nem járnak a résztvevők közvetlen érintkezésével, csak a tágabb folyamat részét képezik. Ezért jelentőségük és értékelésük tárgyalására a tanulmány későbbi fejezetében kerítünk sort.

A közösségi gyűlések jellegadó közös sajátosságaikon túl számos olyan eltérő jellemzőkkel rendelkeznek, amelyek alapján típusokba sorolhatók. A szakirodalom azonban mindeddig nem fordított figyelmet a gyűlések tipizálására. Így az alábbiakban négy szempont mentén teszünk kísérletet a lehetséges tipológiák bemutatására.

Az első szempont a közösségi gyűlések megszervezésének közigazgatási-területi szintjét foglalja magában (3. ábra). Ezen jellemzőt főként az határozza meg, hogy a közösségi gyűlés témája melyik szint életviszonyait és hatáskörét érinti leginkább, melyik szinten van igény és lehetőség a közösségi gyűlés megrendezésére, valamint hol állnak rendelkezésre a szervezéshez szükséges anyagi és technikai feltételek. A települési szinttől az országok nemzetközi közösségének szintjéig terjedő skálán négy típust határozhatunk meg, amelyek esetében a közösségi gyűlések számos gyakorlati példája említhető. A lehető legtágabb politikai közösséget felölelő ötödik kategóriának a globális szinten létrejövő közösségi gyűlést tekinthetjük, amelynek vonatkozásában megvalósult példáról ugyan még nem beszélhetünk, azonban létrehozásának ötlete már több alkalommal

felmerült például a klímaváltozás (Dryzek – Bächtiger – Milewicz, 2011: 35.) és a genomszerkesztés (Dryzek – Nicol – Niemeyer, 2020) jelentette problémakör kapcsán.

3. ábra. *A közösségi gyűlések területi érintettség szerinti csoportosítása példákkal*



Forrás: saját szerkesztés

A második szempont a közösségi gyűlések mérete, vagyis hogy hány résztvevővel kerülnek megvalósításra. Az OECD hat közösségi gyűlést vizsgáló tanulmánya szerint átlagosan 90 résztvevő kerül bevonásra, a legkisebb gyűlés 36, míg a legnagyobb 161 fős volt (OECD, 2020: 37.). Elkülöníthetünk tehát kis méretű (70 fő alatti), közepes (70 és 120 fő közötti) és nagy (120 főt meghaladó) gyűléseket. Minél nagyobb egy közösségi gyűlés, annál reprezentatívabb lehet, vagyis közelebb kerülhet a társadalom sokszínűségének leképezéséhez, ami felerősíti a deliberáció kedvező hatásait, valamint növeli a gyűlésen született döntések legitimációját. A nagy méret hátránya ugyanakkor, hogy a szervezési költségek igen magasra szökhetnek, a lebonyolítás nehezebbé válik, és a tanácskozás minősége nehezebben garantálható. A közösségi gyűlésen történő részvétel sosem lehet kötelező egyetlen állampolgár számára sem, ez azonban azzal a problémával jár, hogy a résztvevők a folyamat bármely pontján kiléphetnek, csökkentve a gyűlés reprezentativitását és a megjelenő vélemények diverzitását. A kilépők pótlása nem oldja meg maradéktalanul a problémát, hiszen az újonnan belépők kimaradtak a folyamat már lezajlott szakaszaiból. Éppen ezért sok közösségi gyűlés a bennmaradás ösztönzése érdekében fizetést biztosít a résztvevők számára (Involve et al., 2020).

A harmadik szempont az időtartam, azaz, hogy a közösségi gyűlés folyamatának a résztvevők közvetlen érintkezésével együtt járó érdemi része mennyi időt vesz igénybe. Az OECD összeítése (2020: 37.) szerint a közösségi gyűlések átlagosan közel 19 (jellemzően hétvégi) napon keresztül zajlanak, hozzávetőlegesen 11 hónapos időtartamon belül. Megkülönböztethetünk tehát csupán néhány hétvégén keresztül zajló, rövid (12 naposnál rövidebb), közepes hosszúságú (12 és 24 napos közötti) és hosszú (24 naposnál hosszabb) közösségi gyűléseket. Minél nagyobb időtartamot ölel fel egy gyűlés, a résztvevők annál több forrásból tájékozódhatnak, illetve annál több idő jut a deliberatív szakaszra, ami nemcsak több vélemény megjelenítésre ad lehetőséget, hanem az egyes kérdések részleteikben történő tárgyalására is. A nagyon hosszú közösségi gyűlések azonban – a nagy méretűekhez hasonlóan – nagy költséggel járhatnak, szervezésük pedig rendkívül bonyolulttá válhat, valamint megnövekszik annak esélye, hogy a résztvevők egy ponton kilépnek. Továbbá az igen hosszú gyűlések lebonyolítása akár több évet is igénybe vehet, ami a szervezők számára megnehezíti az anyagi források összegyűjtését, és a potenciális támogatók meggyőzését, hiszen a folyamat kezdetétől számítva csak sokára várhatók kézzelfogható eredmények.

A negyedik szempont a közösségi gyűlések szervezőiként vagy a szervezésükben közreműködőkként fellépő szereplőket érinti. Ebben a tekintetben alapvetően a szereplők három csoportjáról beszélhetünk. Az első a civil aktorok csoportja, amely jellemzően civil szervezeteken keresztül jelenik meg. A második csoport az állami szereplőket foglalja magában, amely akár a helyi, akár a regionális vagy a központi kormányzati szint(ek) választott képviselőit, illetve intézményeit jelenti. A harmadik csoport pedig a tudományos háttérrel megjelenítő akadémiai és egyetemi szereplőket tömöríti. Az állami szerepvállalás függvényében két fő típust célszerű elkülönítenünk: az első, amikor az állam aktívan részt vesz a közösségi gyűlés szervezésében, a második, amikor távol marad tőle, és a civil szereplők kerülnek előtérbe (Courant, 2018: 14.). Ez az első pillantásra talán csak mellékes részletkérdésnek tűnő jellemvonás valójában fontos kézzelfogható következményeket von maga után. Az eddig megvalósult közösségi gyűlések példái ugyanis azt mutatják, hogy az állami támogatás következtében a gyűlések megrendezésére jellemzően több pénzügyi forrás áll rendelkezésre, a lebonyolítás nagyobb időtartamra terjed ki, a gyűlések eredményei pedig nagyobb valószínűséggel csatornázódnak be a döntéshozatal folyamatába. Ezzel szemben a civilek vezette gyűlések nem élvezik az állami intézmények támogatását, általában közösségi finanszírozásból és egyéni adományokból valósulnak meg, illetve lebonyolításuk rövidebb időtartamot ölel fel (Courant, 2021: 4.). Összegezve azt mondhatjuk tehát, hogy az aktív állami szerepvállalás kedvező hatást fejt ki nemcsak a közösségi gyűlések hatékonysága tekintetében, hanem egyik fő céljuk – vagyis a döntéshozatal folyamatába történő beépülésük – potenciális elérése vonatkozásában is. A közösségi gyűlések tipizálásának fent tárgyalt négy lehetséges szempontját az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat. *A közösségi gyűlések fő tipizálási szempontjai és az egyes típusok*

| Tipizálás alapja | Közigazgatási-területi szint    | Méret                       | Időtartam                      | Szervező                        |
|------------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Típusok          | település                       | kis méretű (70 fő alatt)    | rövid (12 nap alatt)           | állami szereplő(k) dominanciája |
|                  | országgrész/tartomány           | közepes (70–120 fő)         | közepes hosszúságú (12–24 nap) | civil szereplő(k) dominanciája  |
|                  | ország                          | nagy méretű (120 fő felett) | hosszú (24 nap felett)         |                                 |
|                  | több ország/nemzetközi közösség |                             |                                |                                 |
|                  | globális szint                  |                             |                                |                                 |

Forrás: saját szerkesztés

#### 4. A budapesti közösségi gyűlés hazai kontextusa és nemzetközi összehasonlítása

A közösségi gyűlés Magyarországon 2020 őszén meghonosodott eszköze Észak-Amerikában és Nyugat-Európában már több mint egy évtizeddel korábban megjelent, majd elterjedtté vált. Habár már a kelet-közép-európai régióban is több megvalósult hasonló fórumról beszélhetünk, a budapesti példa mégis az elsők közé sorolható térségünkben. Az alábbiakban a budapesti közösségi

gyűlés lebonyolításának részletes bemutatását követően először körüljárom a gyűlés magyarországi politikai kontextusát, majd áttekintem a résztvevőkre gyakorolt hatását. Végül pedig sort kerítek a budapesti gyűlés nemzetközi kontextusban történő értékelésére, amely során három másik nyugati közösségi gyűléssel vetem össze.

#### 4.1. A budapesti közösségi klímagyűlés lebonyolítása

Jelen alfejezetben a budapesti közösségi gyűlés lebonyolításának részletes bemutatása során mindenekelőtt a rendelkezésre álló legfontosabb elsődleges forrásra, a gyűlésről készült jelentésre (DemNet, 2020) támaszkodom. A gyűlés – hozzávetőlegesen nyolchónapos szakmai, tartalmi és logisztikai előkészítést követően – a 2020. szeptember 16–17-ei, valamint a 26–27-ei hétvégéken, vagyis összesen négy napon keresztül került lebonyolításra egy véletlenszerűen kiválasztott, 39 fős, a fővárosi lakosságra nézve reprezentatív csoport részvételével. A kiválasztott állampolgárok részvételének ösztönzése és befektetett munkájuk elismerése érdekében a szervezők fejenként 40 000 forintnyi juttatást biztosítottak számukra. Az első hétvégén az ismeretszerzési szakasz dominált, amely során a résztvevők az állami, a civil és az akadémiai szféra összesen tizenkét szakértőjének, illetve aktivistájának előadását hallgatták meg. Az egyes előadások között az 5–6 főként asztalokhoz rendeződött résztvevők körében – a kiegyensúlyozott diskurzus fenntartásáért felelős facilitátorok segítségével – deliberációra is sor került, amely egyrészt az előadások tartalmának közös feldolgozásában, másrészt az előadóknak feltett tisztázó kérdések közös megfogalmazásában nyilvánult meg. Az egyes asztaloknál helyet foglaló csoportok személyi összetétele minden előadás után kicserélődött, így a résztvevők minden társuk szemléletmódjával és álláspontjával megismerkedhettek.

A második hétvége nagyrészt a tanácskozási fázis dominálta, a döntéshozatali fázisra a közösségi gyűlés lezárásaként került sor. Ezúttal a résztvevők ugyan random szelekció alapján foglalták el helyüket, azonban az ekkor már jelentős kockázatot jelentő koronavírus-járványra tekintettel az asztalonkénti személyi rotáció elmaradt, az egyes csoportok internet segítségével tartottak fenn állandó videokapcsolatot egymással. Az első napon a résztvevők feladata asztalonként három, a klímaválsággal kapcsolatos intézkedési javaslat megfogalmazása volt. A nap végére összegyűlt összesen huszonegy javaslatot a résztvevők közösen értékelték, majd a legnagyobb támogatást élvező tizenegy pontot a szakértők segítségével nyolc különálló, koherens javaslatra alakították. A közösségi gyűlés utolsó napján került sor ezen nyolc javaslat részletes kidolgozására, amely alkalmával az összes résztvevő számára lehetőség nyílt álláspontjának kifejtésére, a javaslatok formálására és pontosítására. Az utolsó nap végén a végleges javaslatcsomag olyan módon került kialakításra, hogy a résztvevők egyenként, titkos szavazat leadásával fejezték ki támogatásuk mértékét az egyes javaslatok tekintetében. Ennek eredményeképpen a gyűlés végterméke a Budapest klímastratégiájának kidolgozását érintően megfogalmazott nyolc javaslatot támogatottságuk szerinti sorrendben magába foglaló javaslatcsomag lett.

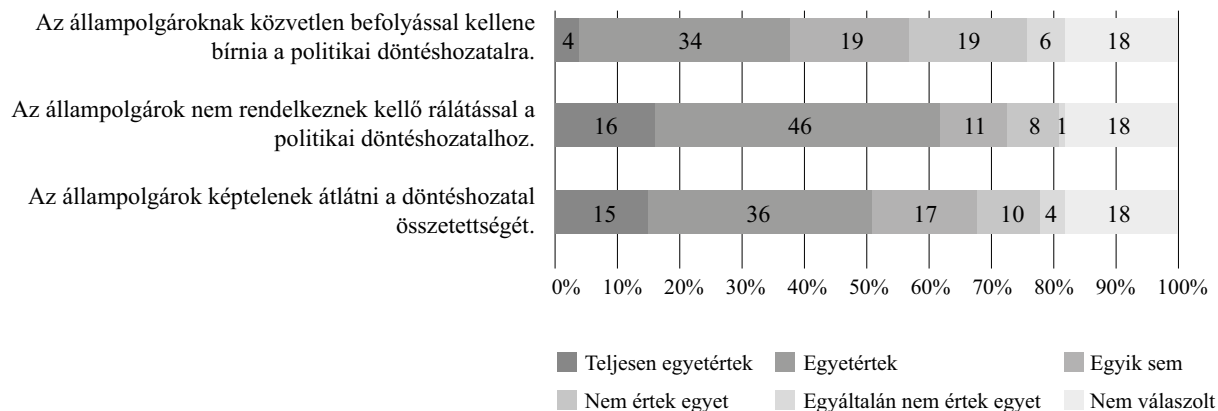
#### 4.2. A közösségi gyűlés magyarországi kontextusa

Mivel a közösségi gyűlések megrendezésének lehetősége, valamint az általuk megfogalmazott javaslatok érvényesülésének esélye nagyban függ a választott képviselők szándékaitól, illetve az állami támogatás jelenlététől, meghatározó jelentőségű, hogy hogyan vélekednek a képviselők, a politikusok és a politikai értelemben aktív választók az állampolgári részvételről. A magyarországi viszonyokba fontos betekintést nyújtanak az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetében zajló „Demokratikus innovációk és

a magyar pártok” című kutatás keretében készült online adatfelvétel eredményei. Az adatfelvétel 2020. november 12-e és 2021. január 4-e között 1035 párttag és önkormányzati képviselő körében került elvégzésre. Mivel a magyar pártok tagjai tekintetében nem áll rendelkezésre nyilvánosan elérhető adat és statisztikai adatgyűjtés sem, ezért a párttagoknak nincs alapsokasága, amelynek alapulvételével a kutatás során felvett adatok reprezentativitása megállapítható lenne. A mintavétel tudatos mintavételi eljárás alapján készült, a beérkezett válaszokból készült minta 206 megkérdezett válaszait tartalmazza. Az adatfelvétel eredményeit az alábbiakban a 4. és az 5. ábra szemlélteti.

Az adatfelvételtől származó adatokból egy érdekes jelenség rajzolódik ki. Amint a 4. ábráról is leolvasható, a válaszadók relatív többsége (38%) úgy vélte, hogy az állampolgároknak közvetlen befolyással kellene bírnia a politikai döntéshozatalra, miközben csak minden negyedik megkérdezett ellenezte ezt. Ugyanakkor látszólag szemben áll ezzel, hogy a válaszadók nagy többsége (62%) úgy látta, hogy az állampolgárok nem rendelkeznek kellő rálátással a politikai döntéshozatalban való részvételhez, valamint minden második válaszadó (51%) gondolta úgy, hogy nem képesek átlátni a politikai döntéshozatal összetettségét. Az állampolgári részvétel tekintetében tehát ellentmondás rajzolódik ki: a megkérdezettek többsége egyetértett ugyan az állampolgárok politikai döntéshozatalra vonatkozó közvetlen befolyásának fontosságával, azonban úgy látta, hogy az ehhez szükséges készségek és ismeretek hiányosak.

4. ábra. A megkérdezett párttagoknak és önkormányzati képviselőknek az állampolgári részvételhez kapcsolódó kérdésekre adott válaszai (százalék, N = 206)

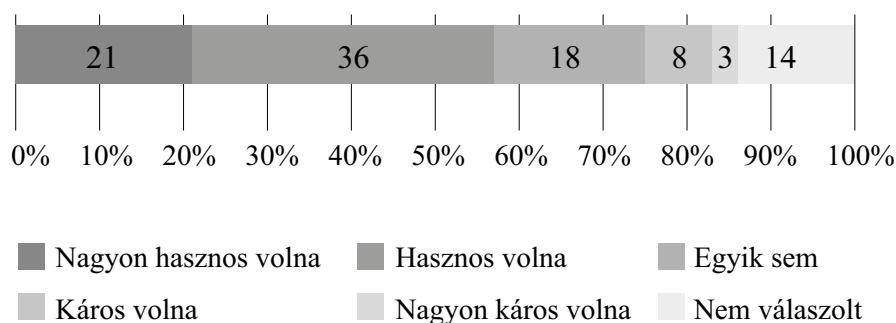


Forrás: a „Demokratikus innovációk és a magyar pártok” című kutatás adatai alapján, saját szerkesztés

A politikai döntéshozatalban való állampolgári részvétel kirajzolódó ambivalens megítélése akár még kedvezhet is a közösségi gyűlések elterjedésének. Az ismeretszerzési és a tanácskozási fázis során ugyanis a gyűlések éppen az állampolgárok döntéshozatalra történő felkészítését célozzák, bemutatják az adott döntési helyzet komplexitását, felvetik az esetlegesen egymás ellen szóló érveket, és csak ezt követően kérik fel a résztvevőket a döntéshozatalban történő közreműködésre. Ilyen módon tehát alkalmasnak tűnnek a megkérdezettek válaszaiból tükröződő ellentmondás feloldására. Ezt az elképzelést erősíti az is, hogy a válaszadók többsége (56%) hasznosnak tartotta volna olyan tanácskozások megrendezését, amelyek keretében állampolgárok hozhatnának döntést országos jelentőségű ügyekben (5. ábra).



5. ábra. Magyarország javát szolgálnák-e olyan gyakrabban megrendezett tanácskozások, amelyek során állampolgárok vitatkozhatnának és dönthetnének bizonyos országos jelentőségű ügyekről? (százalék, N = 206)



Forrás: a „Demokratikus innovációk és a magyar pártok” című kutatás adatai alapján, saját szerkesztés

A fenti eredmények ellenére a demokratikus innovációk, és így a közösségi gyűlések magyarországi terjedése meglehetősen nehézkes és korlátozott. Oross (2020: 106) ennek okát mindenekelőtt abban látja, hogy hazánkban mind az országos, mind a helyi szintű kormányzás vonatkozásában alacsony az állampolgárok bevonásának mértéke, valamint Csizmadia (2014: 23–24.) nyomán úgy véli, hogy mivel a pártversenybe rendkívül nehéz új szereplőknek belépnie, és a kormányzási alternatívák száma is igen behatárolt, az innovatív módszerek bevezetésének tere is leszűkül. A szerző a demokratikus innovációk terjedésének társadalmi peremfeltételei kapcsán kifejti, hogy Magyarországon elmaradt a társadalmi konszenzus megalapozása, amely azonban a demokratikus innovációk alkalmazásának egyik legfontosabb előfeltételét képezi, illetve a döntéshozatalba való bekapcsolódást célzó állampolgári igények is rendkívül korlátozottak (Oross, 2020: 106).

A fenti szempontokon túl azt is fontos megemlíteni, hogy a nemzetközi példák azt mutatják, hogy a legtöbb demokratikus innovációs kísérlet a helyi szinten lel táptalajra, és a települési önkormányzatok támogatásával valósul meg (Schugurensky, 2016: 5.). Magyarországon ugyanakkor a 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény jelentősen szűkítette a helyi önkormányzatok feladatkörét, aminek eredményeképpen kevesebb helyi közügyet látnak el, és költségvetésük is számottevően csökkent (Pálné Kovács, 2016: 592.). Mindez kétségtávol korlátozza a helyi szint innovációs potenciálját, és megnehezíti a közösségi gyűlés alkalmazásának elterjedését, hiszen az egyes települések kevesebb kérdésben dönthetnek önállóan, ezáltal kisebb azon közügyek száma is, amelyekbe nagyobb beleszólást biztosíthatnak az állampolgárok számára.

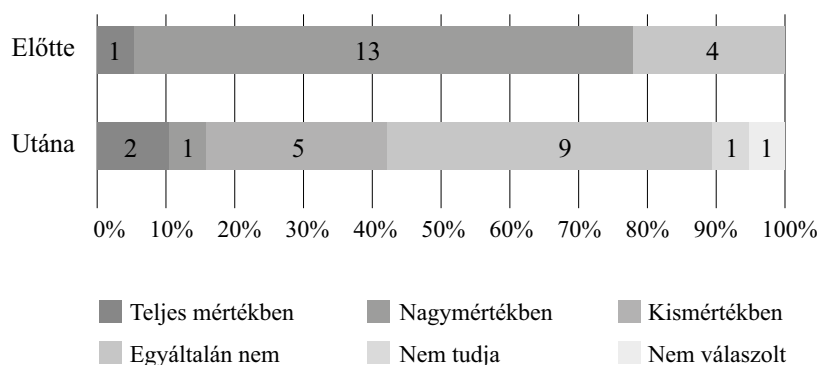
Mindezen tényezők dacára a demokratikus innovációk eszközeinek alkalmazása Magyarországon sem előzmények nélküli. A legfontosabb megvalósult kísérletek között említhető a 2008-ban végzett kaposvári deliberatív közvélemény-kutatás (Lengyel – Göncz – Vépy-Schlemmer, 2015), valamint a 2016-ban Kispesten, majd 2019-ben Budafok–Tétényben bevezetett részvételi költségvetés (Oross, 2020: 112–113.). A budapesti közösségi gyűlés mégis egyedülállónak tekinthető, hiszen Magyarországon az egyik első olyan (dokumentált) deliberatív fórumként jött létre, amelynek kifejezett és közvetlen céljai között szerepelt adott állami szereplők és döntéshozók egyes szakpolitikai céljainak és intézkedéseinek meghatározása (DemNet, 2020).

#### 4.3. A budapesti közösségi gyűlés résztvevőkre gyakorolt hatása

A budapesti közösségi gyűlés esetében rendelkezésre álló adatoknak köszönhetően részletes képet kaphatunk a folyamat által a résztvevők ismereteire és véleményére gyakorolt hatásokról, így ezen a ponton érdemes kitérni a fő tendenciák alapján levonható tanulságokra és a korábban hivatkozott nemzetközi szakirodalom megállapításaival történő összevetésre. Az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont, a Budapesti Corvinus Egyetem és a DemNet közös, a budapesti közösségi gyűlés során végzett kutatásának alapvető célja annak megértése volt, hogy a közösségi gyűlés tapasztalatai hogyan hatnak a résztvevők gondolkodásmódjára. A kutatás keretében a közösségi gyűlés első napja előtt a résztvevőket egy 20 kérdésből álló kérdőív kitöltésére kérték fel, majd a gyűlés utolsó napja végén a résztvevők ugyanazon kérdésekre válaszoltak. A vélemények a két időpillanat közötti formálódása, átalakulása a James S. Fishkin (2018) által kifejlesztett módszer alapján azt mutatja meg, hogy milyen lenne a tényleges közvélemény, ha az állampolgároknak módjukban állna alaposan tájékozódni és körültekintően megfontolni az adott közpolitikai kérdést. A kérdőívek kitöltése önkéntes alapon történt, így a közösségi gyűlést megelőzően 18, a rendezvényt követően pedig 19 résztvevő tekintetében állnak rendelkezésre adatok, amelyeket a 6–9. ábrák szemléltetnek.

A 6. ábráról leolvasható, hogy a válaszadók a közösségi gyűlés végére szkeptikusabbak lettek azzal kapcsolatban, hogy a magyarországi választások alkalmasak az állampolgárok véleményének becsatornázására. A gyűlés előtt több mint kétharmaduk kismértékben megfelelő eszköznek tartotta a választásokat arra, hogy biztosítsa az állampolgárok elképzeléseinek a képviselői tevékenységben történő megjelenését, és 20%-ot valamivel meghaladó arányuk vélte úgy, hogy ezen funkció ellátásra egyáltalán nem alkalmasak a választások. Ezzel szemben a közösségi gyűlést követően a válaszadók alig több mint 40%-a tekintette valamilyen mértékben megfelelő eszköznek a választásokat, míg közel felük egyáltalán nem tartotta megfelelőnek azokat a megjelölt cél elérésére. Jóllehet, ezzel párhuzamosan megduplázódott a másik póluson lévők – vagyis a választásokat teljes mértékben megfelelő eszköznek tartók – aránya, kis számuk miatt azonban ez a változás kirajzolódó fő irányát érdemben nem befolyásolta. A vélemények átalakulása tehát azt mutatja, hogy a közösségi gyűlés résztvevői kritikusabbá váltak a képviseleti demokrácia központi intézményét, a választásokat érintően, és a rendezvény végére kevésbé gondolták úgy, hogy a választott képviselők valóban figyelmet fordítanak az állampolgárok igényeire. Ezt a megerősödő álláspontot és a képviseleti rendszer kritikáját érzékletesen fogalmazta meg a gyűlés egyik résztvevője a tanulmány elején idézett megállapításában.

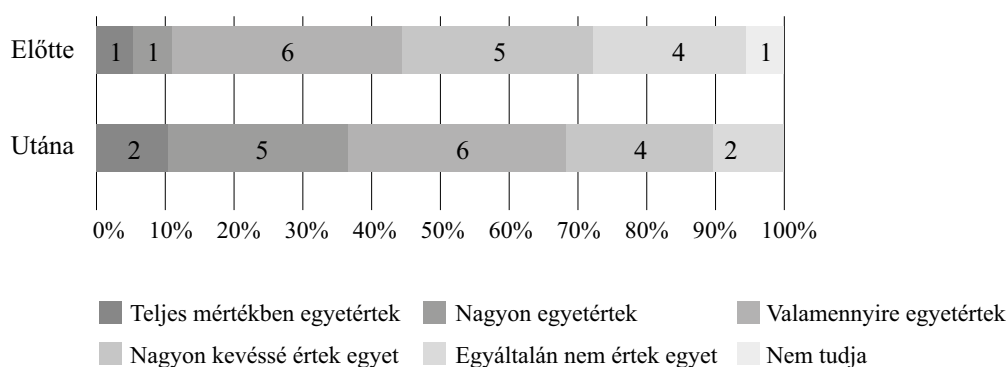
6. ábra. *Ön szerint a magyarországi választások mennyire biztosítják, hogy a polgárok véleménye tükröződjön a képviselők tevékenységében?* (fő, előtte: N = 18, utána: N = 19)



Forrás: a TK, a BCE és a DemNet közös kutatásának adatai alapján, saját szerkesztés

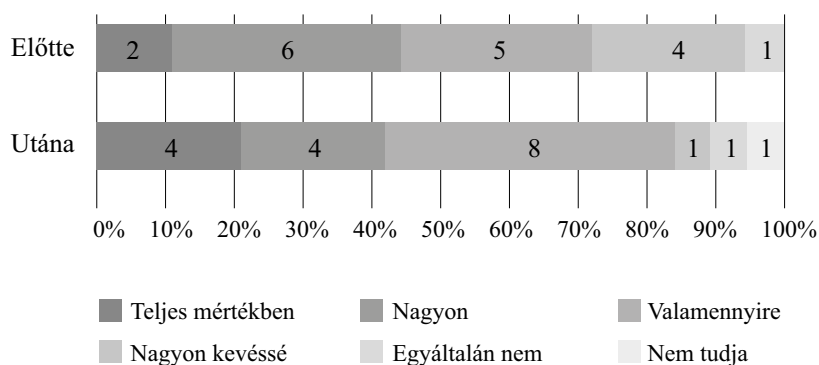
A kutatás során a résztvevőket arról is megkérdezték, hogyan vélekednek arról, hogy a fontos döntéseket és az ország irányítását magukra az állampolgároknak kellene bízni. Az alábbi, 7. ábra a válaszadók véleményeinek megoszlását szemlélteti. Míg a gyűlés előtt csupán a válaszadók tizede gondolta úgy, hogy a fontos döntések meghozatalát az állampolgárok számára kell fenntartani, a gyűlés után már egyharmadot is meghaladó arányuk vélekedett így. Eközben a válaszadók feléről kevesebb, mint harmadára csökkent azok aránya, akik helytelenítették a közvetlen állampolgári irányítást. Habár a köztes álláspontot elfoglalók aránya mindvégig jelentős maradt – a válaszadók harmada –, azt láthatjuk, hogy a határozott véleménnyel rendelkezők a közösségi gyűlés végére hasonló arányban voltak jelen a két póluson. Ez pedig a közvetlen állampolgári irányítást pártolók számának megnövekedése és az azt ellenzők számának csökkenése eredményeképpen következett be.

7. ábra. *Milyen mértékben ért egyet a következő állítással? – „Az országot az állampolgárok jobban tudnák irányítani, rájuk kellene hagyni a fontos döntéseket.”* (fő, előtte: N = 18, utána: N = 19)



Forrás: a TK, a BCE és a DemNet közös kutatásának adatai alapján, saját szerkesztés

8. ábra. *Érzése szerint mennyire képes Ön arra, hogy aktív szerepet vállaljon egy politikai kérdésekkel foglalkozó csoportosulásban?* (fő, előtte: N = 18, utána: N = 19)



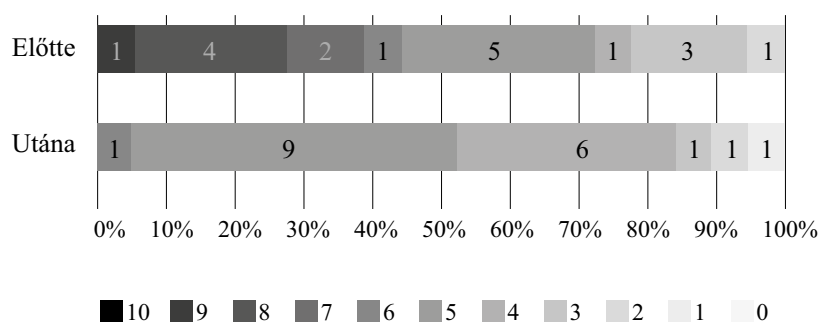
Forrás: a TK, a BCE és a DemNet közös kutatásának adatai alapján saját szerkesztés

A 8. ábra a résztvevők belső politikai hatékonyságérzetének – vagyis a politika alakításában történő részvételhez szükséges saját kompetenciáikkal kapcsolatos érzületek – felmérésére irányuló kérdésre adott válaszok megoszlását mutatja. A közösségi gyűlés előtt és után egyaránt a válaszadók 40%-ot valamivel meghaladó aránya vélte úgy, hogy képességei alapján inkább alkalmas egy politikai kérdésekkel foglalkozó csoportosulásban történő szerepvállalásra. Eközben ugyanakkor átalakultak az ezen csoporton belüli arányok: a gyűlés végére duplájára növekedett az alkalmasságukban leginkább magabiztosak aránya. Az egyik pólushoz sem tartozó, köztes álláspontot elfoglalók aránya a gyűlést

megelőzően a válaszadók kevesebb mint harmadát tette ki, míg a gyűlés végére 40% fölé emelkedett. Ennek megfelelően pedig csökkent az alkalmasságukkal szemben szkeptikusok aránya: míg a gyűlés előtt a válaszadók alig kevesebb mint egyharmadát tették ki, addig a gyűlés végén már csupán minden tizedik válaszadó tartozott ezen csoportba.

Végül a 9. ábra azt szemlélteti, hogy a résztvevők hogyan vélekedtek a közösségi gyűlés témájával, vagyis a klímaváltozással kapcsolatos tájékozottságukról. A kutatás során ezt egy 0-tól 10-ig terjedő skála segítségével jelölték, ahol a 0-s érték a tájékozottság teljes hiányát, a 10-es érték pedig az ismeretek maximális szintjét jelentette. Míg a válaszadók a gyűlést megelőzően átlagosan 5,6-os értékkel jellemezték saját tájékozottságuk szintjét, addig a szakértői előadások meghallgatása és a tanácskozási folyamat lezajlása után ez az érték már 7,9-et tett ki. Még szembetűnőbb az ismeretek ugrásszerű bővülése, amennyiben a középső 5-ös értéknél magasabb értéket jelölők arányát tekintjük: míg a gyűlés előtt a válaszadók valamivel több mint 40%-a tartozott ebbe a csoportba, a gyűlés végén már közel 90%-ra emelkedett arányuk. Ezen belül is figyelemreméltó a három legmagasabb értéket jelölők aránya, amely kevesebb mint egyharmadról 80% fölé növekedett. Elmondható tehát, hogy a résztvevők a gyűlés hatására a klímaváltozás témájával kapcsolatos ismereteik ugrásszerű bővüléséről számoltak be.

9. ábra. *Mennyire tartja magát tájékozottnak a klímaváltozás témájában?* (fő, előtte: N = 18, utána: N = 19)



Forrás: a TK, a BCE és a DemNet közös kutatásának adatai alapján, saját szerkesztés

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a kutatási eredmények rávilágítottak, hogy a közösségi gyűlés eredményeként a válaszadók szkeptikusabbak lettek azzal kapcsolatban, hogy a választások alkalmasak az állampolgárok véleményének érvényre juttatására, miközben nagyobb mértékben vélték úgy, hogy az ország irányításával járó fontos döntéseket magukra az állampolgárokra kellene bízni. Mindebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a válaszadók általánoságban kritikusabbá váltak a képviseleti rendszerrel szemben, miközben felértékelődött körükben a közvetlen állampolgári részvétel jelentősége. Ezzel párhuzamosan a válaszadók belső politikai hatékonyságérzete is növekedett, vagyis összességében nagyobb mértékben érezték úgy, hogy alkalmasak a politikai kérdésekkel való aktív foglalkozásra. Végül pedig a közösségi gyűlés témájával kapcsolatos tájékozottságuk mértékét a gyűlés hatására jelentősen magasabbra értékelték. Mind a résztvevők belső politikai hatékonyságérzetének, mind a tájékozottságának változásai egy irányba mutatnak a tanulmány korábbi fejezetében hivatkozott nemzetközi szakirodalom által a deliberáció hatásaként megállapított jelenségekkel (Barabas, 2004; Hansen, 2004; Fishkin, 2009). Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a budapesti közösségi gyűlés esetében a kérdőívet kitöltő résztvevők egy meglehetősen kisméretű mintát alkotnak, a kitöltés önkéntessége miatt pedig az önszelekció is potenciálisan torzító hatásként jelenhetett meg, így a kapott eredményeket is az ennek megfelelő óvatossággal szükséges kezelni.

#### 4.3. A budapesti közösségi gyűlés nemzetközi összehasonlításban

Ugyan a jelenleg már a világ szinte minden táján meghonosodott közösségi gyűlések megvalósult példáinak pontos számát – elsősorban a fogalom nem teljesen egységes alkalmazása miatt – nehéz meghatározni, hazai alkalmazásuk tekintetében mindenesetre számos eset szolgálhat az összehasonlítás kiindulópontjaként. Az alábbiakban a budapesti közösségi gyűlést három nyugati példával vetem össze. A nemzetközi összehasonlítás alapjaként szolgál mindenekelőtt a British Columbia Citizens' Assembly, amelyet néhány speciális, ugyanakkor kulcsfontosságú tényező emelt az összevetés megkerülhetetlen viszonyítási pontjává. A brit kolumbiai példa időben az első, és jelen sorok írásáig a legnagyobb tudományos érdeklődést kiváltott, legtöbbet kutatott közösségi gyűlés, amely máig a demokratikus innovációk szakirodalmának egyik kiindulópontját jelenti, így referenciapontként szolgál minden későbbi gyűlés számára. A másik két gyűlés kiválasztása során alapvető közös szempontnak tekinttem mindenekelőtt (1) az alapos dokumentáltságot, (2) a gyűlések friss megvalósulását, (3) a téma hasonlóságát, valamint (4) az aktív állami szerepvállalás jelenlétét. Vagyis általánosságban olyan gyűlések kerülhettek szóba, amelyek esetében a lebonyolítás körülményeit részleteiben megismerhetővé tevő jelentések, beszámolók állnak rendelkezésre; valamint megvalósításukhoz az állami szereplő anyagi, illetve technikai jellegű támogatás biztosítása útján, szervezőként vagy megrendelőként érdemben hozzájárult. Ezen tényezők szem előtt tartásával az Oxford Citizens' Assembly on Climate Change, valamint a Climate Assembly UK példáját vontam be az összehasonlításba. A fő jellemzők (területi szint, méret, időtartam) tekintetében az Oxford Citizens' Assembly on Climate Change rendkívül nagymértékű hasonlóságot mutat a budapesti gyűléssel, ezáltal számos tényező azonossága mellett vethető össze a két fórum. A Climate Assembly UK kiválasztását elsősorban az indokolta, hogy mindeddig az egyik legnagyobb figyelmet kiváltott klímaváltozással kapcsolatos közösségi gyűlésnek tekinthetjük, kiemelkedő népszerűsége okán pedig kétségtelenül mintaként szolgál a hasonló témájú fórumok számára. A nemzetközi összehasonlítást a fő szempontok tekintetében az alábbi, 2. táblázat tartalmazza.

2. táblázat. *A vizsgált közösségi gyűlések összevetése a fő szempontok alapján*

| Szempont  |                    | Budapesti közösségi gyűlés              | British Columbia Citizens' Assembly | Oxford Citizens' Assembly on Climate Change                                                                                                                             | Climate Assembly UK                                                                                                          |
|-----------|--------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Szervezés | Létrejöttének éve  | 2020                                    | 2004                                | 2019                                                                                                                                                                    | 2020                                                                                                                         |
|           | Szervező(k) típusa | állami, civil                           | állami                              | állami, magánvállalat                                                                                                                                                   | állami, civil                                                                                                                |
|           | Területi szint     | település                               | tartomány                           | település                                                                                                                                                               | ország                                                                                                                       |
|           | Téma               | klímaváltozás                           | választási rendszer                 | klímaváltozás                                                                                                                                                           | klímaváltozás                                                                                                                |
|           | Keretező kérdés    | Klímavédelem van – mit tegyen Budapest? | –                                   | Az Egyesült Királyság kötelezettséget vállalt a nettó zero kibocsátás 2050-ig történő elérésére. Oxford városának korábban kellene elérnie ezt a célt? (saját fordítás) | Hogyan érje el az Egyesült Királyság az üvegházhatású gázok nettó zero kibocsátásának célkitűzését 2050-ig? (saját fordítás) |

| Szempont     |                                     | Budapesti<br>közösségi<br>gyűlés                           | British<br>Columbia<br>Citizens'<br>Assembly                            | Oxford<br>Citizens'<br>Assembly on<br>Climate Change                              | Climate<br>Assembly UK                                                                |
|--------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Kiválasztás  | Résztvevők száma                    | 39                                                         | 161                                                                     | 41                                                                                | 108                                                                                   |
|              | Reprezentativitás                   | Nem                                                        | ✓                                                                       | ✓                                                                                 | ✓                                                                                     |
|              |                                     | Kor                                                        | ✓                                                                       | ✓                                                                                 | ✓                                                                                     |
|              |                                     | Lakóhely                                                   | ✓                                                                       | ×                                                                                 | ✓                                                                                     |
|              |                                     | Születési hely                                             | ×                                                                       | ✓                                                                                 | ×                                                                                     |
|              |                                     | Iskolai végzettség                                         | ✓                                                                       | ×                                                                                 | ✓                                                                                     |
|              |                                     | Foglalkozási csoport                                       | ×                                                                       | ×                                                                                 | ×                                                                                     |
|              |                                     | Etnikum                                                    | ×                                                                       | ✓                                                                                 | ✓                                                                                     |
|              |                                     | Fogyatékoság                                               | ×                                                                       | ✓                                                                                 | ×                                                                                     |
|              |                                     | Vélemény                                                   | ×                                                                       | ×                                                                                 | ✓                                                                                     |
|              | Résztvevők fizetése                 | 10 000 forint naponta + egyéb költségek fedezése           | ≈ 35 000 forint (150 kanadai dollár) naponta + egyéb költségek fedezése | összesen ≈ 120 000 forint (300 angol font)                                        | ≈ 60 000 forint (150 angol font) hétvégeként + egyéb költségek fedezése               |
| Lebonyolítás | Nettó időtartam <sup>3</sup> (nap)  | 4                                                          | 30                                                                      | 4                                                                                 | 12                                                                                    |
|              | Bruttó időtartam <sup>4</sup> (nap) | 16                                                         | 324                                                                     | 23                                                                                | 114                                                                                   |
|              | Össz költség                        | 11 millió forint                                           | ≈ 1290 millió forint (5,5 millió kanadai dollár)                        | ≈ 80 millió forint (200 000 angol font)                                           | ≈ 210 millió forint (520 000 angol font)                                              |
| Eredmény     | Döntési alternatívák meghatározása  | nyílt kimenetelű                                           | zárt kimenetelű                                                         | zárt kimenetelű                                                                   | nyílt és zárt kimenetelű                                                              |
|              | Döntéshozatal módja                 | titkos, támogatás mértékének kifejezése javaslatonként     | titkos, egyszerű többségi szavazás                                      | titkos, egyszerű többségi szavazás                                                | titkos, preferenciális szavazás és támogatás mértékének kifejezése javaslatonként     |
|              | Végtermék                           | javaslatcsomag Budapest klímastratégiájának kidolgozásához | népszavazásra bocsátandó kérdés meghatározása                           | javaslatok az oxfordi önkormányzat klímaváltozással kapcsolatos döntéshozatalához | javaslatok a brit parlament és kormány klímaváltozással kapcsolatos döntéshozatalához |

Forrás: Citizens' Assembly on Electoral Reform, 2004; James, 2008; Ipsos MORI, 2019; DemNet, 2020 és Climate Assembly UK, 2020 adatai alapján, saját szerkesztés

<sup>3</sup> Nettó időtartamnak a közösségi gyűlések szűk értelemben vett tartalmi részét, vagyis a résztvevők közvetlen (akár online) interakciójával járó napokat tekintem.

<sup>4</sup> Bruttó időtartamként a közösségi gyűlések a résztvevők közvetlen (akár online) interakciójával járó első és utolsó napja között eltelt napok számát tüntettem fel.

A táblázatról leolvasható, hogy mind a négy közösségi gyűlés aktív állami szerepvállalás mellett valósult meg. A budapesti gyűlés esetében ez abban nyilvánult meg, hogy a Fővárosi Önkormányzat anyagi támogatás folyósításával, illetve az adminisztratív feladatok jelentős részének ellátásával közreműködött a gyűlés megszervezésében, biztosította lebonyolításának helyszínét és technikai feltételeit (DemNet, 2020). Az oxfordi gyűlés során az állami szereplő, vagyis az oxfordi önkormányzat képviselő-testülete a szervezéssel és lebonyolítással járó egyes feladatok végrehajtásának megrendelése mellett betöltötte a főszervezői funkciókat (Ipsos MORI, 2019). A Climate Assembly UK esetében a brit parlament alsóházának hat bizottsága a gyűlés kezdeményezőjeként, szervezőjeként, valamint anyagi támogatójaként vállalt szerepet (Climate Assembly UK, 2020). Az állami szerepvállalás kiterjedtsége tekintetében a négy gyűlés közül a British Columbia Citizens' Assembly jelent kivételt. Esetében ugyanis Brit Kolumbia tartomány kormánya nemcsak szervezőként és támogatóként jelent meg, hanem kötelezettséget is vállalt a gyűlés a tartományi választási rendszer reformjával kapcsolatos javaslatának népszavazásra bocsátására, aminek eleget is tett (Warren–Pearse, 2008: 1.). Habár az állami szereplők képviselői rendszerint ígéretet tesznek a közösségi gyűlések javaslatainak döntéshozatalukba történő beépítésére, a kanadai tartományéhoz hasonlóan erős vállalás a vizsgált közösségi gyűlések egyike esetében sem jelent meg.

A közösségi gyűlések témája tekintetében fontos megjegyezni, hogy általában olyan közügyek kapcsán kerülnek megrendezésre, amelyek nagyban befolyásolhatják az állampolgárok mindennapi életét, és súlyukból fakadóan a rövidebb távú napi (párt)politikai megfontolások helyett hosszabb távú tervezést tesznek szükségessé. Általában ilyen közügynek mutatkozik a klímaváltozás kérdése,<sup>5</sup> amelynek megtárgyalására eddig a legtöbb közösségi gyűlés jött létre, de ilyen témának mondható az egészségügyi ellátórendszer helyzete, a választási rendszer szabályozása vagy egyéb alkotmányos szinten rögzített társadalmi kérdés is.

Amint korábban említettem, a résztvevők kiválasztásának módja minden közösségi gyűlés egyik legfontosabb sarokpontja. Ekkor dől el ugyanis, hogy mennyire sikeres a társadalom valódi sokszínűségének leképezése, és a tanácskozási szakaszban a lehető legtöbb nézőpont becsatornázása. Amellett, hogy ebből a szempontból a résztvevők minél magasabb száma kedvező, az is fontos, hogy a kiválasztás eredményeképpen milyen kritériumok szerint tükrözi a résztvevő csoport a teljes populáció jellemzőit. A vizsgált közösségi gyűlések mindegyike esetében a reprezentativitás

<sup>5</sup> Fontos megemlíteni, hogy a zöld demokrácia-egyezménynek is nevezett – többek között az Európai Unió és tagállamai, így hazánk által is ratifikált – Aarhusi Egyezmény, amely a környezettel kapcsolatos közügyek vonatkozásában lefekteti a társadalmi részvétel alapelveit és lehetőségeit, tökéletesen alkalmazható a klímaváltozással kapcsolatos közösségi gyűlések esetében. Magyarországon az egyezményt *a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságban a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény* hirdette ki, amelynek három pilléréből a környezeti ügyeket érintő döntéshozatali eljárásokban való részvétel jogáról rendelkező második pillér (6–8. cikk) rögzíti a nyilvánosság részvétele érdekében biztosítandó keretfeltételeket. Az ezen témakör kapcsán létrejövő közösségi gyűlések – így a budapesti közösségi gyűlés is – összhangban állnak a törvény 2. cikk 4. és 5. pontja által tartalmazott fogalom meghatározásokkal. A 4. pont alapján ugyanis „a »nyilvánosság« jelentése egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai”, míg az 5. pont megfogalmazása szerint „az »érintett nyilvánosság« jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni.”

kritériumaként szolgált a nem, a kor, illetve a születési vagy lakóhely. Ezeken túl azonban számos más szempont is megjelenik a tárgyalt téma, a helyi sajátosságok, valamint a szervezők számára rendelkezésre álló anyagi és technikai forrásokból fakadó lehetőségeknek megfelelően. A budapesti közösségi gyűlésen résztvevő csoport négy szempont alapján tükrözte a főváros népességének megoszlását, amely a vizsgált gyűlések közül a legkevesebbnek bizonyult. A reprezentativitás a legtöbb – szám szerint hat – kritérium szerint a British Columbia Citizens' Assembly és a Climate Assembly UK esetében érvényesült.

Mind a közösségi gyűlésen résztvevő csoport reprezentativitásának, mind a résztvevők véletlenszerű kiválasztásának követelménye szempontjából fontos, hogy a kiválasztási folyamat minimalizálja az önszelekció hatását. Ugyanis, mivel senki sem kötelezhető a közösségi gyűléseken történő részvételre, fennáll annak kockázata, hogy például az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők és a szegényebb társadalmi csoportok tagjai – akik kevésbé engedhetik meg maguknak, hogy bevételeik egy részét a gyűléseken történő részvétel miatt mellőzzék – alulreprezentálttá válnak a résztvevők körében. Éppen ezért a szervezők mind a négy vizsgált közösségi gyűlés során nagyságrendileg egy átlagos napi munkabérnek megfelelő összeget fizettek a résztvevőknek, illetve a gyűlések többsége esetében a részvétellel járó egyéb költségeket – például az utazással, szállással és étkezéssel járó kiadásokat – is fedezték. Amint korábban említettem, a résztvevők fizetése egyúttal a gyűlések megkezdését követően bent maradásuk ösztönzését és a kilépő résztvevők számának minimalizálását is szolgálja.

A vizsgált közösségi gyűlések mérete meglehetősen változatos képet mutat: a budapesti gyűlés és az ahhoz hasonlóan városi szinten megrendezett oxfordi példa a kis létszámú gyűlések sorába tartozik, az országos Climate Assembly UK közepes, míg a brit kolumbiai tartományi gyűlés kifejezetten nagyméretűnek tekinthető. Hasonló kép rajzolódik ki a gyűlések által felölelt időtartam tekintetében. A két városi gyűlés a rövid, a tartományi a közepesen hosszú, míg az országos szinten megrendezett gyűlés a hosszú fórumok kategóriájába sorolható. A gyűlések kezdete és vége között eltelt időtartam még nagyobb különbségeket mutat. Míg a budapesti gyűlés alig több mint két hét alatt zajlott le, addig a brit kolumbiai gyűlés lebonyolítása közel 11 hónapot vett igénybe. Habár a közösségi gyűlések megszervezésének, lebonyolításának és utólagos kommunikációjának összköltsége számos tényező – mint például a bevont szakértők száma, a technikai feltételek megteremtésének ára vagy az eredmények kommunikációjának kiterjedtsége – által befolyásolt, mégis azt láthatjuk, hogy a résztvevők létszámából és a lefolytatás időtartamából már messzemenő következtetéseket vonhatunk le a szükséges pénzügyi forrásokra vonatkozóan. Ennek megfelelően a British Columbia Citizens' Assembly megvalósításának közel 1,3 milliárd forintra tehető összköltsége nagyságrendileg meghaladta a másik három vizsgált példát. A legkisebb költséggel a két városi gyűlés megvalósítása járt. Ugyanakkor egyértelműen a budapesti gyűlés tekinthető a legolcsóbbnak, amelynek 10 millió forintot alig meghaladó összköltsége az árszínvonal-különbségek figyelembevétele mellett is rendkívül alacsonynak tekinthető.

A vizsgált közösségi gyűlések végső döntéseik meghatározásában is eltérő módszereket alkalmaztak. A döntési alternatívák megállapítása egyedül a budapesti gyűlés esetében volt tisztán nyílt kimenetelű, vagyis tanácskozásuk során maguk a résztvevők alakították ki a végül szavazásra bocsátott javaslatokat. A brit kolumbiai és az oxfordi gyűlésen a szervezők előre meghatározták azokat a döntési alternatívákat, amelyekről a résztvevők a döntéshozatali szakaszban szavazhattak.



A Climate Assembly UK esetében pedig a két módszer vegyesen volt jelen: bizonyos döntési opciók előzetesen rögzítésre kerültek, míg másokat a résztvevők alakíthattak ki. A vizsgált példák visszaigazolni látszanak azt, a tanulmány korábbi pontján megfogalmazott állítást, amely szerint az előre meghatározott döntési alternatívák esetén a közösségi gyűlések végső javaslatai könnyebben becsatornázódnak a döntéshozatal folyamatába. Ez általában akkor a legegyszerűsebb, amikor a döntéshozók egy felmerült konkrét kérdés eldöntését bízzák a gyűlésre. Az állítás logikáját megfordítva azt mondhatjuk, hogy amennyiben a választott képviselők valóban egy konkrét kérdés eldöntésének szerepét szánják a közösségi gyűlésnek, akkor nagy valószínűséggel kevés számú és világos döntési alternatíva kerül a résztvevők elé. A vizsgált példák közül ez a brit kolumbiai gyűlést jellemezte leginkább, amely döntően egy kérdés köré összpontosult, mégpedig, hogy a kanadai tartományban milyen alternatív választási rendszer bevezetéséről tartsanak népszavazást (Citizens' Assembly on Electoral Reform, 2004: 9.). A másik három vizsgált gyűlés mindegyike során nagyságrendileg több és általánosabban megfogalmazott kérdéstről szavaztak a résztvevők. Példát jelent erre az oxfordi gyűlés során a résztvevőknek a következőképpen feltett kérdés: „Kinek kellene viselnie a legnagyobb felelősséget a hulladékok kezelése tekintetében?” (Ipsos MORI, 2019: 11., saját fordítás). A résztvevők ezt követően három alternatíva (a termékek előállítói, a fogyasztók, a helyi önkormányzatok) közül választhattak. Ebben és az ehhez hasonló esetekben tehát kevésbé konkrét kérdések eldöntéséről és sokkal inkább iránykijelölő funkcióról beszélhetünk. Ez utóbbi érvényesülésének a választott képviselőkön történő számonkérése azonban sokkal nagyobb kihívást jelent.

A döntési alternatívák tekintetében szintén fontos tényező, hogy a közösségi gyűlések résztvevői elé kerülő kérdések a kormányzati tevékenység közvetlen eredményeire vagy a közpolitikák alkalmazásának társadalmi hatásaira vonatkoznak-e. Közpolitikai terminológiával az előbbieket az *output*-ra irányuló, míg az utóbbiakat az *outcome*-ra vonatkozó kérdéseknek nevezhetjük (Gajduschek – Hajnal, 2010: 23–24.). Az *output*-ra irányuló döntési alternatívára példát jelent a budapesti közösségi gyűlés során a résztvevők által a következőképpen megfogalmazott javaslat: „A lakóházak energetikai korszerűsítésére jöjjön létre egy pénzügyi alap, amely legalább 30%-os vissza nem térítendő támogatást, valamint 0%-os hitelt biztosít...” (DemNet, 2020: 23.). Az *outcome*-ra vonatkozó döntési opciókra az oxfordi gyűlés alábbi kérdése jelent példát: „Az Egyesült Királyság kötelezettséget vállalt a nettó zero kibocsátás 2050-ig történő elérésére. Oxford városának proaktívabbnak kellene-e lennie, és a nettó zero kibocsátás 2050 előtti elérésére kellene törekednie?” (Ipsos MORI, 2019: 43., saját fordítás). Ez a különbségtétel azért fontos, mert a közösségi gyűlések az állami szereplő(k) tevékenységét közvetlenül érintő kérdésekben megfogalmazott javaslatainak érvényesülése nagyobb valószínűséggel kérhető számon a későbbiekben, míg a társadalmi célokra vonatkozó javaslatok következményei nehezebben vagy egyáltalán nem ellenőrizhetők, és kevésbé kötik a döntéshozókat bizonyos konkrét intézkedések meghozatalára. Összességében azt mondhatjuk, hogy a kizárólag az *output*-ra irányuló javaslatot megfogalmazó British Columbia Citizens' Assembly kivételével mindhárom vizsgált közösségi gyűlés vegyesen eredményezett az *output*-ra és az *outcome*-ra vonatkozó javaslatokat.

A döntési alternatívák közötti választás a vizsgált közösségi gyűlések mindegyike esetében a résztvevők titkos szavazásával történt. A szavazás módszere tekintetében ugyanakkor az egyes gyűlések különböző megoldásokat alkalmaztak. A budapesti gyűlés esetében a résztvevők minden

egyes javaslatot érintően kifejezhatték egyetértésük mértékét. A brit kolumbiai és az oxfordi gyűlésen egyszerű többségi szavazással választották ki a végső javaslatokat, míg a Climate Assembly UK vegyesen alkalmazta a preferenciális szavazás módszerét és a javaslatok egyenként történő értékelését. Ugyan mindegyik módszer egyaránt alkalmas a közösségi gyűlések végső javaslatainak kiválasztására, amint korábban említettem, az egyes módszerek különböző előnyökkel és hátrányokkal járnak. Ennek megfelelően a többségi szavazás szinte biztosan világos eredményt hoz, azonban nem képes biztosítani az egyes javaslatok differenciáltabb értékelését. A preferenciális szavazás érzékletesen mutatja meg az egyes alternatívák egymáshoz viszonyított népszerűségét, viszont abszolút értelemben vett támogatottságuk felmérésére nem ad lehetőséget. A javaslatok egyesével történő differenciált értékelése feltárja ugyan külön-külön mért támogatottságuk mértékét, de nem ösztönzi arra a résztvevőket, hogy az egyes alternatívákat egymással összevetve fontolják meg.

Végül érdemes szót ejteni a vizsgált közösségi gyűlések javaslatainak a döntéshozatali folyamatba történő beépüléséről. Ebben a tekintetben mindeddig egyedül a British Columbia Citizens' Assembly járt sikerrel: a gyűlés által elfogadott javaslatot 2005 májusában tartományi népszavazásra bocsátották (Warren – Pearse, 2008: 6.). Közpolitikai döntés közvetlen meghozatalára tehát ebben az esetben sem került sor, helyette azonban hangsúlyos napirend-kijelölő funkcióról beszélhetünk egy igen jelentős kérdést, a választási rendszert érintően (James, 2008: 106.). Fontos megjegyezni, hogy Brit Kolumbia tartomány kormánya ezzel a feladattal előzetesen megbízta a közösségi gyűlést, és egyúttal elkötelezte magát a gyűlés javaslatának népszavazásra bocsátása mellett (Warren – Pearse, 2008: 1.). Hasonlóan erős döntéshozói felhatalmazásról a többi gyűlés esetében nem beszélhetünk. Ez kétségtől alapvetően meghatározta a gyűlések javaslatainak érvényesülési lehetőségét. Jelen sorok írásakor ugyanakkor mindhárom, a klímaváltozás témájában megtartott közösségi gyűlés eredményei frissnek számítanak, így akár a következő hónapokban vagy években is lehetőség nyílt volna javaslataik döntéshozatalba történő beépülésére.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a budapesti közösségi gyűlés – a hazai alkalmazás általános nehézségei ellenére – a legtöbb szempont tekintetében szorosan illeszkedik a nyugati gyakorlat által kialakított mintázatokhoz, és alapvetően megfelel az azokból következő elméleti és módszertani követelményeknek. A nyugati példák körében ugyanakkor elsősorban a kis méretű, rövid lebonyolítási idejű, alacsony költségvetésű és viszonylag gyenge döntéshozói felhatalmazással rendelkező gyűlésekkel mutat nagyobb hasonlóságot.

## 5. A közösségi gyűlés mint demokratikus innováció

Amint a tanulmány első fejezetében láthattuk, a közösségi gyűlések a demokratikus innovációk és azon belül a deliberatív fórumok családjába tartoznak. A gyakorlati megvalósításaik vizsgálatát követően jelen fejezetben visszatérve a nagy elemzési kerethez, a közösségi gyűlés innovációs eszközének értékelésére teszünk kísérletet. Az alábbiakban a demokratikus innovációk a szakirodalomban leggyakrabban alkalmazott értékelési szempontjaira támaszkodom, amelyeket a témakör világhírű brit kutatója, Graham Smith vázolt fel részletesen (Smith, 2009: 79–109.). Ezek az alábbi hat kritériumcsoportot fedik le: (1) inkluzivitás, (2) valódi részvétel, (3) tanácskozás, (4) átláthatóság, (5) hatékonyság és (6) áthelyezhetőség.

Az inkluzivitás kritériuma két alapvető szempontot vizsgál: a jelenlétet és az érdemi részvételt. A jelenlét szempontja arra koncentrál, hogy milyen módon kerülnek kiválasztásra a demokratikus innováció folyamatába bevont állampolgárok. A közösségi gyűlés ugyan nem képes a teljes népességhez viszonyítva nagyszámú állampolgár közvetlen bevonására, azonban nagyon hatékony a társadalom sokszínűségének leképezésében, amelyet a véletlenszerűen kiválasztott tagokból álló reprezentatív csoporton keresztül biztosít. Amint a vizsgált példákon láthattuk, minél több szempontból tükrözi a résztvevő csoport a teljes sokaságban meglévő arányokat, a nézőpontok annál szélesebb spektrumát képes megjeleníteni. Az érdemi részvétel szempontja arra fókuszál, hogy a bevont állampolgároknak mennyire van lehetősége aktívan hozzájárulni a demokratikus innováció folyamatához. A közösségi gyűlés tekintetében elmondható, hogy a résztvevők megközelítőleg azonos lehetőséggel rendelkeznek a szubsztantív részvétel és a folyamat formálása vonatkozásában, közösen alakítják ki álláspontjaikat, valamint a végső javaslatokat is egyenlő mértékben határozzák meg (Smith, 2012: 94.).

A valódi részvétel biztosítása, vagyis a politikai döntéshozatal érdemi befolyásolása kiemelt fontosságú, hiszen ez jelenti a fő különbséget a demokratikus innovációk és a társadalmi konzultáció hagyományos eszközei között. Amint láthattuk, a legtöbb közösségi gyűlés – habár célként tűzte ki végső javaslatainak érvényre juttatását – az adott keretei között ennek megvalósítására volt képes. Hendriks (2005: 91.) úgy véli, hogy ennek fő oka abban keresendő, hogy a közösségi gyűlések javaslatai a döntéshozók információinak nem egyedüli forrásai: valójában ezek a politikai befolyás gyakorlásának olyan hagyományosabb szereplőivel versengenek, mint a pártok, a szakértői testületek vagy a különböző érdekcsoportok. Ráadásul, amennyiben a döntéshozók nem vállalnak előzetesen – akár jogszabályban is rögzített – kötelezettséget a közösségi gyűlések javaslatainak döntéshozatalba történő átültetésére, úgy szabadon kiválogathatják azokat a javaslatokat, amelyek saját rövid távú érdekeiket szolgálják, és figyelmen kívül hagyhatják azokat, amelyek ellentétesek céljaikkal (Beetham, 2012: 60.). Ezáltal pedig fennáll annak veszélye, hogy a közösségi gyűlések a választott képviselők és politikusok érdekeinek fogságába esnek, amely következtében kétségessé válhat végső funkcióik – vagyis a képviseleti rendszer feljavításának és kiegészítésének – ellátása is.

A tanácskozás kritériuma magában foglalja egyrészt a résztvevők a tárgyalt témákat érintő magas informáltságát, másrészt megköveteli, hogy az érintett állampolgárok az egyes kérdéseket ne csak egyedül fontolják meg, hanem más, a sajátjuktól érdemben eltérő háttérrel rendelkező társaik álláspontja ismeretében mérlegeljék. Ezen szempontok érvényesülése a közösségi gyűlés esetén biztosított, mi több, a résztvevők informálása, illetve egymás között folytatott tanácskozása rendszerint a gyűlések központi elemeit jelenti.

Az átláthatóság ismérve két fő irányból vizsgálható: megközelíthető egyfelől a belső, másfelől a külső átláthatóság, másnéven nyilvánosság szempontja felől. A belső átláthatóság arra fókuszál, hogy a bevont állampolgárok mennyire részesülnek teljeskörű tájékoztatásban a demokratikus innováció megvalósulásának pontos körülményei vonatkozásában. A közösségi gyűlés estében a résztvevők tájékoztatása biztosított a lebonyolítás pontos menetét illetően, azonban ebben a tekintetben is gyenge pontot jelent, hogy jellemzően a folyamat megkezdése előtt, sőt gyakran a lezárulta idején sem tisztázott a végső javaslatok szerepe. A külső átláthatóság szempontja azt vizsgálja, hogy a széles politikai közösség, illetve az adott társadalom egésze mennyire jut információhoz a demokratikus innováció működéséről és jelentőségéről. A közösségi gyűlések esetében

megkülönböztethetünk a nyilvánosság irányába történő passzív és aktív kommunikációt (Smith, 2009: 26.). A szervezők passzív kommunikációja rendszerint kielégítően megvalósul: jellemzően hivatalos honlapon teszik közzé a közösségi gyűlésről készült részletes, ugyanakkor mindenki számára érthető jelentésüket. Az aktív kommunikáció azonban nagyobb kihívást jelent, és gyakran teljesen elmarad. Ez ugyanis azt igényelné, hogy hirdetések és a média különböző platformjain keresztül a széles nyilvánosság is tájékoztatást kapjon a közösségi gyűlések céljairól, lebonyolításának részleteiről és hatásáról. Kétségtelen, hogy az aktív kommunikáció számottevő anyagi terhet jelentene a mindenkori szervezők számára, azonban fontos felismerni, hogy annak felhasználása nélkül nem lehet elnyerni a társadalom bizalmát, így a közösségi gyűlések javaslatainak érvényesülési esélyei is alacsonyabbak maradnak.

A hatékonyság szempontja azt vizsgálja, hogy a demokratikus innováció milyen költségek vállalását igényli a résztvevő állampolgároktól, illetve a haszon fényében megtérül-e befektetésük. A közösségi gyűlés a résztvevők számottevő idejét és aktív jelentlétét, döntési alternatívák közötti folyamatos mérlegelését igényli. Ennek fejében demokratikus kompetenciáik fejlődését élhetik meg, miközben tájékozottságuk növekszik az adott téma kapcsán, valamint a szervezők jellemzően anyagi ösztönzőket is biztosítanak. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a közösségi gyűlések résztvevői – az őket terhelő viszonylag magas költségek ellenére – kifejezetten motiváltak és lelkesnek bizonyulnak a betöltött szerepüket illetően, és gyakran kiváltságosnak tekintik magukat a kiválasztott csoportba való bekerülésük miatt (Smith, 2009: 106–107.).

Az áthelyezhetőség kritériuma arra fókuszál, hogy a demokratikus innováció mennyire alkalmazható különböző politikai körülmények – vagyis eltérő kormányzati és területi szintek, illetve politikai rendszerek – között. Amint láthattuk, a közösségi gyűlés a képviseleti demokráciák mindegyik közigazgatási-területi szintjén, valamint számos, egymástól jelentősen különböző politikai rendszerben alkalmazhatónak bizonyult. Természetesen a politikai akarat, illetve a feltétlenül szükséges személyi kapacitás, a megfelelő anyagi források és technikai feltételek megléte nélkül a demokratikus innovációk nem jöhetnek létre. Ugyanakkor, amennyiben ezen körülmények biztosítottak, a közösségi gyűlések elméletileg tértől és időtől függetlenül, szabadon átültethetők bármelyik képviseleti demokrácia intézményrendszerébe. Fontos megjegyezni továbbá, hogy a közösségi gyűlés a legváltozatosabb, legkomplexebb és legmegosztóbb közpolitikai kérdések megvitatására is alkalmasnak bizonyult, így ebben a tekintetben is szabad áthelyezhetőségről beszélhetünk (Smith, 2009: 109.).

Végül a fent tárgyalt kritériumokon túl érdemes röviden kitérni a legitimitás szempontjára is. A deliberatív fórumok esetében általában – és így a közösségi gyűlések tekintetében is – döntően procedurális legitimitásról beszélhetünk. A legitimitás forrását tehát mindenekelőtt azok az eljárások és folyamatok jelentik, amelyek lefolytatása következtében a politikai döntéshozatal szempontjából releváns és mérvadó eredményekhez jutunk. Ezen tényezők között említhető a résztvevő csoport kiválasztásának módja és reprezentativitása, az ismeretszerzési és konzultációs fázis során a résztvevők számára biztosított írásos anyagok, illetve a szakértők által közvetített ismeretek kiegyensúlyozottsága és pártatlansága, valamint a deliberáció minősége és a facilitátorok elfogultságtól mentes moderálása (Mansbridge, 2018: 120.). Ugyanakkor a társadalom egészének tájékoztatása és a közösségi gyűlés széles körben ismertté tétele szintén kiemelten fontos a legitimitás szempontjából. Ezen a téren azonban még sok nehézséggel néznek szembe a gyűlések szervezői. A legitimitás magasabb szintje végső soron hozzájárulna ahhoz, hogy a közösségi gyűléseken született döntések

érvényre jussanak a politikai döntéshozatal során, ami ismét kedvező hatást fejtene ki a legitimáció vonatkozásában. A közösségi gyűlés fő kritériumok szerinti értékelését az alábbi, 3. táblázat foglalja össze.

3. táblázat. *A közösségi gyűlés értékelése a demokratikus innovációk fő értékelési kritériumai fényében*

| Kritérium        |                    | Értékelés |
|------------------|--------------------|-----------|
| Inkluzivitás     | Jelenlét           | +         |
|                  | Érdemi részvétel   | +         |
| Valódi részvétel |                    | –         |
| Tanácskozás      | Informáltság       | +         |
|                  | Deliberáció        | +         |
| Átláthatóság     | Belső átláthatóság | (+)       |
|                  | Külső átláthatóság | (–)       |
| Hatékonyság      |                    | +         |
| Áthelyezhetőség  |                    | +         |
| Legitimitás      |                    | (+)       |

Forrás: saját szerkesztés

## 6. Összegzés, következtetések

Jelen tanulmányban a közösségi gyűlések fogalmi meghatározását követően számba vettem a gyakorlati példák alapján megállapítható közös jellemzőket, majd egy, a közösségi gyűlések vizsgálatára szolgáló tipológia lehetséges szempontjainak meghatározására törekedtem. Ezt követően a budapesti közösségi gyűlés magyarországi kontextusát jártam körbe, és nemzetközi összehasonlításnak vettem alá három nyugati példa felhasználása segítségével. Végül a szakirodalomban a demokratikus innovációk értékelésére leggyakrabban használt szempontok alapulvételével tettem kísérletet a közösségi gyűlés innovációs eszközének átfogó jellemzésére.

A tanulmány végén érdemes felidézni és röviden értékelni a bevezető részben meghatározott kutatási kérdéseket.

Az első kutatási kérdésnek megfelelően azt vizsgáltam, hogyan határozható meg a közösségi gyűlések fogalma, illetve hogyan viszonyul a demokratikus innovációk tágabb halmazához. Amint láthattuk, a közösségi gyűlés a demokratikus innovációk fogalmán belül a deliberatív fórumok családjába tartozik. Ebből fakadóan koncepciójának alapjául az az elképzelés szolgál, amely szerint a társadalom sokszínűségét leképező, jól informált, egymás álláspontját ismerő állampolgárok jobb döntéseket képesek hozni, mint a hagyományos képviseleti rendszer politikusai.

A második kutatási kérdés arra kereste a választ, hogyan értékelhető Magyarország egyik első közösségi gyűlése, a budapesti közösségi gyűlés a nyugati minták fényében. A vizsgálódás eredményeként megállapítható, hogy a budapesti példa a legtöbb tekintetben illeszkedik a nyugati gyakorlat által kialakított mintázatokhoz, valamint a legtöbb hasonlóságot a kis méretű, rövid lebonyolítási

idejű, alacsony költségvetésű és viszonylag gyenge döntéshozói felhatalmazással bíró közösségi gyűlések irányában mutatja. Ennek megfelelően a legjelentősebb problémái is a nyugatiakéihoz hasonló eredetűek: egyrészt abból fakadnak, hogy az aktív külső kommunikáció jóformán elmaradt, így a társadalom túlnyomó többsége nem értesülhetett a gyűlés megvalósulásáról, és a demokratikus működésre gyakorolt jótékony hatásai csak szűk körben érvényesülhettek, másrészt a végső javaslatainak az önkormányzati döntéshozatalba történő beépülése nem volt biztosított.

A harmadik kutatási kérdés alapján azt vizsgáltam, hogy a közösségi gyűlés innovációs eszköze hogyan jellemezhető a gyakorlati tapasztalatok és a demokratikus innovációk értékelési szempontjai tükrében. Összességében arra a következtetésre juthatunk, hogy a közösségi gyűlés a legtöbb kritériumnak megfelel, azonban a két legjelentősebb gyenge pontja a valódi részvétel, illetve a külső átláthatóság szempontja tekintetében jelentkezik.

Jelen tanulmány zárásaként fontos röviden említést tenni arról, hogy a közösségi gyűlések milyen módon fejleszthetők tovább, illetve hogyan lehetne kiküszöbölni gyengeségeiket. Meglátásom szerint a legtöbb nehézség megoldásának kulcsa az innovációs eszköz intézményesítésében rejlik. Az eddig fennálló körülmények között ugyanis a közösségi gyűlések létrehozásáról, illetve szerepéről a választott képviselők döntöttek, akik gyakran saját, rövid távú érdekeik szolgálatába kívánták állítani azokat, így kétségesse téve a gyűlések végső céljának – vagyis a képviseleti rendszer minőségi feljavításának – elérését. Ezen probléma megoldásához annak elérése szükséges, hogy legalább törvényi szinten rögzítésre kerüljön: milyen esetekben kell kötelezően közösségi gyűléseket létrehozni, és azok javaslatai pontosan milyen módon épülnek be a politikai döntéshozatalba. A közösségi gyűlések intézményesítése tekintetében úttörő kísérletet jelent a belgiumi német nyelvi közösség parlamentje által 2019-ben elfogadott törvénnyel létrehozott „kelet-belgiumi modell” (Ostbelgien Model, lásd Niessen – Reuchamps, 2020; OECD, 2020: 57–59.). Ennek keretében először jött létre a deliberatív fórumok és közösségi gyűlések olyan láncolata, amely megszakítás nélkül ülésezik, és a parlamenti döntéshozatali folyamattal formálisan is összekapcsolt: vagyis a választásra építő hagyományos képviseleti intézmények kiegészítéseként elsőként intézményesültek a sorsoláson alapuló testületek. Ezen az úton haladva a közösségi gyűlések képesek lehetnek a képviseleti demokráciák válságjeleinek enyhítésére. Habár elengedhetetlen a világos szabályozás és intézményesítés, fontos kiemelni, hogy a közösségi gyűlések sosem válthatják fel teljesen a képviseleti rendszert. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a gyűlések résztvevői – a választott képviselőkkel szemben – még elméletileg sem számoltathatók el (Setälä, 2017: 851.), ami szükségképpen korlátot szab kizárólagos alkalmazásuknak.

Amint a koronavírus-világjárvány az élet minden területén kifejtette hatását, úgy a közösségi gyűléseket illetően is jelentős következményekkel járt: az állampolgárok személyes érintkezésének szükséges korlátozása átmenetileg a deliberatív fórumok visszaszorulását eredményezte. Bár léteznek kísérletek a tanácskozási folyamat digitális térbe történő áthelyezésére vonatkozóan, egyelőre nem áll rendelkezésre kellő mennyiségű adat az esetleges torzító hatások mértékének megállapítására. Mindenesetre a közösségi gyűlések jövőbeli alkalmazása és fejlődése – akár hazánkban, akár a világ bármely pontján – fontos további információt szolgáltat a demokratikus innováció ezen eszközének szisztematikus kutatásához.

## Irodalomjegyzék

- Andersen, Vibeke Normann – Hansen, Kasper M. (2007): How deliberation makes better citizens: The Danish Deliberative Poll on the Euro. *European Journal of Political Research*, Vol. 46., No. 4., 531–556. pp. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00699.x>
- Arisztotelész (1969): *Politika*. Budapest, Gondolat.
- Barabas, Jason (2004): How Deliberation Affects Policy Opinions. *American Political Science Review*, Vol. 98., No. 4., 687–701. pp. <https://doi.org/10.1017/s0003055404041425>
- Beetham, David (2012): Evaluating new vs. old forms of citizen engagement and participation. In: Brigitte Geissel – Kenneth Newton (eds.): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* New York, Routledge. 56–68. pp.
- Bouricius, Terry – Schechter, David (2013): An Idealized Design for the Legislative Branch of Government. *Systems Thinking World Journal*, Vol. 2., No. 1., 1–11. pp.
- Budge, Ian (2012): Implementing popular preferences: is direct democracy the answer? In: Brigitte Geissel – Kenneth Newton (eds.): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* New York, Routledge. 23–38. pp.
- Chambers, Simone (2018): The Philosophical Origins of Deliberative Ideals. In: André Bächtiger – John S. Dryzek – Jane Mansbridge – Mark E. Warren (eds.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford, Oxford University Press. 54–69. pp.
- Citizens' Assembly on Electoral Reform (2004): *Making every vote count: the case for electoral reform in British Columbia*. [https://citizensassembly.arts.ubc.ca/resources/final\\_report.pdf](https://citizensassembly.arts.ubc.ca/resources/final_report.pdf) (Letöltés ideje: 2021. február 15.)
- Climate Assembly UK (2020): *The path to net zero: Climate Assembly UK Full report*. <https://www.climateassembly.uk/report/read/final-report.pdf> (Letöltés ideje: 2021. február 11.)
- Cohen, Joshua (2009): Reflections on Deliberative Democracy. In: Thomas Christiano – John Christman (eds.): *Contemporary Debates in Political Philosophy*. Oxford, Wiley–Blackwell. 247–263. pp.
- Courant, Dimitri (2018): *The Curious Institutionalisation of Deliberative Democracy: The Irish Citizens' Assemblies and the Future of Democratic Innovation*. Hamburg, Paper for the ECPR General Conference.
- Courant, Dimitri (2021): Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an “Irish Model” for Deliberative Democracy? *Frontiers in Political Science*, Vol. 2., 1–20. pp. <https://doi.org/10.3389/fpos.2020.591983>
- Csizmadia Ervin (2014): *Miért „alaptalan” a magyar demokrácia? Pártok, konfliktusok, társadalmi kohézió és állampolgári nevelés*. Budapest, Gondolat.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- DemNet (2020): *Budapesti közösségi gyűlés: klímavészhelyzet van – mit tegyen Budapest?* <https://demnet.hu/wp-content/uploads/2020/11/kozossegi-gyules-budapest-2020-demnet-report.pdf> (Letöltés ideje: 2021. február 11.)
- Dryzek, John S. – Bächtiger, André – Milewicz, Karolina (2011): Toward a Deliberative Global Citizens' Assembly. *Global Policy*, Vol. 2., No. 1., 33–42. pp. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00052.x>

- Dryzek, John S. – Nicol, Dianne – Niemeyer, Simon et al. (2020): Global citizen deliberation on genome editing. *Science*, Vol. 369., No. 6510., 1435–1437. pp. <https://doi.org/10.1126/science.abb5931>
- Elstub, Stephen – Escobar, Oliver (2017a): *A typology of democratic innovations*. Glasgow, Paper for the Political Studies Association's Annual Conference.
- Elstub, Stephen – Escobar, Oliver (2017b): *Forms of mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice*. New Democracy Foundation, Research and Development Note.
- Extinction Rebellion (2019): *The Extinction Rebellion Guide To Citizens' Assemblies*. <https://www.alcuoredellapolitica.net/sites/default/files/2020-05/The-Extinction-Rebellion-Guide-to-Citizens-Assemblies-Version-1.1-25-June-2019.pdf> (Letöltés ideje: 2021. január 24.)
- Ferejohn, John (2008): Conclusion: the Citizens' Assembly model. In: Mark E. Warren – Hilary Pearce (eds.): *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge, Cambridge University Press. 192–231. pp.
- Fishkin, James S. (2009): *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York, Oxford University Press.
- Fishkin, James S. (2018): Deliberative Polling. In: André Bächtiger – John S. Dryzek – Jane Mansbridge – Mark E. Warren (eds.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford, Oxford University Press. 314–328. pp.
- Fung, Archon – Warren, Mark – Gabriel, Oscar W. (2011): The British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform (BCCA). In: Bertelsmann Stiftung (ed.): *Vitalizing Democracy Through Participation*. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung. 53–68. pp.
- Gajduschek György – Hajnal György (2010): *Közpolitika: A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG–ORAC.
- Gastil, John – Wright, Erik Olin (2019): Legislature by Lot: Envisioning Sortition Within a Bicameral System. In: John Gastil – Erik Olin Wright (eds.): *Legislature by Lot: Transformative Designs for Deliberative Governance*. London, Verso. 3–38. pp.
- Gerwin, Marcin (2018): *Citizens' Assemblies: Guide to democracy that works*. Krakko, Open Plan Foundation. [https://citizensassemblies.org/wp-content/uploads/2018/10/Citizens-Assemblies\\_EN\\_web.pdf](https://citizensassemblies.org/wp-content/uploads/2018/10/Citizens-Assemblies_EN_web.pdf) (Letöltés ideje: 2021. január 24.)
- Grönlund, Kimmo – Herne, Kaisa – Setälä, Maija (2015): Does Enclave Deliberation Polarize Opinions? *Political Behavior*, Vol. 37., No. 4., 995–1020. pp. <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9304-x>
- Grönlund, Kimmo – Setälä, Maija – Herne, Kaisa (2010): Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment. *European Political Science Review*, Vol. 2., No. 1., 95–117. pp. <https://doi.org/10.1017/S1755773909990245>
- Hansen, Kasper M. (2004): *Deliberative Democracy and Opinion Formation*. Odense, University Press of Southern Denmark.
- Hansen, Kasper M. – Andersen, Vibeke Normann (2004): Deliberative Democracy and the Deliberative Poll on the Euro. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27., No. 3., 261–286. pp. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2004.00106.x>



- Hansen, Mogens Herman (1991): *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Hendriks, Carolyn M. (2005): Consensus conferences and planning cells: Lay Citizen Deliberations. In: John Gastil – Peter Levine (eds.): *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco, Jossey-Bass. 80–110. pp.
- Involve – The Democratic Society – Royal Society of Arts – mySociety (2020): *How to run a citizens' assembly: A handbook for local authorities based on the Innovation in Democracy Programme*. <https://www.thersa.org/globalassets/reports/2020/IIDP-citizens-assembly.pdf> (Letöltés ideje: 2021. január 24.)
- Ipsos MORI (2019): *Oxford Citizens' Assembly on Climate Change: A summary report prepared for Oxford City Council*. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-11/oxford-citizens-assembly-climate-change-report.pdf> (Letöltés ideje: 2021. február 11.)
- James, Michael Rabinder (2008): Descriptive representation in the British Columbia Citizens' Assembly. In: Mark E. Warren – Hilary Pearce (eds.): *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge, Cambridge University Press. 106–126. pp.
- Lane, Jan-Erik (2013): The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making. *Open Journal of Political Science*, Vol. 3., No. 2., 85–89. pp. <https://doi.org/10.4236/ojps.2013.32012>
- Lengyel György – Göncz Borbála – Vépy-Schlemmer Éva (2015): Temporary and Lasting Effects of a Deliberative Event: The Kaposvár Experience. In: Stephen Coleman – Anna Przybylska – Yves Sintomer (eds.): *Deliberation and Democracy: Innovative Processes and Institutions*. New York, Peter Lang. 127–150. pp.
- Mansbridge, Jane (2018): Deliberative Polling Comes of Age. *The Good Society*, Vol. 27., No. 1–2., 118–129. pp. <https://doi.org/10.5325/goodsociety.27.1-2.0118>
- Mayhew, David R. (1974): *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.
- Michels, Ank (2011): Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 77., No. 2., 275–293. pp. <http://dx.doi.org/10.1177/0020852311399851>
- Newton, Ken (2012): Curing the democratic malaise with democratic innovations. In: Brigitte Geissel – Kenneth Newton (eds.): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* New York, Routledge. 3–20. pp.
- Niemeyer, Simon – Dryzek, John S. (2007): The Ends of Deliberation: Meta-consensus and Inter-subjective Rationality as Ideal Outcomes. *Swiss Political Science Review*, Vol. 13., No. 4., 497–526. pp. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00087.x>
- Niessen, Christoph – Reuchamps, Min (2020): Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium. *Parliamentary Affairs*, 1–19. pp. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056>
- OECD (2020): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

- Oross Dániel (2020): Versengő demokráciafelfogások, új részvételi lehetőségek? Képviselet, részvétel, deliberáció és demokratikus innovációk. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 29., No. 4., 105–120. pp. <https://doi.org/10.30718/poltud.hu.2020.4.105>
- Owen, David – Smith, Graham (2019): Sortition, Rotation, and Mandate: Conditions for Political Equality and Deliberative Reasoning. In: John Gastil – Erik Olin Wright (eds.): *Legislature by Lot: Transformative Designs for Deliberative Governance*. London, Verso. 279–299. pp.
- Pálné Kovács Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 583–599. pp.
- Parkinson, John (2020): The Roles of Referendums in Deliberative Systems. *Representation*, Vol. 56., No. 4., 485–500. pp. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1718195>
- Pataki György (2007): Bölcs „laikusok”: Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, Vol. 4., No. 3–4., 144–156. pp.
- Pew Research Center (2019): *Many Across the Globe Are Dissatisfied with How Democracy Is Working*. <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/> (Letöltés ideje: 2021. február 11.)
- Pew Research Center (2020): *Democratic Rights Popular Globally but Commitment to Them Not Always Strong*. [https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2020/02/PG\\_2020.02.27\\_global-democracy\\_REPORT.pdf](https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2020/02/PG_2020.02.27_global-democracy_REPORT.pdf) (Letöltés ideje: 2021. február 10.)
- Rhodes, Peter John (1972): *The Athenian Boule*. New York, Oxford University Press.
- Ross, Stephen A. (1973): The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, Vol. 63., No. 2., 134–139. pp.
- Schugurensky, Daniel (2016): *Democratic Innovations and Local Governance: An International Perspective*. <https://digitalcommons.chapman.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1216&context=localgovernmentreconsidered> (Letöltés ideje: 2021. február 12.)
- Sebők Miklós (2015): A képviseleti demokrácia megbízó–ügynök elméleti modellje. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 24., No. 2., 7–26. pp.
- Setälä, Maija (1999): *Referendums and Democratic Government*. London, Palgrave Macmillan.
- Setälä, Maija (2017): Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research*, Vol. 56., No. 4., 846–863. pp. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12207>
- Sintomer, Yves (2019): From Deliberative to Radical Democracy: Sortition and Politics in the Twenty-First Century. In: John Gastil – Erik Olin Wright (eds.): *Legislature by Lot: Transformative Designs for Deliberative Governance*. London, Verso. 47–73. pp.
- Smith, Graham (2005): *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*. London, Power Inquiry.
- Smith, Graham (2009): *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, Graham (2012): Deliberative democracy and mini-publics. In: Brigitte Geissel – Kenneth Newton (eds.): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* New York, Routledge. 90–111. pp.

- Spence, Michael – Zeckhauser, Richard (1971): Insurance, Information, and Individual Action. *The American Economic Review*, Vol. 61., No. 2., 380–387. pp.
- Sunstein, Cass R. (2009): *Going to Extremes: How Like Minds Unite and Divide*. New York, Oxford University Press.
- Talpin, Julien (2012): When democratic innovations let the people decide: An evaluation of co-governance experiments. In: Brigitte Geissel – Kenneth Newton (eds.): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* New York, Routledge. 184–206. pp.
- UN Democracy Fund – newDemocracy Foundation (2019): *Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections*. <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/10/newDemocracy-UNDEF-Handbook.pdf> (Letöltés ideje: 2021. február 4.)
- Van Reybrouck, David (2018): *Against Elections: The Case for Democracy*. New York, Seven Stories Press.
- Walker, Mark (2003): *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy*. New York, Palgrave Macmillan.
- Warren, Mark E. – Pearse, Hilary (2008): Introduction: democratic renewal and deliberative democracy. In: Mark E. Warren – Hilary Pearse (eds.): *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge, Cambridge University Press. 1–19. pp.
- Young, Iris Marion (2002): *Inclusion and Democracy*. New York, Oxford University Press.

## **A többpárti előválasztások mint demokratikus innovációk Magyarország és Olaszország példáin keresztül**

### **1. Bevezetés**

A 2019-es önkormányzati választásokat megelőző budapesti és ferencvárosi előválasztások a magyar politikatörténet első előválasztásai voltak. Minden új politikai eszköz, eljárás vagy intézmény megjelenése esetében kiemelt relevanciával bírnak az azok megjelenéséhez vezető okok és körülmények. E tekintetben kiemelt figyelmet kell fordítani a magyar előválasztások azon sajátosságára, hogy több, egymással versengő párt részvételével és közös szervezésével került sor rájuk, mivel a többpárti előválasztás az előválasztás egy viszonylag ritka aletetének tekinthető. Amellett, hogy ez a sajátosság komparatív szempontból figyelemre méltó, különösen releváns a tekintetben, hogy a 2019-es budapesti önkormányzati választás, melynek kontextusában az előválasztás Magyarországon megjelent, a közelmúlt egyik legmeghatározóbb politikai eseményének tekinthető, továbbá azért, mert a 2019-es előválasztások eredményes kimenetelének is köszönhetően a 2022-es országgyűlési választás esetében is kiemelt jelentősége lesz, mivel a tanulmány írásának idején is zajlik a 2021 őszen tartandó ellenzéki előválasztás kampánya és előkészülete, mely a résztvevő pártok közös miniszterelnök-jelöltjéről és egyéni országgyűlési képviselőjelöltjeiről dönt. A magyarországi előválasztások megjelenésének vizsgálatához tehát szükséges a többpárti előválasztások más politikai rendszerekben történő alkalmazásainak és kontextusának, illetve az egyes pártok által alkalmazott előválasztásokhoz való viszonyának ismerete.

Emellett releváns kérdés, hogy mint egy olyan politikai eszköz, ami egy közelmúltbeli újításként jelent meg a magyar politikai rendszer kontextusában és központi eleme a választói részvétel, mennyiben állítható párhuzamba más, egyre elterjedtebbé váló innovatív eszközökkel és intézményekkel, melyek a képviseleti demokrácia bevett eljárásain túlmutató állampolgári részvételt tesznek lehetővé, mint például a részvételi költségvetések vagy véletlen szelekción alapuló deliberatív állampolgári tanácsok, melyeket a szakirodalom összefoglalóan demokratikus innovációnak nevez. Ezen kérdés emellett még azért is fontos, mivel egyrészt a magyarországi előválasztások körül zajló politikai vitákban fontos szerepe volt a demokratikusság szempontjának (Madlovics, 2016), illetve mivel a pártok és a választók közötti távolság az egyik központi kihívása a képviseleti demokráciáknak napjainkban (Acetti – Wolkenstein, 2017: 4–8.).

Ennek érdekében a dolgozat az alábbi kutatási kérdésekre keresi a választ: (1) Hogyan magyarázható a többpárti előválasztások megjelenése az egyes politikai rendszerekben összehasonlítható politikai szempontból? (2) Mi mondható el a többpárti előválasztásokról a demokratikus innovációk értékelési szempontjai alapján?

Mivel a többpárti előválasztásokra eddig elsősorban Olaszországban voltak releváns példák Magyarországon kívül, ezért a tanulmány elsődleges fókusza az ezen két országban megjelenő esetek összehasonlítása.

Ennek érdekében először áttekintésre kerül, hogy az eddigi szakirodalomban hogyan jelentek meg a többpárti előválasztások esetei az egypárti előválasztásokhoz képest, és hogy miként lehetséges

az előválasztások eddigi általános kutatásai során alkalmazott szempontok alapján egy olyan elemzési keretet kialakítani, ami specifikusan a többpárti előválasztásokra alkalmazható mint az egypárti előválasztási modellektől különálló kategória. Ezt követően kerül sor az előválasztásokhoz kapcsolódó, egyes központi jelentőségű fogalmak tisztázására. A dolgozat központi részét az olasz és magyar esetek az előbbieknél megfelelő fogalmi keretben és szempontrendszerben történő összehasonlítása teszi ki, magába foglalva a két állam esetében releváns politikátörténeti, intézményi és politikai kulturális hátteret, illetve a megvalósult előválasztások egyes sajátosságait azok előzményei, következményei és jellemzői tekintetében. A tanulmány záró része pedig arra tesz kísérletet, hogy a többpárti előválasztásokat az egypárti előválasztásokkal általánosan összehasonlítva elhelyezze a demokratikus innovációk szakirodalmának tágabb fogalmi keretében, és megvizsgálja az ennek keretében alkalmazott értékelési szempontok szerint.

## **2. Az előválasztások és a demokratikus innovációk fogalmai**

Az ezredforduló tájékán kezdett el erősödni az előválasztások iránti érdeklődés az intézmény őshazáján, az Egyesült Államokon kívül, a nemzetközi politikatudományban reflektálva arra a hozzávetőlegesen ekkortól megfigyelhető tendenciára, hogy az előválasztások egyre több államban jelentek meg, és több esetben alkalmazásuk tartóssá vált (Sandri – Seddone, 2015: 1–4.). Napjainkra már jelentősnek mondható szakirodalom áll rendelkezésre az előválasztásokról az amerikai kontextuson kívül is, a párton belüli demokrácia tágabb keretén belül (Kenig, 2009b; Hazan – Rahat, 2010), illetve mint önálló téma (Sandri et al., 2015; Cross et al., 2016; Boatright, 2018). Mivel jelen dolgozat két állammal foglalkozik kiemelten, illetve azokon belül az előválasztások egy speciális típusával, ezért érdemes az ezen esetek ismertetése előtt áttekinteni, hogy a szakirodalmon belül az előválasztások fogalmának és típusainak milyen aspektusait érdemes figyelembe venni.

Tágan értelmezve az előválasztás úgy határozható meg, mint egy olyan választási eljárás, melynek keretében egy vagy több párt valamely releváns személyi kérdésről való döntést a párt(ok) vezető és köztes intézményei helyett valamilyen tágabb választói körre delegálja. Az előválasztások általános fogalma mellett még szükséges azon dimenziók áttekintése, melyek alapján az előválasztások specifikus típusait el lehet különíteni.

Az első ilyen dimenzió az inkluzivitás, ami arra vonatkozik, hogy mennyire tág a szelektorátus (az előválasztáson aktív választójoggal rendelkezők) köre, illetve mennyire egyszerű a belépés ebbe a körbe. Elmondható, hogy ahhoz, hogy egy adott eljárást előválasztásként lehessen meghatározni, szükséges, hogy a szelektorátus legalább az alkalmazó párt tagságának egészét lefedje (Cross et al., 2016: 19–26.). Azon eseteket, ahol a szelektorátus kizárólag az adott párt tagsága, zárt előválasztásoknak nevezzük, míg a nyílt előválasztások esetében minden választópolgárnak lehetősége van a részvételre (Hazan – Rahat, 2010: 40–44.). Egyes szerzők elkülönítik a nyílt előválasztásoktól a félig zárt előválasztásokat, melyek esetében a részvétel nyitott a nem-párttagok irányába, viszont valamilyen előzetes regisztrációhoz kötött (Hazan – Rahat, 2010), illetve az amerikai kontextusban félig zártnak azon előválasztások tekinthetők, melyeken az adott párt regisztrált szavazói mellett a függetlenként regisztrált szavazók is részt vehetnek – de más párt regisztrált szavazói nem. Mivel az amerikai esetekben speciális szempont a választói regisztráció szerepe az előválasztási rendszerben, ezért a továbbiakban nyitott előválasztásokként lesznek meghatározva azon esetek, melyekben szükséges valamilyen előzetes regisztráció vagy előfeltétel a szelektorátusba kerüléshez, de párttagság nem.

Emellett elkülöníthetők egymástól a közvetlen és közvetett előválasztások vagy más terminológiával tiszta és vegyes előválasztások (Cross et al., 2016: 27–34.). A közvetlen előválasztás esetében a győztes jelölt automatikusan és irreverzibilisen a párt vagy koalíció jelöltjévé válik, míg a közvetett előválasztás esetében valamilyen köztes szerv döntése is szükséges a jelöltállítás véglegesítéséhez, ami adott esetben felül is írhatja a választás eredményét (Ware, 2018: 23–24.). Az Egyesült Államokban az elnöki előválasztások tekinthetők közvetett előválasztásoknak az országos jelölőkonvenciók miatt, más pozíciók esetében a közvetlen modell a meghatározó (Ware, 2018: 24–26.), ahogy az Egyesült Államokon kívüli esetekben is.

A harmadik fő dimenzió az előválasztás tárgya. Az előválasztás kifejezés egyaránt használt a jelöltszelekció és a vezetőválasztás egyes típusainak meghatározására. A vezetőválasztások esetében a tagság általi közvetlen pártelnökválasztások (*one member one vote* – OMOV rendszer<sup>1</sup>) és a nem párttagok számára is nyitott, közvetlen vezetőválasztások ritkább modellje (Kenig, 2009b; Kenig et al., 2015) határozhatók meg előválasztásként. Fontos megjegyezni, hogy ezen eseteket a szakirodalom jellemzően akkor is az előválasztások keretében értelmezi, amikor az alkalmazó párt, illetve az adott politikai rendszer közbeszédében nem használják az előválasztás megnevezést, például a brit Munkáspárt esetében (Ware, 2018: 35–36.; Cross et al., 2016: 16–18.). Mivel történeti háttérüket tekintve az előválasztások eredetileg jelöltszelekciós eszközként jelentek meg, a fogalom kiterjesztése a közvetlen vezetőválasztásokra kitágítja a fogalom kereteit (Ware, 2018: 35–36.). Ez a legtöbb esetben indokolt, mivel a pártelnökök gyakran egyben pártjuk vezető jelöltjei a soron következő országos választáson, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a jelöltség, amellet hogy eleve nem az egyedüli meghatározó funkciója a pártvezetőknek, nem minden esetben értelmezhető a pártvezető esetében (például ha nincs tényleges esélye a pártnak a választási győzelemre, vagy a párt korábban nyilatkozatot tett egy másik párt jelöltjének támogatásáról), így mindenképpen szükséges distinkciót tenni az előválasztásokként is funkcionáló vezetőválasztások és az előválasztási funkciót nem betöltő vezetőválasztások között.

Végül pedig a jelen dolgozat szempontjából leginkább releváns szempont az egypárti és többpárti előválasztások elkülönítése, ami az eddigi szakirodalomban alapvetően reflektálatlan maradt az esetek viszonylagos ritkasága miatt. A többpárti előválasztások úgy határozhatók meg, mint legalább két résztvevő fél (nem szükségszerűen párt, lehet független jelölt, illetve egyéb szervezet) megállapodása alapján szervezett választási procedúra, melynek eredményeképpen a résztvevő felek által közösen támogatott jelöltek kerülnek kiválasztásra. A többpárti előválasztások technikai megoldások tekintetében számos különböző formát ölthetnek, viszont míg az egy párthoz kötődő előválasztások esetében gyakoribbak a zárt előválasztások, melyekben csak párttagok vagy a párttagok egy része jogosult szavazásra, a többpárti előválasztások esetében a nyitott modell alkalmazható a résztvevő pártok eltérő taglétszáma és az esetleges párton kívüli résztvevők miatt, illetve mivel több szervezet folytatja le közösen az előválasztást, ezért a közvetett előválasztások modellje sem alkalmazható ezen esetekben.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért releváns a többpárti előválasztások önálló altípusként való kezelése, mivel adott esetben az egypárti előválasztások is gyakran jelentősen eltérő párton belüli irányzatok és csoportok közötti versennyel járnak együtt. Ez elsősorban azért indokolt, mivel jelentősen eltérő döntési helyzet áll fenn egy olyan esetben, amikor egy előválasztási folyamat

<sup>1</sup> A releváns magyar pártok közül ezt a rendszert a DK alkalmazza.

egy pártszervezeten belül, illetve több pártszervezet között kerül lebonyolításra, ugyanis előbbi esetben az alkalmazó párt képes arra, hogy az előválasztás során felmerülő normaszegéseket a saját hatáskörében szankcionálja, utóbbi esetben pedig kizárólag a normaszegés politikai költségei jelenthetnek korlátozó tényezőt e tekintetben. Emellett elmondható még, hogy az egypárti előválasztások jellemzően egy decentralizált és viszonylag gyenge középszinttel rendelkező pártstruktúrához igazodnak, a többpárti előválasztásokban való részvétel pedig nem igényel érdemi szervezeti átalakulást a más szervezeti felépítésű pártoktól.

A demokratikus innovációk témája az előválasztások nemzetközi terjedéséhez hasonlóan szintén egy viszonylag új vizsgálati területe a politikatudománynak, mivel az utóbbi pár évtizedben megfigyelhető volt az ezen kategóriába sorolt intézmények és eszközök egyre szélesebb körben való elterjedése. A demokratikus innovációk legtágabban úgy határozhatók meg, mint azok a sikeresen implementált ötletek, melyek a demokratikus kormányzás és politika javítása céljából változtatnak annak struktúráján vagy folyamatán (Newton, 2012: 36.). A specifikusabb definíciókat tekintve a demokratikus innovációk „olyan intézmények, melyeket specifikusan arra terveztek, hogy az állampolgárok részvételét a politikai döntéshozatal folyamatában növeljék és elmélyítsék” (Smith, 2009: 1–4.), vagy

...olyan eljárások vagy intézmények, amelyek újak egy adott közpolitikai területen, közpolitikai szerepben vagy kormányzati szinten, és amelyek célja az állampolgárok kormányzati folyamatokban betöltött szerepének újragondolása és elmélyítése a részvétel, a deliberáció és a befolyásgyakorlás lehetőségeinek növelése által. (Elstub – Escobar, 2019: 14–18.)

A fentebbi definíciók számos különböző intézményre és eljárásra alkalmazhatók, ezáltal releváns kérdés, hogy ezeket milyen tipológia szerint lehet rendszerezni. Geissel három fő típust különít el a különböző innovációkkal foglalkozó szakirodalom alapján, a *co-governance* innovációkat, a *deliberatív* eljárásokat és a közvetlen demokratikus eljárásokat. A *co-governance* vagy *collaborative governance* kategóriája olyan folyamatokat és intézményeket foglal magába, melyek valamilyen formában az állampolgárok és a választott tisztségviselők a kormányzati folyamatban való közös részvételét teszik lehetővé, a *deliberatív* eljárások jellemzően konzultatív folyamatok, melyek állampolgárok strukturált tanácskozásán alapulnak, mint például állampolgári fórumok vagy *deliberatív* közvélemény-kutatások, a közvetlen demokratikus eljárások pedig az állampolgárok számára valamilyen specifikus politikai kérdés eldöntését vagy a politikai napirend formálását teszik lehetővé, mint a népszavazások, a visszahívások vagy a népi kezdeményezések (Geissel, 2013: 10–13.).

Elstub és Escobar a különböző innovációk csoportosításán felül meghatároz négy olyan dimenziót, melyek mentén a különböző kategóriák kialakíthatók: a résztvevők szelekciójának módját (inkluzív–exkluzív), a részvétel módját (intenzív–kevésbé intenzív), a döntéshozatal módját (intenzív–kevésbé intenzív), a felhatalmazás és befolyás mértékét (több befolyás–kevesebb befolyás). Emellett még differenciálhatók a demokratikus innovációk bizonyos kontextuális tulajdonságaik szerint, hogy melyik kormányzati szinten kerülnek alkalmazásra, melyik közpolitikai területen és a közpolitikai folyamat mely szakaszában (Elstub – Escobar, 2019: 19–24.).

Ezek alapján a demokratikus innovációk öt különböző családját különböztetik meg, melyek esetei nem minden esetben sorolhatók be szigorú, egymást kölcsönösen kizáró feltételek szerint, hanem inkább „családi hasonlóságok” szerint. Az öt család a *mini-publics*, a részvételi költségvetés,

a népszavazások és népi kezdeményezések, a *collaborative governance* és a digitális részvétel (Elstub – Escobar, 2019: 24–27.).

### 3. A többpárti előválasztások megjelenésének elemzési kerete

Az előválasztások jellemzően egyes pártok eszközei arra, hogy a jelöltállítás folyamatát demokratikusabbá, illetve nyitottabbá tegyék valamilyen előny megszerzése céljából, például a választási eredményesség vagy a tagsággal, illetve a tágabb választói bázissal való kapcsolat erősítése. Az előválasztások terjedésére reflektálva már jelentős szakirodalom áll rendelkezésre az egypárti előválasztásokról (lásd például: Boatright, 2018; Cross et al., 2016; Sandri et al., 2015), elsősorban az alábbi szempontok szerint: (1) az előválasztások bevezetésének okai, (2) az előválasztások következményei, (3) az előválasztások hatása a párt belső mobilizációjára és a párttagság szerepére, (4) az előválasztások hatása a pártközi versenyre, (5) az előválasztások és a párton belüli konfliktusok kérdése (Sandri – Seddone, 2015: 47.). Az előbbi kérdések mindegyike mentén számos különböző érv és ellenérv merült fel az előválasztások alkalmazásával kapcsolatban, emellett elmondható, hogy az ezekre vonatkozó empirikus eredmények gyakran ellentmondanak egymásnak (Sandri – Seddone, 2015: 47.).

Azon esetek, amikor több párt jelöltjeinek részvételével kerül sor előválasztásra, kevésbé kerültek előtérbe az eddigi szakirodalomban, mint az egypárti előválasztásoktól elválasztva értelmezett kategória, aminek legfőbb oka ezen esetek viszonylagos ritkasága. Ennek megfelelően szükséges felállítani egy olyan elemzési keretet, ami alkalmas erre. A fentebb felsorolt szempontok közül az előválasztások bevezetésének okai, az előválasztások következményei és a pártközi versenyre gyakorolt hatásai továbbra is kiemelt jelentőségűek, míg a másik két, az előválasztások párton belüli aspektusaira vonatkozó szempont a többpárti előválasztások esetében másodlagos jelentőségű, mivel az előválasztások alanyai nem egyes pártok, hanem pártok egy csoportja, ettől függetlenül ugyanakkor önálló témaként relevánsak lehetnek.

Az előválasztások bevezetésének okai tekintetében a többpárti előválasztások esetében evidensnek tűnik, hogy a választási rendszernek, a résztvevő pártok korábbi választási eredményeinek, illetve a pártrendszer egészének vagy egy részének fragmentáltsága kiemelt jelentőséggel bír. Ez utóbbi tényezők alapvetően az adott politikai rendszer egyes jellemzőit érintik, ezek önmagukban viszont még nem teszik szükségsszerűvé az előválasztások alkalmazását, így szükséges a bevezetés specifikus indokait is figyelembe venni az alkalmazó pártoknál arra tekintettel, hogy miért ítélték meg szükségesnek az előválasztás lebonyolítását más együttműködési formákkal szemben.

Az előválasztások következményeit tekintve az eredményesség szempontja kiemelkedő jelentőségű, mivel a választási siker egy meghatározó motiváló tényező a résztvevő pártok számára, ennek megfelelően kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen esetekben szerepeltek a többpárti előválasztásokon kiválasztott jelöltek sikeresen, illetve sikertelenül, és hogy ez milyen tényezőktől függ. Ezen felül érdemes figyelembe venni, hogy milyen következményei vannak a többpárti előválasztásoknak a résztvevő, illetve adott esetben nem résztvevő pártok belső működésére és szervezetére.

A pártközi versenyre gyakorolt hatás nagyban összefügg az előválasztások következményeinek szempontjával, ugyanakkor mégis célszerű valamilyen szinten külön kezelni, mivel a pártrendszerre



gyakorolt hatások gyakran közvetettebben jelennek meg, és a politikai pozíciók aktuális eloszlásához és az egyes pártok szervezeti működéséhez képest a pártrendszer változása egy átfogóbb értelmezési perspektívát igényel.

Az előválasztások kontextusát és tágabb összefüggéseit a fentiek alapján lehet megközelíteni, ezen felül továbbá meg kell vizsgálni az egyes esetek bizonyos deskriptív jellemzőit mint a folyamat formális szabályait, a részvételt és a kompetitivitást (Sandri – Seddone, 2015: 18.). A kompetitivitás leírásához két mutatót érdemes figyelembe venni. Az első a Kenig által meghatározott szavazat-eloszlási index, ami az  $ENC/N$  hányadossal fejezhető ki, ahol  $N$  a jelöltek száma, az  $ENC$  pedig effektív jelöltek számának mutatója, ami a következőképpen számítható ki:  $ENC = \frac{1}{\sum V_i^2}$ , ahol  $V_i$  az  $i$  jelölt szavazataránya (Kenig, 2009: 245–246.). Önmagában az  $ENC$ -mutató, a pártrendszerek fragmentációját kifejező effektív pártok számával analóg módon azt mutatja meg (Laakso – Taagepera, 1979), hogy hány egyenlő szavazatarányú jelölt eredményezett volna a tényleges jelöltszám melletti egyenlőtlen szavazateloszlással azonos mértékű fragmentációt, így az  $ENC$  lehetséges maximum-értéke a jelöltek tényleges számával egyenlő (például egy olyan hipotetikus helyzetben, ahol három induló jelölt egyaránt a szavazatok egyharmadát szerzi meg), és annál kompetitívebb egy (elő) választás, minél közelebb áll a maximumértékhez. Az  $ENC/N$  hányados esetében a legnagyobb mértékű elméletileg lehetséges kompetitivitást kifejező maximum érték minden esetben 1, így különböző jelöltszámú esetek összehasonlítására is alkalmas (Kenig, 2009: 245–246.). A másik alkalmazott mutató pedig az előválasztások szorossága, ami az első és a második legtöbb szavazatot szerző jelölt szavazatarányának különbségével egyenlő (De Luca – Rombi, 2016: 7–10.). Bár egyik mutató sem tükrözi tökéletesen a specifikus esetek kompetitivitását, de együtt egy alkalmazható általános képet adnak róla, mely felhasználható több eset összehasonlítására. Ezzel együtt fontos megjegyezni, hogy azon esetekben, ahol két jelölt van, a szorosság hatékonyabban közvetíti a kompetitivitásról való információt az  $ENC/N$ -hez képest, így ezen esetekben a szorosságot kell elsődlegesen figyelembe venni, míg kettőnél több jelölt esetén mindkét mutató releváns.

Ezek mellett számot kell vetni az előválasztás folyamatára veszélyt jelentő tényezőkkel. Az egyik legjelentősebb kockázatot a defekció lehetősége jelenti, amikor az előválasztásban részt vevő és alulmaradó jelölt szembemegy az előleges megállapodással, és visszautasítja a győztes jelölt támogatását, vagy akár elindul a választáson. Ez az egypárti előválasztások esetében, különösen egy erős szervezettel rendelkező pártnál csak nehezen kivitelezhető, mivel a párt részéről komoly szankciót vonhat maga után, lazább pártszervezetek esetében pedig lehet jogi akadály a defekciónak, mint az Egyesült Államok több tagállamában alkalmazott *sore-loser laws*<sup>2</sup>, többpárti előválasztások esetében viszont nincs olyan tényleges kényszerítő erő, ami ezt meg tudja akadályozni, tehát csak a résztvevő felek közötti együttműködés tud ennek korlátot szabni.

Egy másik jelentős kihívás az ellenérdekű politikai csoportok beavatkozásának lehetősége, például jelöltek indításával vagy egy gyengébb jelöltre szavazás által.<sup>3</sup> Az előbbi esetben alapvetően

<sup>2</sup> A *sore-loser law* („sanyarú vesztes” törvény) olyan jogszabály, ami megtiltja az egyes pártok előválasztásain vesztes jelöltek számára, hogy függetlenül vagy más párt színeiben induljanak a soron következő választáson.

<sup>3</sup> Ez a taktika az Egyesült Államokban *party raiding* néven ismert, ahol a nyitott előválasztásokat alkalmazó államokban van erre lehetőség, több példa van hasonló kísérletekre, például 2008-ban Rush Limbaugh konzervatív rádiós műsorvezető buzdította hallgatóit arra, hogy a demokrata előválasztásokon szavazzanak Hillary Clintonra Barack Obama esélyeinek csökkentése érdekében, 2012-ben pedig egy szoros versenyben a michigani republikánus előválasztáson Rick Santorum aktívan próbálta meggyőzni a demokrata szavazókat, hogy szavazzanak rá.

a jelöltállítási procedúra és az indulási feltételek, a másik esetben pedig a szavazásra jogosultak körének nyitottsága jelent potenciális biztonsági rést.

#### 4. Többpárti előválasztások Olaszországban és Magyarországon

##### 4.1. Olaszország

Olaszország az eddig lebonyolított előválasztások számát tekintve az egyik legkiemelkedőbb az európai államok között, illetve itt került sor legtöbbször több párt részvételével tartott előválasztásra. Magyarországon a 2018-as országgyűlési választás előtti időszakban merült fel az ellenzéki előválasztások lehetősége, végül azonban csak a 2019-es önkormányzati választások során került sor ténylegesen előválasztásra, a budapesti főpolgármesteri és a IX. kerületi polgármesteri választást megelőzően, és mivel mindkét esetben az előválasztáson kiválasztott jelölt nyerte a hivatalos választást, az előválasztások későbbi alkalmazásának reális lehetősége miatt releváns a magyar esetek vizsgálata. A továbbiakban elsősorban az olasz és magyar esetek kerülnek összehasonlításra, mivel ezekről az esetekről állnak leginkább források rendelkezésre, illetve az adott politikai rendszerben betöltött relevanciájuk tekintetében is ezekben az országokban a legfontosabbak a többpárti előválasztások, ugyanakkor érdemes megemlíteni azokat az eseteket, melyekre ezeken az államokon kívül került sor.

Olaszországban eddig több mint 1000 előválasztásra került sor, az esetek magas számában jelentős szerepet játszik a többszintű önkormányzati rendszer, ami felülről lefelé haladva régiókra, provinciákra és helyi önkormányzatokra oszlik, ezeken felül pedig több példa van az országos szintű előválasztásokra is. Országos szintű többpárti előválasztásokra két alkalommal került sor, 2005-ben és 2012-ben, mindkét esetben a miniszterelnök-jelölt személyéről a parlamenti választást megelőzően (Vassallo – Passarelli, 2016).

Az előválasztások bevezetésének okainál elmondható, hogy a korábbi választási kudarc és a fragmentáltság egyaránt jelentős szerepet játszott. Az olasz előválasztások hátterét nagyban meghatározta a pártrendszer nagymértékű átalakulása a '90-es évek elején, a Kommunista Párt '80-as évek végi összeomlását és a Tangentopoli korrupciós botrányokat követően (Morlino, 1996: 6–12). Ebben az időszakban jelentős mértékű átrendeződés zajlott le jobb- és baloldalon egyaránt, a '90-es évek végére a jobboldalon erősen perszonalizált pártok váltak meghatározóvá, melyek közül kiemelkedett a Silvio Berlusconi vezette Forza Italia, és a jobboldali blokk Berlusconi vezetése alatt egy viszonylag stabil koalícióként tudott konszolidálódni. Ezzel egyidejűleg a baloldalon a Kommunista Párt által hátrahagyott ürt több kisebb baloldali párt tudta betölteni, a baloldali pártok közötti erőviszonyok sokáig nem tudtak stabilizálódni. Megfigyelhető tehát a pártrendszer fragmentáltsága, ami a baloldalon volt különösen jellemző. A fragmentációt továbbá nagyban erősítette az 1993-as választási reform, ami egy vegyes, ugyanakkor a többségi elemek által erősebben meghatározott választási rendszert alakított ki (De Luca – Venturino, 2015: 129–131.).

Ebben a környezetben a választási kudarc is meghatározó tényező volt az előválasztások bevezetésének szempontjából az olasz baloldalon, az 1996-os parlamenti választás a baloldali koalíció győzelmét hozta, viszont az egyik koalíciós párt kiválása a ciklus közben jelentős belső harcokat idézett elő a szövetségben belül, ami nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a 2001-es választáson a Berlusconi vezette jobboldali koalíció nagyarányú győzelmet tudott aratni.

A 2006-os parlamenti választást megelőzően tehát meghatározó jelentőségű kérdés volt, hogy a baloldali koalíció milyen formában tud kellőképpen stabilizálódni ahhoz, hogy elkerülje a korábbi kudarokat. Bár már eredetileg is széles konszenzus alakult ki a baloldali pártok között Romano Prodi miniszterelnök-jelöltsége tekintetében, a miniszterelnök-jelölti előválasztás lehetőséget kínált arra, hogy elejét vegye a koalíciós vitáknak (Vassallo – Passarelli, 2016: 3–6.). Fontos tényező volt e tekintetben, hogy az előző évben került sor az első regionális előválasztásra Pugliában, melyen Nichi Vendola, a Kommunista Újraalapítás Pártja jelöltjeként legyőzte az esélyesebbnek tartott, nagyobb balközép pártok jelöltjeit, majd a választáson legyőzte az inkumbens jobboldali regionális elnököt, Raffaele Fittot.

A fentiek alapján jól kivethető, hogy miért terjedt el Olaszországban az előválasztások eszköze a baloldali pártok között más együttműködési formákkal szemben. A közvetlen legitimáció megerősítette a győztes jelölt helyzetét a koalíciós pártok vezetőivel szemben, Prodi elsősorban ebből a célból szorgalmazta a miniszterelnök-jelölti előválasztást 2005-ben, vagyis a Prodi vezette Olajfa Koalíció pártjai szempontjából tudatos stratégia volt egy centralizáltabb baloldali blokk létrehozása (Vassallo – Passarelli, 2016: 5–6.), a kisebb résztvevő pártok pedig elsősorban a választási sikertelenség kockázata miatt fogadták el, illetve a pugliai előválasztás esete demonstrálta, hogy regionális és helyi szinten kisebb pártok is sikeresek lehetnek.

Az eredményesség tekintetében elmondható, hogy a regionális és a helyi önkormányzati választások esetében valóban hozzájárultak az előválasztások a választás sikerességéhez (De Luca – Rombi, 2016: 11–15.; De Luca, 2018: 417–418.), csak a többpárti előválasztásokat tekintve regionális szinten 14-ből 8 alkalommal nyert az előválasztáson kiválasztott jelölt, a provinciák esetében pedig 18-ból 12-szer (De Luca, 2018: 408–411.). Az 50% feletti győzelmi arány, figyelembe véve az egyes régiók és provinciák általános jobb-, illetve baloldali jellegét, alapvetően jónak mondható. A két miniszterelnöki előválasztást tekintve a 2005-ös előválasztás hozzájárult a baloldali koalíció választási győzelméhez, mivel az előzetes várakozásokat nagyban felülmúló részvétel elősegítette a mobilizációt és a közös jelölt legitimációját. 2012-ben viszont az előválasztás a Demokrata Párt két legerősebb jelöltje, Matteo Renzi és Pier Luigi Bersani között dőlt el – az utóbbi javára –, és kettejük versengése jelentős belső feszültséget eredményezett az ekkorra a baloldali koalíció meghatározó erejévé váló Demokrata Párton belül. A 2013-as választáson a Képviselőházban ugyan stabil többséget tudott szerezni a balközép koalíció a választási rendszer aránytalanságának köszönhetően, a Szenátusban viszont egyik politikai blokk sem szerzett abszolút többséget, ami egy instabil nagykoalíció megalkakulásához vezetett, mindemellett a koalíció jelentős szavazatvesztést szenvedett el a 2008-as eredményhez képest (Vassallo – Passarelli, 2016: 7–9.; Corbeta – Vignati, 2013: 85–92.).

Az előválasztások következményei szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír az előválasztások 2005-ös megjelenésének hatása az olasz pártok működésére, különösen a belső demokrácia szempontjából. Az előválasztások alkalmazása a 2005-ös koalíciós előválasztásokat követően a legtöbb baloldali pártnál elterjedtté vált helyi és országos szinten (De Luca – Venturino, 2015: 131–132.). A 2007-ben alakult és a baloldal meghatározó erejévé vált Demokrata Párt mellett, hogy széles körben kezdte alkalmazni az előválasztásokat, azokat nem csak a párttagság, hanem minden állampolgár számára nyitottá tette, ezzel az egyes pártok által alkalmazott nyitott előválasztások egyik legfontosabb, nemzetközi összehasonlításban ritka példájává vált, több alkalommal pedig a vezetőválasztáson való részvétel is nyitott volt a nem párttagok felé (Pasquino – Valbruzzi, 2017: 282–287.). Az egyik leginkább figyelemre méltó hatása, hogy a jobboldalon is elterjedtebbé váltak

a párton belüli demokrácia intézményei, több alkalommal került sor helyi szintű előválasztásokra, bár a jobboldalon inkább a közvetlen vezetõválasztás vált meghatározóvá. Az Északi Liga esetében például az – egy botrány következtében meggyengült – korábbi pártfõtitkárt, Umberto Bossit gyõzte le Matteo Salvini. Emellett a releváns jobboldali pártok közül az Olaszország Fivérei (*Fratelli d'Italia*) alkalmazza a közvetlen vezetõválasztás eszközét (De Luca – Venturino, 2015: 132.). A 2009-ben alakult, jobb- illetve baloldal szempontjából nehezen besorolható 5 Csillag Mozgalom szintén releváns példája a párton belüli demokráciának Olaszországban, különös tekintettel az elektronikus döntéshozatal szerepére (Mikola – Oross, 2018).

Az olasz pártközi előválasztások pártközi versenyre gyakorolt hatása tekintetében elsősorban a két miniszterelnöki előválasztás volt meghatározó. Romano Prodi személyes befolyása és a 2005-ös előválasztáson szerzett legitimációja befolyásoló értékű volt abban, hogy 2007-ben a tágabb baloldali koalíción belül központi szerepet betöltő Olajfa Koalíció két meghatározó pártja, a Baloldali Demokraták és a Margaréta egyesülésével létrejött a Demokrata Párt. A párt létrejöttét megelőző viták és az eltérő háttérű alapítók közötti feszültség ellenére – a Baloldali Demokraták tagjai elsősorban volt kommunista, a Margatéta tagjai pedig kereszténydemokrata háttérűek voltak – a baloldali koalíció meghatározó, központi jelentőségű pártjává tudott alakulni (Bordandini et al., 2008: 303–309.). A 2012-es miniszterelnöki előválasztásra a Demokrata Párt támogatottsága magasan kiemelkedett a koalíció többi pártja közül, ennek is köszönhetően vezette be a párt azt a gyakorlatot, hogy a pártfõtitkár egyben a miniszterelnök-jelölt, ezáltal országos szinten ez volt az utolsó többpárti előválasztás (Vassallo – Passarelli, 2016: 7–9.). Regionális és helyi szinten ettõl függetlenül továbbra is viszonylag gyakoriak voltak a többpárti előválasztások, ugyanakkor az esetek többségében a Demokrata Párt jelöltjei nyertek (De Luca, 2018: 409–414.).

Az olasz esetek számossága miatt jelen tanulmány keretei között nem lehetséges szisztematikus áttekintést nyújtani azok főbb deskriptív jellemzőirõl, viszont a részvétel, a formális szabályok és a kompetitivitás általános tendenciáit érdemes áttekinteni. Nem meglepõ módon az esetek nagymértékű eltéréseket mutatnak földrajzi elhelyezkedésüket tekintve, a részvételi arányt – az előválasztáson résztvevõk aránya a választáson a baloldali koalícióra szavazókhoz képest – tekintve a regionális előválasztásokon a minimum és maximum érték 5,2% (Veneto, 2014), illetve 50,2% (Basilicata, 2013), az átlag pedig 20,4%. A részvétel tekintetében megfigyelhetõ egy regionális mintázat, az északi régiókban jellemzően alacsonyabb, a déliekben magasabb a részvételi arány, ugyanakkor vannak kivételek. Emellett elmondható, hogy ahol nagyobb volt a szavazóhelységek szavazókhoz viszonyított aránya, ott jellemzően magasabb volt a részvétel; az olyan szociodemográfiai tényezõk, mint az iskolázottság és a foglalkoztatottság nem mutatnak statisztikailag szignifikáns kapcsolatot a részvétellel, a társadalmi tõkéhez kapcsolódó indikátorok pedig meglepõ módon negatív korrelációt mutatnak (De Luca – Rombi, 2016: 3–6.).

A regionális előválasztások esetében a kompetitivitás az effektív jelöltek számát tekintve átlagosan magasnak mondható, az első két jelölt közötti különbséget tekintve pedig nagyobb szórás figyelhetõ meg 19,4%-os átlag mellett, általánosan megfigyelhetõ továbbá, hogy a kompetitivitás alacsonyabb jelöltszám mellett magasabb (De Luca – Rombi, 2016: 7–10.). A miniszterelnöki előválasztásokat tekintve elmondható, hogy mindkét esetben magasnak mondható részvétel mellett zajlott le, 2005-ben közel 4 300 000-en mentek el szavazni, ami felülmúlta a legoptimistább előzetes várakozásokat is, 2012-ben az első fordulóban a résztvevõk száma meghaladta a 3 100 000-et, ami bár elmarad

a 2005-ös adattól, még mindig jelentősnek mondható (De Luca, 2018: 403–406.). A helyi előválasztások mellett, hogy a legrendszeresebben előforduló esetek, jellemzően a legkompetitívebbek (De Luca, 2018: 418.; Sandri – Venturino, 2016: 10–11.). A helyi előválasztásokon jellemzően a kisebb településeken magasabb a részvételi arány, a 100 000-nél nagyobb népességű városokban átlagosan 24,5% (Sandri – Venturino, 2016: 14–15.). Az előválasztási folyamat szabályait tekintve az egyfordulós rendszer meghatározó regionális és helyi szinten. A jelöltállítás alapvetően a résztvevő pártok belső döntése alapján történik, a Demokrata Párt esetében gyakori, hogy több jelölt indul a párt színeiben, emellett az előválasztások jellemzően nyitottak a független jelöltek irányába is. A jelöltállítási kritériumokat nagyban meghatározták a helyi sajátosságok és az önkormányzati szint, konzisztens viszont a választásra jogosultak körének nyitottsága. Gyakori eszköz a finanszírozás elősegítésére egy kisösszegű, nem minden esetben kötelező hozzájárulás a választók részéről, a kampány alapvetően az egyes pártok és jelöltek önálló forrásaiból történik, a szervezés költségeit nagyrészt a választói hozzájárulások fedezik.

A defekcióra vannak példák, viszont nem jelent rendszerszintű problémát, elsősorban mivel a baloldali koalíció növekvő koncentrációja mellett megnövekedett a politikai költsége. Szintén nem okozott problémát a külső politikai erők beavatkozása, részben mivel nagyobb költségekkel jár, mint potenciális haszonnal, részben pedig mivel a baloldali szavazók alapvetően lojálisak voltak az előválasztáson győztes jelöltek irányába, akkor is, ha az előválasztáson nem rájuk szavaztak (Seddone – Venturino, 2013: 312–314.).

#### 4.2. Magyarország

Bár Magyarországon csak 2019-ben került sor a budapesti és a IX. kerületi főpolgármester-jelöltségről, illetve polgármester-jelöltségről döntő ellenzéki előválasztásokra, az előválasztási javaslatok megjelenése, az előválasztás alkalmazásának kérdése az ellenzéki együttműködés vitáiban, illetve a 2019-ben ténylegesen megtartott előválasztások előzményei egy több évre visszanyúló történet. Ennek a részletes eseménytörténeti áttekintésére jelen keretek között nincs lehetőség – a meghatározó fejleményekről legrészletesebben a Republikon Intézet 2016-os kötetének tanulmányaiból és elemzéseiből lehet tájékozódni –, ugyanakkor az előválasztások bevezetésének okainál a legmeghatározóbb események elő fognak kerülni.

Az olasz esethez hasonlóan a korábbi választási kudarcok és a fragmentáltság volt a két leginkább meghatározó tényező a magyarországi előválasztások bevezetése szempontjából. A 2010-es, a 2014-es és a 2018-as országgyűlési választás egyaránt a Fidesz-KDNP kétharmados győzelmét hozta, illetve a 2014-es önkormányzati választásokon is a legtöbb esetben meg tudta tartani a kormánypárt a 2010-ben szerzett pozícióit. Az ellenzék sikertelenségének egyik legfőbb oka a pártrendszer aszimmetrikus fragmentációja, melyben az egységes kormányoldali blokkal szemben egy erősen töredezett, sokpárti ellenzéki oldal áll. Az ellenzéki oldal fragmentációja különösen nagy probléma a többségi elemek által meghatározott, vegyes választási rendszer mellett, aminek a 2011-es módosítása változatlan erőviszonyok mellett tovább növelte a kormánypárt fölényét (Tóth, 2015: 246–248.).

A 2010–2018 közötti időszakban négy előválasztási javaslat is megjelent (Zádor, 2016), ezek elsősorban az országgyűlési választások kontextusára vonatkoztak, mivel az egyéni választókerületi koordináció a választási rendszer miatt az egyik legsúlyosabb kérdés az ellenzéki együttműködés

bármilyen formája szempontjából, mivel elsősorban az egyéni kerületek és az ott keletkező „győzteskompenzáció” adja az alapját a Fidesz parlamenti felülreprezentáltságának. Hasonló probléma áll fenn a polgármesteri és helyi önkormányzati képviselők egyfordulós választása esetén is, ugyanakkor politikai relevanciája miatt az országgyűlési választásoknál merült fel korábban az előválasztás bevezetése, a 2018-as választás előtt ténylegesen tárgyalások kezdődtek az ellenzéki pártok között, melyek eredménytelenek maradtak. Ezt a problémát erősíti a választási törvény 2020-as módosítása, melynek keretében ahhoz, hogy több pártlistán tudjanak indulni, az együttműködni kívánó pártoknak több választókerületben egymással szemben kellene jelöltet állítani, így a közös egyéni jelöltek és közös lista modellje maradt az egyetlen versenyképes együttműködési forma az ellenzéki pártok számára, melynek keretében tovább nőtt az egyéni választókerületi jelöltek relevanciája.

Önmagában a fragmentáció és a választási sikertelenség nem magyarázza a 2019-es előválasztások megjelenését, mivel a fragmentációból adódó hátrányt az ellenzéki pártok kölcsönös megegyezés alapján kiválasztott egy közös jelölt indításával is le tudják dolgozni. Több példa demonstrálja ennek a megoldásnak a működőképességét, mint a 2018-as hódmezővásárhelyi polgármester-választás vagy a 2019-es önkormányzati választások több jelentős város és kerület esetében. A magyar előválasztások bevezetésének központi kérdése tehát az, hogy miért szükséges adott esetben a jelöltállítást a választókra bízni, amikor anélkül is lehetséges a közös jelöltek kiválasztása? Erre vonatkozik az előválasztások támogatóinak az egyik központi érve, miszerint a választók bevonása a jelöltállításba, amellett, hogy önmagában demokratikusabb, mint a zárt ajtók mögötti pártközi egyeztetések, hatékonyabb mozgósítást és médiamegjelenést tesz lehetővé, míg a pártközi tárgyalásokon felmerülő konfliktusok esetleges kiéleződése és publicitása adott esetben kifejezetten kártékony lehet (Böcskei 2016). Az utóbbi probléma leginkább szembetűnő módon a 2014-es budapesti önkormányzati választást megelőzően jelent meg, ahol a közös kerületi jelöltek és a főpolgármester-jelöltre szóló megállapodás folyamata kifejezetten nehézkesnek bizonyult, ami hozzájárult ahhoz, hogy az ellenzéki pártok médiamegjelenését nagyrészt az erről szóló hírek tették ki a tényleges kampány helyett, a helyzetet tovább rontotta, hogy a főpolgármester-jelölt személye esetében cserére is sor került.

Alapvetően tehát a zárt pártközi egyeztetések általi jelöltállítás sok esetben működőképesnek bizonyult, ugyanakkor magában hordozza a konfliktusok kiéleződésének veszélyét, ami kontraproduktív lehet. Az előválasztás ezzel szemben megoldást nyújt azokra az esetekre, amikor nem oldható meg tárgyalásos úton a közös jelöltállítás. A két előválasztásra éppen hasonló helyzetek miatt került sor, a főpolgármesteri előválasztás az eredetileg tervezett konstrukció szerint az első fordulóban az MSZP és a Párbeszéd jelöltjei között, majd a második fordulóban az első forduló győztese és Puzsér Róbert (illetve további esetleges indulók) között zajlott volna, mivel a viszszalépés egyik fél számára sem volt elfogadható megoldás. Bár Puzsér végül a második forduló előtt visszalépett az előválasztástól, a második forduló továbbra is nyitott volt további jelöltek felé, amivel a DK és a Momentum élt, a DK belépése jelentős nézeteltéréshez vezetett az MSZP-P-vel szemben, mivel a DK korábban az első fordulóban győztes Karácsony Gergely támogatásáról nyilatkozott. A IX. kerület esetében alakult ki komoly belső ellentét az ellenzéki pártok között a polgármesterjelölt személyével kapcsolatban, ahol végül az előválasztás mellett döntöttek a konfliktus békés rendezése érdekében.

A budapesti előválasztásoknak a magyar pártok működésére való hatása tekintetében eddig nem lehet érdemi következtetéseket levonni, egyrészt mivel kevés idő telt el, másrészt mivel az eddigi

két előválasztás egy alacsony esetszám, politikai jelentőségüktől függetlenül. Amennyiben a későbbiekben is sor kerül többpárti előválasztásokra, releváns kérdés lesz, hogy az egyes pártok milyen megoldásokat dolgoznak ki az előválasztáson való jelöltállításra, és az milyen viszonyban lesz a rendes jelöltállítási folyamattal. Nyitott kérdés, hogy a többpárti előválasztások alkalmazása, Olaszországhoz hasonlóan, hozzá fog-e járulni a párton belüli demokratikus intézmények adaptációjához, viszont több tényező arra enged következtetni, hogy várhatóan nem, vagy csak kisebb mértékben. Ennek alapvetően az az oka, hogy a magyar ellenzéki pártok tagsága és intézményesültsége a társadalom egészéhez viszonyítva szűkebb, mint Olaszország esetében, illetve kevésbé stabil az egyes pártok szavazóbázisa.

Hasonlóképpen nem vonható le még következtetés az előválasztások a pártközi versenyre és általában a pártrendszerre gyakorolt hatásáról. Viszont a 2019-es előválasztásokat követő választási sikerek hozzájárulhatnak az előválasztások további alkalmazásához, ami jelentősen megkönnyítené az ellenzék versenyképességét a pártrendszer aszimmetrikus fragmentációja mellett, amit nagyban elősegít az, hogy 2018-at követően az együttműködéstől tartózkodó pártok (Jobbik, LMP) meggyengültek illetve az együttműködéshez való viszonyuk, önkormányzati szinten legalábbis, változott. Ezzel egyidejűleg a korábban háromszatú politikai tér, illetve centrális pártrendszer (Tóth – Török, 2014) átalakult, a Jobbik már nem tud önálló pólust képviselni. A 2018-as országgyűlési választáson emellett megfigyelhető volt egy bizonyos mértékű átszavazási hajlandóság a Jobbik és a többi ellenzéki párt között (Böcskei, 2018: 178–188.). Míg Olaszország esetében egy jelentős következménye volt az előválasztások alkalmazásának a baloldali koalíció nagyobb mértékű koncentrációja, a magyar ellenzék esetében jelenleg még nem lehet e tekintetben következtetéseket levonni, az viszont mindenesetre elmondható, hogy eddig nem figyelhetők meg hasonló folyamatra utaló jelek.

Mivel eddig csak két többpárti előválasztásra került sor, egyszerű áttekinteni azok fontosabb jellemzőit. A főpolgármesteri előválasztás két fordulót foglalt magában, az elsőben az MSZP és a Párbeszéd jelöltjei, Horváth Csaba, illetve Karácsony Gergely állt szemben egymással, a második fordulóban két további jelölt, Kálmán Olga (DK) és Kerpel-Fronius Gábor (Momentum) lépett be a versenybe az első fordulóban győztes Karácsony mellé. Az első fordulóban 34 133, a másodikban 68 240 érvényes szavazat volt, ami a főpolgármester-választáson a Karácsony Gergelyre leadott szavazatokhoz (353 593) viszonyítva 9,7%-os, illetve 19,3%-os részvételi arány. A ferencvárosi előválasztáson két jelölt állt egymással szemben: Baranyi Krisztina (támogatók: Kulcs Egyesület, LMP, MKKP) és Jancsó Andrea (támogatók: Momentum, MSZP, Jobbik), összesen 2030 érvényes szavazatot szereztek, ami 16,7%-os részvételi arány a győztes Baranyi polgármester-választáson szerzett szavazataihoz (12 188) képest. A ferencvárosi és a főpolgármesteri előválasztás második fordulójának részvételi arányai nem sokkal maradnak el az olasz regionális, illetve nagyvárosi előválasztások átlagos értékeihez képest, illetve nagyjából megfelelnek azoknak.

A kompetitivitást tekintve az ENC/N mutató a főpolgármesteri előválasztás első és második fordulójában 0,72, illetve 0,84 volt, a ferencvárosi előválasztás esetében pedig 0,84, az első két jelölt szavazataránya közötti különbségek ugyanebben a sorrendben 67,1%, 12,1% és 44,2%. Alapvetően jól kivehető, hogy a főpolgármesteri előválasztás második fordulója az eredmény szoroságát tekintve számottevően kompetitívebb volt a másik két esethez képest, ahol az egyik jelölt nagyarányú győzelmet tudott aratni a másik felett. Az eddigi kevés esetből tehát az a mintázat

látszik kirajzolódni, hogy a magasabb tét és a magasabb résztvevőszám vezet nagyobb mértékű kompetitivitáshoz. A magyar és az olasz előválasztási eredményeket összehasonlítva szembetűnő, hogy míg Olaszországban jellemző tendencia, hogy a nagyobb pártok jelöltjei jobban teljesítenek az előválasztásokon, az eddigi magyar előválasztásokon hasonló összefüggés nem figyelhető meg. Ennek alapvetően az lehet az oka, hogy bár Olaszország és Magyarország (Körösenyi et al., 2015: 50–52.; Papp – Zorgit, 2015) esetében egyaránt fontos jelenség a politika perszonalizációja, addig Magyarországon az egyes politikusok népszerűsége és a pártjuk támogatottsága között kevésbé szoros összefüggés figyelhető meg Olaszországgal szemben. Ezt Karácsony Gergely esete jól szemlélteti, mivel a népszerűségi közvélemény-kutatásokban az ellenzéki politikusok között az élmezőnyben található (HVG 2020), miközben pártja támogatottságát rendszerint 1% körülre mérik. Ez a jelenség és az ellenzéki pártok egymáshoz képesti erőviszonyának volatilitása azt vetíti előre, hogy az előválasztások további alkalmazása, különösen egy esetleges országos szinten érdemi, erősen kompetitív versenyt eredményezhet.

Az előválasztásokba való külső beavatkozás lehetősége az egyik legjelentősebb félelem, illetve ellenérv volt az intézmény bevezetésével szemben, végül viszont nem jelentek meg ilyen jellegű problémák az előválasztások tényleges menetében. Egy kísérlet volt Bede Zsolt részéről, hogy mint hosztilis induló részt vegyen a főpolgármesteri előválasztás második fordulójában, ám nem tudott elég ajánlást összegyűjteni, demonstrálva, hogy adott esetben a jelöltállítási küszöb is effektív eszköz a hasonló kísérletek megakadályozására. A *party raiding*, vagyis a gyengébb jelöltek támogatása az ellenoldal szimpatizánsai által szintén nem volt megfigyelhető, vagy legalábbis erre egyértelműen utaló jel nem merült fel. Ennek feltehetően a következő okok állnak a háttérben: (1) nem mindig mérhető fel előzetesen megfelelő pontossággal az előválasztás várható kompetitivitása és a jelöltek közti erőviszony<sup>4</sup>, különösen alacsonyabb szinteken, (2) alacsony kompetitivitás mellett viszonylag magas a beavatkozás költsége (3) magas kompetitivitás mellett nehezen mérhető fel, hogy a vezető jelöltek közül melyik gyengébb.

Összességében tehát elmondható, hogy az olasz és magyar előválasztások háttérben nagyban hasonló politikai kontextus és motivációk húzódnak meg, figyelembe véve a két ország politikai rendszerének és kultúrájának különbségeit. Míg azonban Olaszországban a többpárti előválasztások politikai relevanciája az országos szinten idővel erodálódott, Magyarországon a kompetitív többpárti előválasztások feltételei adóttak, akár országos szinten is, a további alkalmazás csak a pártok szándékaitól függ. A többpárti előválasztási verseny természetesen hordoz magában kockázatokat, viszont lehetőséget ad arra, hogy a jelöltek személye mellett közvetett módon a résztvevő pártok közös programjának meghatározásába is bevonja a választókat, ezáltal jobban közelítve azt a tényleges választói igényekhez, ami Olaszországgal ellentétben nem valósítható meg kizárólag a párton belüli demokrácia eszközeivel.

Az alábbi táblázat összefoglalja a legfőbb jellemzőket és megállapításokat a fentebb ismertetett szempontok alapján a magyarországi és az olaszországi regionális és 2006 utáni nagyvárosi (legalább 200 000 lakos) előválasztásokra vonatkozóan, 2021 januárjáig bezárólag:

<sup>4</sup> Az előválasztási közvélemény-kutatások nehézségeiről lásd: Böcskei, 2019



1. táblázat. Összehasonlítási szempontok

| Szempont                      | Magyarország                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                         | Olaszország                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                              |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Korábbi választási eredmények | 2010, 2014, 2018-as országgyűlési választások, 2014-es önkormányzati választások                                                                                                                                                                                                   |                                                                                         | 2001-es parlamenti választás, koalíciós válság 1996 után                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                              |
| Pártrendszer fragmentáltsága  | 2010-től aszimmetrikus fragmentáció, ezt a választási rendszer erősíti                                                                                                                                                                                                             |                                                                                         | Első pártrendszer felbomlása a '90-es évek elején, ezt a választási rendszer erősítette                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                              |
| Eredményesség                 | 2/2-es győzelmi arány                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                         | régiók: 9/14 (64,3%)<br>városok: 11/22 (50%)                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                              |
| Pártok belső működése         | Eddig nincs jelentős hatás                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                         | Párton belüli demokrácia kiterjesztése több párt esetében                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                              |
| Pártközi verseny              | Ellenzéki oldal versenyképességének erősödése                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                         | Balközép koalíció koncentrációja, Demokrata Párt kiemelkedése                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                              |
| Formális szabályok            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nyitott szelektorátus</li> <li>- Jelöltállítási feltételek résztvevő szervezetek megegyezése alapján</li> <li>- Egy vagy két forduló</li> <li>- Finanszírozás résztvevő szervezetek és választói hozzájárulás (önkéntes) által</li> </ul> |                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nyitott szelektorátus</li> <li>- Jelöltállítási feltételek résztvevő szervezetek megegyezése alapján</li> <li>- Egyfordulós rendszer</li> <li>- Finanszírozás résztvevő szervezetek és választói hozzájárulás (önkéntes és kötelező) által</li> </ul> |                                                                                                                                                              |
| Résztvétel                    | Budapest 1. forduló: 9,7%<br>Budapest 2. forduló: 19,3%<br>IX. kerület: 16,7%                                                                                                                                                                                                      |                                                                                         | Régiók:<br>átlag: 21%<br>medián: 17,6%<br>minimum: 5,2%<br>maximum: 50,2%<br>Városok:<br>átlag: 24,7%<br>medián: 21%<br>minimum: 10,6%<br>maximum: 77,3%                                                                                                                                       |                                                                                                                                                              |
| Kompetitivitás                | ENC/N                                                                                                                                                                                                                                                                              | Szorosság                                                                               | ENC/N                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Szorosság                                                                                                                                                    |
|                               | Budapest<br>1. forduló: 0,72<br>Budapest<br>2. forduló: 0,84<br>IX. kerület: 0,84                                                                                                                                                                                                  | Budapest<br>1. forduló: 67,1%<br>Budapest<br>2. forduló: 12,1%<br>IX. kerület:<br>44,2% | régiók:<br>átlag: 0,72<br>medián: 0,71<br>minimum: 0,45<br>maximum: 0,99<br>városok:<br>átlag: 0,68<br>medián: 0,72<br>minimum: 0,34<br>maximum: 0,9                                                                                                                                           | régiók:<br>átlag: 23,8%<br>medián: 18,85%<br>minimum: 0,6%<br>maximum: 62,6%<br>városok:<br>átlag: 21,23%<br>medián: 20,1%<br>minimum: 0,51%<br>maximum: 54% |
| Defekció                      | Nincs példa                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                         | Két eset (egy regionális, egy városi)                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                              |
| Hosztilis beavatkozás         | Egy sikertelen kísérlet                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                         | Nincs példa                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                              |

Forrás: De Luca – Rombi, 2016; McDonnel, 2008 alapján, saját gyűjtés és számítás<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Az olasz eseteknél nincsenek figyelembe véve azok, melyeknél az előválasztáson győztes jelölt végül visszalépett a választás előtt. Olaszország a városi választások esetében a részvételi adatok a jelölt első fordulóban elért eredményéhez viszonyítottak.

#### 4.3. Az olasz és magyar többpárti előválasztások nemzetközi kontextusban

Érdemes még röviden áttekinteni a fentebb ismertetett esetek nemzetközi aspektusait, először a többpárti előválasztások további eseteit, másodsor a mintaátvétel kérdését, végül pedig a további politikai rendszerekben való alkalmazhatóság kérdését.

Olaszországon és Magyarországon kívül kevés esete van a többpárti előválasztásoknak. Franciaországban 2011-ben a Szocialista Párt tartott előválasztást a 2012-es elnökválasztáson indítandó jelölről, ami formálisan többpárti volt, mivel a Baloldali Radikális Párt egy jelöltje is indult rajta, támogatottsága viszont elenyésző volt a Szocialista Párt jelöltjeihez képest, így az gyakorlatilag inkább egypárti előválasztásként funkcionált (De Luca – Venturino, 2015: 130.). 2015-ben a következő évi önkormányzati választásokat megelőzően két romániai magyar párt (EMNP, RMDSZ) és egy független jelölt részvételével került sor előválasztásra Marosvásárhelyen a közös polgármester-jelölt kiválasztására (Transindex, 2015). Lengyelországban a 2020-as elnökválasztást megelőzően a kisebb szélsőjobboldali és egyéb nem *mainstream* jobboldali pártokat tömörítő Konföderáció koalíció pártjai tartottak előválasztást, melynek sajátossága, hogy a többi említett esettel szemben nem közvetlen előválasztás volt, hanem közvetett (Poland In, 2019).

A tekintetben, hogy a megvalósult többpárti előválasztási modellek esetében mik voltak a releváns minták, vagy hogy lehet-e egyáltalán nemzetközi határról beszélni, elmondható, hogy Olaszország esetében általánosan az előválasztások bevezetése szempontjából meghatározó volt az amerikai minta mint az intézményi imitáció alapja, amely elsősorban az olasz Demokrata Párt alapítása szempontjából volt kiemelkedő jelentőségű (Pasquino, 2011). Magyarország esetében elmondható, hogy alapvetően nem beszélhetünk egyértelműen külső mintaátvételéről. Egyrészt az amerikai előválasztási modelltől megállapítható, hogy a megvalósult önkormányzati előválasztásokra nem volt érdemi hatással a két állam politikai rendszerének jelentős eltérése miatt (Schlanger – Tóth, 2019: 197–199.). Emellett elmondható, hogy az eddig megjelent előválasztási javaslatok közül (Zádor, 2016) csak kettőben, a Republikon 2015-ben és 2020-ban kiadott előválasztási javaslataiban (Republikon, 2015; 2020) jelennek meg külföldi példák, de ott is csak említés szintjén, az előválasztás intézményének általános bemutatása keretében. Az előválasztások körüli közéleti diskurzusban több alkalommal megjelent a külföldi példákra való hivatkozás az előválasztások támogatói részéről, ugyanakkor ellenérvként felmerült, hogy mivel ezen esetek egypárti előválasztások voltak, nem relevánsak a magyar ellenzék szempontjából (Ceglédi, 2016; Unger, 2013; 2016). Ami viszont különösen figyelemre méltó, hogy a többpárti előválasztások olaszországi esetei szinte teljesen reflektálatlanok maradtak, pedig a magyar előválasztások szempontjából kétségkívül a legrelevánsabbak, egyedül Tóth Zoltán ismerteti az olasz miniszterelnöki előválasztások eseteit a Republikon 2016-os kötetében közölt írásában, a nemzetközi példák ismertetésének keretén belül (Tóth, 2016).

Végül releváns kérdés az előválasztások további kutatása szempontjából, hogy az egypárti előválasztások terjedése mellett várható-e hasonló tendencia a többpárti előválasztások esetében is. Általánosságban elmondható, hogy többpárti előválasztások többségi és vegyes választási rendszerekben alkalmazhatók, amelyek európai összehasonlításban, illetve világszinten, a volt brit gyarmatokon kívül mára viszonylag ritkák, továbbá mivel ezekben a rendszerekben jellemzően érvényesül Duverger törvénye, vagyis az a tendencia, hogy a – részben vagy egészben – többségi választási rendszer két nagy meghatározó párt kiemelkedését eredményezi, melyek meghatározzák a politikai verseny

és pártrendszer általános dinamikáját, vagyis ritka, hogy egy adott politikai tömb ilyen helyzetben annyira fragmentált legyen, mint az olasz baloldal a 2000-es évek során, vagy a jelenlegi magyar ellenzék. Ugyanakkor mindenképpen érdemes az ezen tendencia alóli kivételeket megfigyelni az előválasztások potenciális alkalmazhatósága és bevezetésének lehetőségére szempontjából.

## 5. Az előválasztás mint demokratikus innováció

Mivel a demokratikus innovációk szakirodalmában az előválasztások alapvetően reflektálatlanok maradtak, az alábbiakban vizsgálat alá kerül, hogy meghatározhatók-e az előválasztások demokratikus innovációként, illetve amennyiben igen, mennyiben felelnek meg azok értékelési szempontrendszerének, figyelembe véve az előválasztások egyes altípusaiból fakadó különbségeket. A fentiek alapján látható, hogy a többpárti előválasztások mellett, hogy a résztvevő pártok számára egy hatékony együttműködési formát kínálnak, a választók széles rétegeinek adnak részvételi lehetőséget egy fontos politikai folyamatban, a jelöltszelekcióban. Ez viszont önmagában nem válaszolja meg a kérdést, hogy az előválasztások, illetve a többpárti előválasztások mennyiben tekinthetők demokratikus innovációnak.

Összességében elmondható, hogy az előválasztások meghatározhatók demokratikus innovációként a második fejezetben ismertetett definíciók alapján, mivel egy olyan eljárásnak tekinthetők, melyek érdemi részvételt biztosítanak az állampolgárok számára a politika egy releváns folyamatában, a jelöltszelekcióban, melyben a képvisleti demokrácia bevett keretei között korábban nem voltak közvetlenül jelen. A definíciók által megfogalmazott követelmények egyértelműen teljesülnek, mivel kontextusukat tekintve mindenképpen intézményi újítást jelentenek, és új szerephez helyezik a választókat azáltal, hogy egy olyan döntési pozícióba kerülnek, ami hagyományosan központi, illetve magas szintű párttisztviselők által birtokolt, illetve érdemi részvételt és befolyást biztosítanak számukra.

Míg az előválasztások eleget tesznek a demokratikus innovációk definícióinak, a demokratikus innovációk az eddigi szakirodalom által vizsgált típusai mentén történő besorolása nagyobb kihívást jelent. A Geissel (2013) által meghatározott három fő típus – *co-governance*, deliberatív eljárás, közvetlen demokratikus eljárás – közül egyikbe sem illik bele tisztán, nem tekinthető *co-governance* innovációnak, mivel nem egy már megválasztott kormányzat döntéshozatalához kapcsolódik, nem deliberatív alapesetben, mivel a szavazási aktust nem egészíti ki szükségszerűen deliberáció, továbbá a közvetlen demokrácia kategóriájába sem illeszkedik, mivel nem tárgyi döntéshozatal, vagy utólagos visszahívást foglal magába, hanem a képvisleti demokrácia szelekciós folyamatának egy kiegészítő lépésének tekinthető.

Az Elstub és Escobar (2019) tipológiája által vizsgált dimenziók kapcsán elmondható, hogy a résztvevő állampolgárok kiválasztásának módja tekintetében az előválasztások esetében a leginkább inkluzív módszer, az önkiválasztás valósul meg, ugyanis az állampolgárok önkéntesen döntenek az előválasztáson való részvételről. A részvétel módja az előválasztás esetében értelemszerűen a szavazás, ami intenzívnek tekinthető, de kevésbé intenzív, mint a diszkurzív vagy deliberatív véleménynyilvánítás. A döntéshozatal módja az előválasztások esetében a preferenciák aggregációja, amit a szerzők egy kevésbé intenzív módszerként azonosítanak, a választók befolyásának

mértéke tekintetében pedig elmondható, hogy inkább magas, mint kevésbé magas, ugyanis a jelöltekről való közvetlen szavazás normális esetben a választók kezébe adja a jelöltállításról való végleges döntést – ellenkező esetben az előválasztás sikertelennek tekinthető –, viszont emellett a pártok választott tisztségviselőinek továbbra is jelentős befolyása van a legtöbb esetben az előzetes (az előválasztásra történő) jelöltállításra, ami egyfajta *co-governance* jelleget is magában hordoz.

Ezek alapján az előválasztások leginkább a népszavazások családjához sorolható innovációkhoz hasonlíthatók, mivel azonos a résztvevők kiválasztásának, a részvételnek és a döntéshozatalnak a módszere, illetve mindkét esetben magasnak mondható a választói befolyás mértéke, viszont az is egyértelmű, hogy nem sorolhatók be ebbe a kategóriába, mivel nem valamilyen specifikus közpolitikai ügy eldöntésére lettek megalkotva, hanem személyi kérdések eldöntésére, ami egy lényegesen más döntési helyzet a választók szempontjából. Emellett elmondható még, hogy más demokratikus innovációkhoz hasonlóan az előválasztások is besorolhatók a digitális részvételi innovációk közé, amennyiben lehetővé teszik az online szavazást, mint a budapesti főpolgármesteri előválasztás és több olasz eset kapcsán, melyek bár nem képeznek önmagukban egy önálló családot, tekintve az itt megjelenő különböző eszközök diverzitását, technikai szempontból mégis jelentős potenciállal rendelkeznek (Elstub – Escobar, 2019: 25–27.).

Az előválasztás leginkább az olyan, az aktív szavazók intenzívebb részvételét célzó innovációkkal állítható párhuzamba, melyek a választási rendszert érintik, mint például a választási korhatár lejjebb vitele vagy a kisebbségi kvóták (Newton, 2012: 44–45.) azzal a különbséggel, hogy nem az államilag lebonyolított hivatalos választási rendszert módosítják közvetlenül, hanem annak egy előkészítő politikai folyamatát. A fentieket figyelembe véve összességében az mondható el, hogy az előválasztások atipikus demokratikus innovációk, mivel kimerítik a demokratikus innovációk meghatározásainak követelményeit, viszont nem sorolhatók be a szakirodalomban eddigiekben vizsgált főbb innovációtípusok közé.

Ezek alapján érdemes megvizsgálni, hogy az előválasztások, egypártiak és többpártiak egyaránt, hogyan jellemezhetők a demokratikus innovációk a szakirodalom leggyakrabban felmerülő értékelési szempontjai alapján, melyek: (1) az inkluzivitás és az érdemi részvétel, (2) legitimitás és politikai támogatás, (3) deliberáció, (4) hatékonyság, (5) állampolgári felvilágosítás és demokratikus oktatás (Geissel, 2013: 16–22.).

Az inkluzivitás és az érdemi részvétel esetében az érdemi részvétel biztosított az előválasztások mindkét formája esetében, ugyanis az előválasztás eredménye, formálisan vagy informálisan, kötelező az alkalmazó pártra vagy koalícióra nézve. Az inkluzivitás tekintetében elkülöníthetők a nyílt és zárt előválasztások, mivel minden választó számára ténylegesen egyenlő lehetőséget a részvételre csak az előbbi esetek biztosítanak, így ez a szempont minden esetben érvényesül a többpárti előválasztásoknál, az egypártiaknál pedig viszonylag ritkák ezek az esetek.

A legitimitás és politikai támogatás tekintetében az előválasztások minden formája esetében biztosított normális esetben, a többpárti és nyílt előválasztások esetében szélesebb körben, mivel az előválasztás kifejezett célja, hogy a kiválasztott jelöltek legitimitását és a beléjük vetett bizalmat erősítse, ami az előválasztások empirikus vizsgálata alapján legtöbbször teljesül. Ugyanakkor fontos, hogy az előválasztás nem közvetlenül a politikai rendszer egészének legitimitását erősíti közvetlenül, de közvetve hozzájárul ahhoz.

A deliberáció szempontja alapesetben kevésbé érvényesül az előválasztások esetében. Bár az előválasztási kampányok a jelöltek arra készítetik, hogy diskurzust folytassanak egymással a programjukról, a választók közvetlen bekapcsolódása a vitákba önmagában az előválasztási folyamat keretében korlátozott. Ugyanakkor elmondható az is, hogy az előválasztások bár nem vezetnek szükségszerűen nagyobb mértékű deliberációhoz, a folyamat szabadon kiegészíthető deliberatív elemekkel, így az alkalmazó pártoktól függ, hogy az egyes esetekben mennyire jelenik meg a deliberáció szempontja.

A hatékonyság szempontja azt vizsgálja, hogy az innováció által megoldani kívánt problémák, illetve elérni kívánt célok valóban megoldódnak-e, vagy elérhetőek-e általa. Az előválasztások esetében két meghatározó problémakör merül fel: a jelöltszelekció folyamatának szélesebb körű legitimitás biztosítása, illetve a választási siker elősegítése. Általában az előválasztásokat tekintve az első probléma/cél esetében jellemzően hatékonyak mondhatók, a választási siker szempontjából az előválasztások összességét tekintve gyakran egymásnak ellentmondó eredmények születtek, a többpárti előválasztások esetében viszont teljesül a hatékonyság feltétele.

Az állampolgári felvilágosítás és demokratikus oktatás kérdése rendkívül összetett. Alapvetően elmondható, hogy az előválasztások igényelnek egyfajta participatív állampolgári attitűdöt, ugyanakkor kérdéses, hogy mennyire alkalmasak aktívan elősegíteni ennek a tényleges kialakulását. Ez a kérdés a szakirodalomban eddig nem kapott kiemelt figyelmet és a rendelkezésre álló adatok alapján jelenleg nem lehet érdemi következtetést levonni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az előválasztások valóban eleget tesznek a demokratikus innovációk alapvető meghatározásának, és különösen a többpárti előválasztások esetében több helyen kielégítik a demokratikus innovációk értékelési szempontjainak követelményeit, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy két szempontból korlátozottnak tekinthető más tipikus demokratikus innovációkkal szemben, mint a közvetlen demokrácia egyes eszközei, deliberatív fórumok vagy konzultációs eljárások. Először is az előválasztások a legtöbb esetben egyes pártok eszközei, így még a nyílt előválasztások is, bár a részvétel minden állampolgár számára nyitott lehetőség, a gyakorlatban viszont csak az adott párt tényleges szimpatizánsai számára releváns, a többpárti előválasztások esetében is érvényesül ez az implicit exkluzivitás, viszont ezen esetekben jellemzően szélesebb a potenciálisan bevonható állampolgárok köre az egypárti modelleknél. Emellett pedig elmondható, hogy a többi tipikus innováció könnyebben tartható fenn hosszútávon, és bár az előválasztások esetében is vannak példák tartósan nevezhető esetekre, esetükben az alkalmazó pártok belső életében történő változások vagy a pártrendszer alakulása által idővel elveszíthetik relevanciájukat. Az alábbi táblázat áttekinti a feltételek teljesülését az egy- és többpárti előválasztások általános modelljei eseteiben.

2. táblázat. *Értékelés*

| Szempont                      | Egypárti | Többpárti |
|-------------------------------|----------|-----------|
| Inkluzivitás                  | +/-      | +         |
| Érdemi részvétel              | +        | +         |
| Legitimáció                   | (+)      | +         |
| Deliberáció                   | (+/-)    | (+/-)     |
| Hatékonyság                   | +/-      | +         |
| Állampolgárok felvilágosítása | ?        | ?         |

Forrás: Geissel, 2013

Egy kérdésre még érdemes kitérni az előválasztások demokratikus innovációként való értékelése szempontjából, ugyanis ellenérvként felmerülhet, hogy az előválasztások alkalmazásának célja a résztvevő pártok részéről az, hogy megoldjon egy fennálló reálpolitikai problémát, nem pedig az, hogy működésüket demokratikusabbá tegyék, illetve az, hogy a pártelitek léptek fel kezdeményezőként, és jelentős befolyással rendelkeznek a folyamat felett, míg az érdemi részvétel a választók oldalán csak a választásra korlátozódik. Ezen felvetések viszont nem jelentik akadályát annak, hogy az előválasztásokat a demokratikus innovációk keretében vizsgáljuk, mivel a demokratikus innovációk fogalma szempontjából nincs kiemelt relevanciája annak, hogy a kezdeményező aktorok normatív vagy instrumentális motivációk mentén járnak el, mivel az instrumentális motivációk nem tekinthetők inherensen negatívnak, amennyiben az innováció által ténylegesen érvényesül az érdemi állampolgári részvétel követelménye (Thompson, 2019), illetve elmondható, hogy az előválasztásokhoz hasonlóan más demokratikus innovációk esetében is jellemzően fontos szerepet játszanak meglévő politikai intézmények és vezetők a kezdeményezésben és a lebonyolításban, ugyanakkor amíg a fentebb ismertetett követelmények közül az inkluzivitás és az érdemi részvétel teljesül, ahogy az a magyar esetekről és az olasz esetek túlnyomó többségéről elmondható, addig az innováció demokratikussága nem sérül ez által.

## 6. Összegzés, következtetések

Jelen tanulmány célja az volt, hogy az előválasztások magyarországi megjelenésének politikatudományi feldolgozásához hozzájáruljon azáltal, hogy a 2019-es önkormányzati előválasztások modelljét egy tágabb perspektíva keretén belül mutatja be az előválasztások nemzetközi szakirodalma és a magyarországi többpárti előválasztási modell szempontjából leginkább releváns külföldi esetcsoport, az olasz többpárti előválasztásokkal való összehasonlítás keretében.

A bevezetésben két kutatási kérdés került feltevésre: 1. Hogyan magyarázható a többpárti előválasztások megjelenése az egyes politikai rendszerekben?, 2. Mi mondható el a többpárti előválasztásokról a demokratikus innovációk értékelési szempontjai alapján?

Az első kérdés kapcsán elmondható, hogy mindkét vizsgált állam esetében meghatározó volt az alkalmazó pártcsoport fragmentációjából fakadó versenyképességi deficit és az ebből fakadó választási kudarc. Ez jól látható mind az olasz baloldal helyzete esetében a 2000-es évek első felében, a pártrendszer '90-es évekbeli átrendeződése által létrejövő instabil pártrendszer keretén belül, illetve a magyar ellenzék helyzetének 2010 utáni alakulását figyelve. Ezenfelül viszont szükséges az, hogy az érintett pártok számára indokolt legyen az előválasztások alkalmazása más együttműködési formákkal szemben, ami egyrészt mindig nagyban függ az aktuális politikai szituációtól és az érintett pártok vezetőinek az előválasztásokhoz való viszonyától. Olaszország esetében a 2005-ös miniszterelnöki előválasztás kiemelt jelentőségű az intézmény meghonosodása szempontjából, mely annak eredményeképpen jött létre, hogy az érintett pártok egy jelentős része kifejezetten a baloldal nagyobb mértékű koncentrációját kialakító stratégiai eszközként látott lehetőséget az előválasztásokban, és különösen meghatározó volt Romano Prodi személyes szerepe. Magyarországon pedig az együttműködés egyéb formáiból – közös indulás és visszalépés – fakadó, megtörtént és potenciálisan megjelenő konfliktusok voltak az előválasztások bevezetésének specifikus okai, melyet elősegített, hogy ekkorra az ellenzéki pártok vezetőinek nagy része nyitott volt az bevezetésre, közülük kiemelt szerepe volt az előválasztásokat konzisztens módon támogató Párbeszéd elnökeként Karácsony Gergelynek.

A második kérdés tekintetében elmondható, hogy az előválasztások valóban meghatározhatók demokratikus innovációként, az előválasztások egyes típusai között megfigyelhetők eltérések azok demokratikus innovációként való értékelése szempontjából. Emellett megállapítható, hogy az előválasztások két szempontból atipikus demokratikus innovációnak tekinthetők, az érintett állampolgárok potenciális tényleges köre és az intézmény korlátozottabb potenciális tartóssága tekintetében.

Összességében elmondható, hogy mivel Magyarországon a 2022-es országgyűlési választások előtt tervezett előválasztások szempontjából továbbra is aktuális az előválasztások vizsgálata, ahogy Olaszországban is jelen vannak továbbra is a többpárti előválasztások, valamint a pártrendszer jelenlegi struktúrája alapján sem kizárt, hogy továbbra is relevánsak lesznek. Így a többpárti előválasztások továbbra is releváns kutatási témát jelentenek mindkét ország esetében egyénileg is, de potenciálisan egymás vonatkozásában is.

## Irodalomjegyzék

- Accetti, Carlo Invernizzi – Wolkenstein, Fabio (2017): The crisis of party democracy, cognitive mobilization, and the case for making parties more deliberative. *American Political Science Review*, Vol. 111., No. 1., 97–109. pp.
- Boatright, Robert G. (2018): *Routledge Handbook of Primary Elections*. London, Routledge.
- Bordandini, Paola – Di Virgilio, Aldo – Raniolo, Francesco (2008): The Birth of a Party: The Case of the Italian Partito Democratico. *South European Society and Politics*, Vol. 13., No. 3., 303–324. pp.
- Böcskei Balázs (2016): Előválasztás és a versenyképes jelöltek. A 2014-es pártközi koordináció lehetséges „intézményi” korrekciója. In: *Előválasztás – Történet, érvek és ellenérvek*. Budapest, Republikon Intézet. <http://republikon.hu/elemzesek,-kutatasok/161115-elovalasztas-kotet.aspx> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Böcskei Balázs (2018): Egyszer mint tragédia, és másszor is: baloldaliak és szavazóik, területi olvadások és átszavazások. In: Böcskei Balázs – Szabó Andrea (szerk.): *Várakozások és valóságok – Parlamenti választás 2018*. Budapest, MTA TK PTI. 168–194. pp.
- Böcskei Balázs (2019): Előválasztás és online közvéleménykutatás. In: Sebők Miklós – Böcskei Balázs (szerk.): *Itt van Amerika – Az amerikai politika hatása Magyarországon*. Budapest, Athenaeum. 9–18. pp.
- Ceglédi Zoltán (2016): Előválasztás, de mi előtt? In: *Előválasztás – Történet, érvek és ellenérvek*. Budapest, Republikon Intézet. <http://republikon.hu/elemzesek,-kutatasok/161115-elovalasztas-kotet.aspx> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Corbetta, Piergiorgio – Vignati, Rinaldo (2013): The primaries of the centre left: only a temporary success. *Contemporary Italian Politics*, Vol. 5., No. 1., 82–96. pp.
- Cross, William P. – Kenig, Ofer – Pruyers, Scott – Rahat, Gideon (2016): *The Promise and Challenge of Party Primary Elections, a Comparative Perspective*. McGill–Queen’s University Press.
- De Luca, Marino (2018): The Italian Style of Intra-Party Democracy. In: Robert G. Boatright (ed.): *Routledge Handbook of Primary Elections*. London, Taylor & Francis Ltd. 393–418. pp.

- De Luca, Marino – Venturino, Fulvio (2015): Democratising Candidate Selection in Italy and France. In: Giulia Sandri – Antonella Seddone – Fulvio Venturino (eds.): *Party Primaries in Comparative Perspective*. London, Ashgate. 43–56 pp.
- De Luca, Marino – Rombi, Stefano (2016): The regional primary elections in Italy: a general overview. *Contemporary Italian Politics*, Vol. 8., No. 1., 24–41. pp.
- Elstub, Stephen – Escobar, Oliver (2019): Defining and typologising democratic innovations. In: Stephen Elstub – Oliver Escobar (eds.): *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. London, Edward Elgar Publishing. 11–31 pp.
- Geissel, Brigitte (2013): Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovations. In: Brigitte Geissel – Marko Joas (eds.): *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy*. Stuttgart, Barbara Budrich Publishers. 9–32. pp.
- Hazan, Reuven Y. – Rahat, Gideon (2010): *Democracy within Parties, Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford, Oxford University Press.
- HVG (2020): Márki-Zay, Karácsony és Donáth Anna a legnépszerűbb ellenzéki politikusok. [https://hvg.hu/itthon/20200312\\_MarkiZay\\_Karacsony\\_es\\_Donath\\_Anna\\_a\\_legnepszerubb\\_ellenzeki\\_politikusok](https://hvg.hu/itthon/20200312_MarkiZay_Karacsony_es_Donath_Anna_a_legnepszerubb_ellenzeki_politikusok) (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Kenig, Ofer (2009a): Democratization of party leadership selection: Do wider selectorates produce more competitive contests? *Electoral Studies*, Vol. 28., No. 2., 240–247. pp.
- Kenig, Ofer (2009b): Classifying Party Leaders' Selection Methods in Parliamentary Democracies. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, Vol. 19., No. 4., 433–447. pp.
- Kenig, Ofer – Rahat, Gideon – Hazan, Reuven Y. (2015): Leadership selection versus candidate selection: Similarities and differences. In: Giulia Sandri – Antonella Seddone – Fulvio Venturino (eds.): *Party Primaries in Comparative Perspective*. Surrey, UK, Ashgate. 21–40. pp.
- Körösényi András – Hajdú András – Ondré Péter (2015): Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény. In: Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK PTI. 35–58. pp.
- Laakso, Markku – Taagepera, Rein (1979): Effective number of parties: a measure with application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, Vol. 12., No. 1., 3–27. pp.
- Madlovics Bálint (2016): Közös platform nélkül: A előválasztásról szóló közéleti diskurzus argumentációs-logikai megközelítésben. In: *Előválasztás – Történet, érvek és ellenérvek*. Budapest, Republiikon Intézet. <http://republiikon.hu/elemzesek,-kutatasok/161115-elovalasztas-kotet.aspx> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- McDonnell, Duncan (2008): The 2007 Local Elections: Between Stability and Rhetoric. In: Mark Donovan – Paolo Onorfi (eds.): *Frustrated Aspirations for Change (Italian Politics, 23)*. New York, Berghahn Books. 86–103. pp.
- Mikola Bálint – Oross Dániel (2018): Egy pártszervezet két arca. A mozgalmi pártok belső feszültségei az Öt Csillag Mozgalom példáján keresztül. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 27., No. 1., 65–87. pp.
- Morlino, Leonardo (1996): Crisis of parties and change of party system in Italy. *Party Politics*. Vol. 2., 5–30. pp.
- Newton, Kenneth (2012): Curing the democratic malaise with democratic innovations. In: Brigitte Geissel – Kenneth Newton (eds.): *Evaluating Democratic Innovations – Curing the democratic malaise?* London, Routledge. 3–20. pp.



- Pasquino, Gianfranco (2011): Primary elections in Italy. An episode in institutional imitation. *Journal of Modern Italian Studies*, Vol. 16., No. 5., 667–684. pp.
- Pasquino, Gianfranco – Valbruzzi, Marco (2017): The Italian Democratic Party, its nature and its Secretary. *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 44., 275–299. pp.
- Papp Zsófia – Zorigt Burtejin (2015): A változó választási szabályok és a változó politikai kontextus hatása a kampányperszonalizációra, egy természetes kísérlet tanulságai. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 24., No. 3., 51–74. pp.
- Poland In (2019): Primary colours: radical right has nine candidates for President. <https://polandin.com/45386262/primary-colours-radical-right-has-nine-candidates-for-president> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Republikon Intézet (2015): A Republikon Intézet előválasztási javaslata. [http://republikon.hu/media/20968/republikon\\_elovalasztasi-javaslat.pdf](http://republikon.hu/media/20968/republikon_elovalasztasi-javaslat.pdf) (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Republikon Intézet (2016): *Előválasztás – Történet, érvek és ellenérvek*. <http://republikon.hu/elemzesek,-kutatasok/161115-elovalasztas-kotet.aspx> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Republikon Intézet (2020): Előválasztási javaslat a 2022-es országgyűlési választásokra. <http://republikon.hu/media/75810/200310-republikon-elovalasztasi-javaslat.pdf> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Sandri, Giulia – Venturino, Fulvio (2016): Primaries at the municipal level: how, how many and why. *Contemporary Italian Politics*, Vol. 8., No. 1., 62–82. pp.
- Sandri, Giulia – Seddone, Antonella – Venturino, Fulvio (2015): *Party Primaries in Comparative Perspective*. London, Ashgate.
- Sandri, Giulia – Seddone, Antonella (2015): Introduction: Primary Elections Around the World. In: Giulia Sandri – Antonella Seddone – Fulvio Venturino (eds.): *Party Primaries in Comparative Perspective*. London, Ashgate. 1–20. pp.
- Schlanger Márton – Tóth Csaba (2019): Előválasztás. In: Sebők Miklós – Böcskei Balázs (szerk.): *Itt van Amerika – Az amerikai politika hatása Magyarországon*. Budapest, Athenaeum.
- Seddone, Antonella – Venturino, Fulvio (2013): Bringing voters back in leader selection: The open primaries of the Italian Democratic Party. *Modern Italy*, Vol. 18., No. 3., 303–331. pp.
- Smith, Graham (2009): *Democratic Innovations – Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Thompson, Nivek (2019): The role of elected representatives in democratic innovations. In: Stephen Elstub – Oliver Escobar (eds.): *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. London, Edward Elgar Publishing. 170–188. pp.
- Tóth Csaba – Török Gábor (2014) Az új pártrendszer. In: Tóth István György – Kolosi Tamás (szerk.): *Társadalmi riport 2014*. TÁRKI. 519–539. pp.
- Tóth Csaba (2015): Választási rendszer. In: Körösnéyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK PTI. 230–248. pp.
- Tóth Zoltán (2016): Előválasztás a demokratikus pártok és közösségek számára. In: *Előválasztás – Történet, érvek és ellenérvek*. Budapest, Republikon Intézet. <http://republikon.hu/elemzesek,-kutatasok/161115-elovalasztas-kotet.aspx> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Transindex (2015): Hivatalos: Soós Zoltán a szavazatok 62%-val nyerte meg a marosvásárhelyi előválasztást. <https://itthon.transindex.ro/?hir=40859> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)

- Unger Anna (2013): Hanyagolni kéne. Az ellenzéki előválasztás értelméről. <https://magyar-narancs.hu/publicisztika/ellenzeki-elovalasztas-ertelme-85795> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Unger Anna (2016): A demokratikus és tisztességes előválasztások néhány dilemmája. In: *Előválasztás – Történet, érvek és ellenérvek*. Budapest, Republikon Intézet. <http://republikon.hu/elemzesek,-kutasok/161115-elovalasztas-kotet.aspx> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)
- Vassallo, Salvatore – Passarelli, Gianluca (2016): Centre-left Prime Ministerial Primaries in Italy: the laboratory of the ‘open party’ model. *Contemporary Italian Politics*, Vol. 8., No. 1., 12–23. pp.
- Ware, Alan (2018): What Is, and What Is Not, a Primary Election? In: Robert G. Boatright (ed.): *Routledge Handbook of Primary Elections*. London, Routledge. 17–31. pp.
- Zádor Zsófia (2015): Előválasztási javaslatok Magyarországon – Összehasonlítás. In: *Előválasztás – Történet, érvek és ellenérvek*. Budapest, Republikon Intézet. <http://republikon.hu/elemzesek,-kutasok/161115-elovalasztas-kotet.aspx> (Letöltés ideje: 2020. július 1.)

## **Az előválasztás mint demokratikus innováció?**

Politikai részvétel a jelöltállításon keresztül

### **1. Bevezetés**

Az előválasztás kérdése Magyarországon a 2010-es évek második felében egyre nagyobb jelentőséget nyert, ahogyan az ellenzék a domináns pártrendszerben kereste az érvényesülés módjait. Az erről szóló diskurzus általában az ellenzéki pártok előnyeit emeli ki a jelöltállításnak ilyen módjáról mint a szavazatok maximalizálása, sikeresebb és népszerűbb jelöltek kiválasztása – arról pedig kevesebb szó esik, a választóknak milyen változásokkal, esetleges előnyökkel vagy hátrányokkal járna egy előválasztási rendszer használata Magyarországon.

Az ellenzék 2020 szeptemberében hivatalosan is bejelentette, hogy terveznek ilyen együttműködést – habár annak módja és kiterjedtsége a dolgozat írásának időpontjában még nem egyértelmű – ezért az előválasztás koncepciójának, Magyarországon lehetséges megvalósulásának megismerése kiemelt jelentőséggel bír a 2022-es választásokra készülve, később annak kimenetelét értelmezve.

Magyarországon továbbra is a pártok az érdekartikuláció legfontosabb szereplői. Az előválasztás lehetőséget teremthet választók szélesebb bevonására, nem csak a pártok jelöltállítása folyamán, szorosabb kapcsolatot biztosítva a jelölt és a választók között, segítve a tájékozott döntéshozást. Ez különösen fontos kérdés a magyar pártok zárt felépítését és működését, a deliberatív elemek hiányát, a párttagság és aktivisták jellemzően csökkenő számát tekintve (Horváth – Soós, 2015: 278.).

Tanulmányomban azt a kérdést fogom megvizsgálni, milyen hatásai lehetnek az előválasztásnak mint demokratikus innovációnak a választópolgárok számára. A dolgozat először az előválasztások általános jellemzőit, különböző országok tapasztalatait, majd a demokratikus innovációk fogalmát, értékelésének szempontjait írja le. Ezután a magyar rendszer és pártok sajátosságai következnek, az elmúlt tíz év együttműködési kísérleteinek és a 2019-es önkormányzati választások előtt megvalósult három budapesti példának az összefoglalása. Végül a szakirodalom és az itthoni tapasztalatok, körülmények alapján fogom értékelni az előválasztást mint a választói részvételt és élményt befolyásoló politikai eszközt és folyamatot, és ennek tanulságait a lehetséges 2022-es magyar előválasztásra való tekintettel.

### **2. Az előválasztásokról általában**

Az előválasztások számtalan különböző módon működhetnek, azok felépítésében több változó fellelhető. Ezek hatása pedig függ attól, milyen interakcióba lépnek a politikai- és intézményrendszerrel. A következő szakirodalmi összefoglalóban olyan megállapításokat kerestem, amelyek relevánsak a magyar helyzet értékelésének szempontjából.

## 2.1. A képviselet és a döntéshozás minősége

Egy, az Egyesült Államok kontextusában írt tanulmány kiindulópontja, hogy az USA polgárainak 60%-a adott párt által dominált választókerületben él, ahol ennek a pártnak a győzelme szinte biztosított. Ilyen esetben az előválasztások, különösen olyan választókerületekben, ahol egy adott párt dominanciája jellemző, segíthetnek valódi versenyt teremteni, és minőségi képviseletet adni a választókerületnek (Hirano, 2014). A 2010 óta Magyarországon kialakult helyzet ehhez annyiban hasonló, hogy két nagyobb tömbbe terelte a szavazókat, ahol az egyéni választókerületek nagy részében szintén előre lehet számítani egy adott párt vagy párttömb győzelmére.

Accetti és Wolkenstein 2017-es cikkében, mely a pártok deliberatívabb működését propagálja, amellet érvel, hogy a pártelitek által irányított működési stratégia elidegeníti a szavazókat, illetve, ha magába is foglal választási lehetőséget a résztvevő párttagoknak, választóknak, a napirend az elit által meghatározott témákat tartalmazza, a választás pedig izoláltan kialakított vélemények aggregációjára épül, amely legtöbbször kollektív szempontból szuboptimális megoldásokhoz vezet (Accetti – Wolkenstein, 2017: 12.).

Az előválasztás egy hosszabb kampányt eredményez, hiszen hónapokkal a választások előtt kell elkezdenni a diskurzust a megfelelő jelölről. Ez, amennyiben nem zárt ajtók mögött, a pártelitek által történik, egyben azt is jelenti, hogy a szavazatokért folytatott verseny jóval hosszabb ideig tart, több lehetőség van a választói vélemények becsatornázására. Ugyanakkor, ha csak ennyi feltételt állítunk az előválasztásnak, még mindig nem kerültük el a hibát, hogy összekeverjük az aggregált szavazatalapú modellt a valódi deliberatív döntéshozással. Amennyiben az előválasztással együtt járnak lakossági fórumok, lehetőség van a választók közötti és a politikusokkal való érdemi kommunikációra és vitára, úgy megvalósul a Wolkenstein cikkben is kiemelt szempont, hogy a választók ne egymástól elzártan alakítsák ki a véleményüket (Accetti – Wolkenstein, 2017: 11.).

## 2.2. Részvételre jogosultak köre, inkluzivitás

Habár az előválasztások alapvetően a tisztán többségi választási rendszerekre jellemzők – és a legtöbb kutatás ezekben a rendszerekben vizsgálja azokat –, de a többségi rendszerekben folytatott kutatások azt mutatják, az előválasztások segíthetik a pártokat, különösen a kevés eséllyel indulókat (Adams – Merrill, 2008). Adams és Merrill idézett kutatása rámutat arra, hogy centripetális és centrifugális hatása is van az előválasztásoknak: a részt vevő szavazók általában pártjuk szélsőségesebb szárnyának a képviselői, ezt ellensúlyozza viszont, hogy az előválasztás – szemben a pártelit általi jelölési funkcióval – sokkal inkább a kampányolásban tehetséges, karizmatikus és általánosságban jobban kedvelt politikusok kiválogatásához vezet.

Gerber és Morton 1998-as tanulmánya rámutat, az előválasztások medián választói szélsőségesebb nézeteket vallanak, mint az általános választások medián szavazói. Ennek több magyarázó faktora is van: egyrészt az előválasztásokon való részvétel jóval alacsonyabb az általános választásoknál, így feltételezhető, hogy azon inkább a pártok iránt komolyabban elkötelezett polgárok vesznek részt, akiknek véleménye szélsőségesebb lehet az átlagosnál. Ugyanakkor ez a zárt előválasztásokra jellemzőbb, ezzel szemben azokon az előválasztásokon, ahol az indulás lehetősége nyitott, a középhez közelebb álló jelöltek sikeresebbek. Ez tehát azt jelenti, hogy ha az előválasztáson a potenciálisan legtöbb szavazatot szerző jelöltet szeretnénk kiválasztani, az indulás lehetőségének nyitottnak kell lennie, ezzel biztosítva, hogy a kiválasztott jelölt az országgyűlési választáson minél több szavazónak legyen ideális választás.

Ám a nyílt előválasztás sem feltétlenül jelent intenzív kapcsolatot a választók és a pártok között, ahhoz szükséges egy hosszabb, intenzív kampányidőszak, amely magába foglal lakossági gyűléseket, ahol meghallgathatják a jelölteket, és nekik visszacsatolhatják véleményüket, ezzel aktívan alakítva a kampány fókuszát, nagyobb hatást téve a napirendre.

Izlandon – a klasszikus kétpárti, többségi rendszerben zajló előválasztásoktól elvonatkoztatva – a '70-es évek óta tartanak a pártok előválasztást, habár az országban alapvetően preferenciális választási rendszer működik. Ezekre az előválasztásokra az utóbbi évekig a nyitottság volt jellemző, sokszor a párttagság sem feltétel, vagy ha mégis, akkor a párt tagjává válás folyamata rendkívül egyszerű (Indriðason – Kristinsson, 2009). Ám az előválasztásokon való indulási és részvételi feltételek is az inkluzivitástól az egyre zártabb rendszer felé mozogtak. Ennek oka, hogy a nyílt előválasztás kétélű kard: az intézményesedett pártokban utat nyithat a külső befolyásnak a kampány finanszírozásán és a párttól független jelölteken keresztül, ugyanakkor megbonthatja a párt külső és belső egységét is (Indriðason – Kristinsson, 2015: 172.).

### 2.3. Elszámoltathatóság

Az előválasztás intézménye jelentősen inkluzívabbá teheti a jelöltállítási folyamatot, mint a párton belüli döntéshozás. Ahogy Atmor és szerzőtársai 2011-es tanulmányukban kiemelik, ez a gyakorlatban azt jelenti, az inkluzívan választott jelöltet a párt érdekein kívül jóval több hatás is éri, hiszen nem egy szűk pártelitnek köszönhetik pozíciójukat. A pártelitek általi kiválasztás általában a párt érdekeit, hatalmuk megtartását tartja elsődlegesen szem előtt, míg a következő előválasztáson a politikai hatalom feladása nélkül válthatják le az állampolgárok azt a jelöltet, akinek egy előző előválasztáson bizalmat szavaztak. Ezen a mechanizmuson keresztül az inkumbens politikust is elszámoltathatják a pártelit helyett az állampolgárok, még a választások előtt más jelölt kiválasztásával.

### 2.4. Összefoglaló megállapítások

Az előválasztások hatása eltérő lehet, a politikai kultúra és az intézményi háttér szerepe nem elhanyagolható azok értékelésekor. Az előválasztások segíthetnek a hatékony, jó képviseletet biztosító jelöltek, a választásokon sikeres politikusok kiválasztásában. A közösségi döntéshozás – amilyen az előválasztás is lehet – segít a csoportok számára optimális döntés kialakításában. A kérdés, hogy ki választható és a választók körébe ki tartozik, jelentősen befolyásolja az előző tényezők hatását.

## 3. A demokratikus innováció fogalma

A demokratikus innovációk elméletének alapja a klasszikus képviseleti rendszerek válsága. Ez nem a demokrácia válságát jelenti: a demokratikus rendszerek ugyanis elég rugalmasak ahhoz, hogy képesek legyenek a változásra, a rendszer korrigálására a felmerülő igények szerint (Newton, 2012: 4.). Az 1970-es évek óta tartó átalakulás részeként a politikai részvétel addig megszokott formái hanyatlásnak indultak, a választásokon résztvevők, a párttagok száma csökken, a választók politikai intézményekbe és szereplőkbe vetett bizalmával együtt.

A demokratikus innováció „olyan intézmény, amelyet kifejezetten az állampolgárok politikai döntéshozatali folyamatban való részvételének fokozására és elmélyítésére fejlesztettek ki”

(Smith, 2009: 2.). Smith definíciója szerint az állampolgárt nem párt, kampánystáb vagy szakmai csoportosulás tagjaként, hanem közvetlenül érinti az újítás. Individuumként és nem szakmai autoritás okán vagy szervezett csoport képviselőjeként vesz részt a demokratikus folyamatokban.

Smith 2009-es definíciója bizonyos szempontból túl restriktív ahhoz képest, hogy a demokratikus innovációk irodalmában hány alkalommal használják az általa meghatározott fogalmat. Mint azt ő is kiemeli 2019-es cikkében, két ponton is kedvezőtlen a fogalom használata. Csak az állampolgári részvételt foglalja magában, pedig számtalan más intézményi újításra hozható példa a demokratikus gyakorlatokból. Másrészt a demokratikus innovációk és a nyilvánosság „hétköznapi” részvételi formái közötti határ nehezen meghatározható (Smith, 2019).

Geissel definíciója inkább a demokratikus innovációk kontextusára koncentrál az intézményi státusz helyett. Meghatározása szerint a demokratikus innováció „olyan új gyakorlat, amelyet tudatosan és kifejezetten annak céljából vezetnek be, hogy a demokratikus kormányzás minőségét javítsák, attól függetlenül, hogy az adott innovációt más országban már kipróbálták-e” (Geissel, 2012: 164.). Geissel érvelése szerint az utóbbi kitétel azért fontos, mert egy adott innováció más országban lehet a politika integráns része – például Svájcban a közvetlen demokrácia hagyománya –, de az más államban még újítást jelenthet. Definíciójában tehát van szerepe az adott politikai-történelmi kontextusnak.

Geissel 2013-as, demokratikus innovációk értékelésére kidolgozott szempontrendszerének célja, hogy ne egyes esetek, hanem bármilyen demokratikus innováció értékelésére alkalmas legyen (Geissel, 2013: 22.). Ezzel lehetővé teszi a különböző típusú demokratikus innovációk egymással való összehasonlíthatóságát.

1. táblázat. *A demokratikus innovációk értékelése Geissel szempontrendszere alapján*

| Kritérium                  | Az eljárás célja                                       |
|----------------------------|--------------------------------------------------------|
| Részvétel                  | Bevonás                                                |
|                            | Valódi részvétel                                       |
| Legitimitás                | Az állampolgárok politikába vetett bizalmának növelése |
| Tanácskozás                | Magas színvonalú közéleti vita                         |
| Hatékonyaság               | A hatékonyság növelése                                 |
| Demokratikus állampolgárok | Az állampolgárok felvilágosítása                       |

Forrás: Geissel, 2013: 22.

A részvételiségnek két módja jelenik meg: a bevonás és a valódi részvétel. A bevonásnál a fő szempont csak az inkluzivitás, hogy minél többen vegyenek részt a döntéshozásban. A valódi részvétel azt jelenti, az állampolgároknak kontrollja van a napirend felett is, illetve döntésüknek valamilyen politikai következménnyel kell járnia.

A legitimitás potenciális mércéje a választók politikához való viszonya, célja a választók által érzékelt legitimitás, a politikai rendszerbe vetett bizalom növelése.

A tanácskozásnak magas színvonalú közéleti vitát kell jelentenie. Az érvekre alapozott vita, azokat tiszteletteljesen ütköztető, a másikat meghallgatni hajlandó vitapartnerek lehetséges indikátorai

ezen feltétel teljesülésének. Ahhoz, hogy a demokratikus innováció célravezető is legyen, minél hatékonyabban kell becsatornáznia az érdekeket, azokat szakpolitikává, politikai cselekménnyé fordítva. A demokratikus állampolgárok kritérium jelentése, hogy egy innovációnak hozzá kell járulnia a polgárok tájékozottságához.

#### **4. Előválasztások Magyarországon**

Az előválasztás mellett szóló egyik legnyomósabb érv a választási rendszer 2011-es újítása, mely összességében, az arányosító tulajdonságai mellett alapvetően egy többségi rendszert hozott létre (Republikon, 2015), és amely a pluralizmus felől a kétpártrendszer felé tolta a pártrendszert (Szigeti, 2014: 91.). Ennek a változásnak ahhoz képest, hogy előtte kétfordulós rendszer létezett, alapjaiban kell megváltoztatnia a pártok stratégiáját, különös tekintettel a kormánypárt domináns helyzetére a pártrendszerben. Viszont a lehetséges újítások pozitív változásokkal járhatnak a politikai kultúra deliberatív, állampolgári részvételen alapuló megközelítésének szempontjából.

Amikor a nemzetközi példákkal vetjük össze a magyarországi előválasztás lehetőségét, természetesen fontos különbség a legtöbb felhozott modellel szemben, hogy itthon nem párton belüli előválasztásról beszélünk, amelynek dinamikája eltérő például az Egyesült Államokban létező előválasztási rendszertől. Magyarországon a pártok közötti előválasztás rendszere inkább az ellenzéken belüli szoros koordináció és szövetség alapja lehet, melynek szabályait a résztvevő felek határozzák meg.

A választások előtti koalíciókötésnek több formája is lehet, ezek hatásáról a kelet-közép-európai – köztük a magyar – demokratikus rendszerekben írt Marek és Powell 2011-es tanulmányukban. Ebben azt vizsgálták, milyen hatása volt a választás előtti koalíciókötésnek olyan új demokráciákban, ahol akár előbb voltak demokratikus választások, mint pártok, illetve hogyan lehetett ezzel stabilizálni a változó, nehezen átlátható pártrendszereket. A tanulmány különbséget tesz aközött, hogy a választások előtt történt-e a koalíciókötés, és így közös listán indulhatnak a szövetséges pártok, vagy a két forduló közötti jelölt-visszaléptetésen alapuló koordinációról volt szó.

Ez a tanulmány ugyanakkor még az előző magyar választási rendszer eredményeit és pártjait vizsgálta, a 2011 után kialakult helyzet több ponton is eltér ettől. Egyrészt a pártok nagyrészt kicserélődtek azóta, másrészt az egyfordulós rendszer kialakítása elvette a két forduló közötti egyeztetések lehetőségét. Ez azért is lényeges pont, mert ezen intézkedés vezetett a választások előtti szövetségkötéshez annak problémáival, amely az ellenzéki koordináció, később az előválasztás alkalmazását indokolta.

A tanulmány megállapítja, hogy a választások előtti koalíciókötés segített stabil ideológiai pontokat adni a kissé kaotikus, rendszerváltás után kialakult pártrendszerben a választók számára (Marek, 2011: 13.), és a közös lista a vizsgált 6 választásból 3 alkalommal adta a kormányzó pártkoalíciót (Marek, 2011: 15.). Ezek alapján elmondható, hogy a pártok közötti sikeres együttműködésnek van hagyománya és történelme a rendszerváltás utáni Magyarországon.

Ezek a koalíciók, választási együttműködések ugyanakkor pártelitek közötti megállapodás eredményei voltak, és habár 2010 előtt sikeresek voltak a választók elérése szempontjából, de a 2010 utáni helyzetet megvizsgálva nem vezettek sikerre az összefogó ellenzéki pártok számára.

Természetesen a választási koalíciók létrehozása nem egyenlő az előválasztásokkal, előbbi melletti elköteleződés ugyanis általában a pártelitek döntése, amelybe esetleg a párttagságnak is van beleszólása, de nem jelenti széles választói körök olyan jellegű bevonását a jelöltállítási folyamatba, mint amivel egy nyílt előválasztás járhat.

Az előválasztás önmagában nem nevezhető egy deliberatív szemléletű újításnak, inkább ez is egyszerűen a szavazati lehetőségek kiterjesztését jelenti. Az Accetti – Wolkenstein tanulmányra visszautalva: a depolitizálódás hatékony ellenszere az, ha úgy érzik a résztvevők, a véleményük számít, azt nem egymástól izolált környezetben alakították ki, őket érvelésre képes emberekként kezelték (Accetti – Wolkenstein, 2017: 10–11.). Az általános pártokkal szembeni bizalmatlanság, azok szűk körű, elitista döntéshozatali eljárásai ezeknek a feltételeknek általában nem felelnek meg. Tehát amennyiben a választók aktivizálása, intenzívebb bevonása a cél, akkor fontos, hogy az előválasztási kampány vitákkal, lakossági fórumokkal együtt járjon, amely a média nagyobb érdeklődését, a napirend befolyásolását is magával hozhatja. Az előválasztás, mely a választási rendszer szabályait felismeri, és a „centrális erőter” méltó ellenfeleként szeretné egyesíteni az ellenzékét, jó kezdet szélesebb rétegek bevonására a politikába és a pártok életébe.

A többpárti előválasztás koncepciójának alapja a demokratikus intézményrendszer átalakulása Magyarországon. Az ellenzék és a kormányoldal között jelentős különbség van ugyanis a demokrácia fogalmának értelmezésében, amelyet az elhíresült „illiberális demokrácia” kifejezés radikálisan eltérő fogadásában is megnyilvánul. Ami viszont érdekessé teszi a demokratikus innovációk felőli megközelítést, az a szakirodalomban gyakran tárgyalt *democratic malaise* (‘beteg demokrácia’) jelensége. Ebben a felfogásban a demokratikus innovációk azért szükségesek, mert a választói passzivitást, érdektelenséget az intézményi rendszer érdekérvényesítési képességének hiányosságai, helytelen megközelítése okozza a választói tudatosság kiterjedésével kombinálva (Newton, 2012; Inglehart, 1997; Inglehart – Welzel, 2005). A kognitív mobilizációelméletnek is nevezett felfogás szerint a választói bázisok jóval magasabban képzetek, mint akár fél évszázaddal ezelőtt, és a politikai rendszer feletti befolyásuk mértékét nem ítélik elég jelentősnek ahhoz, hogy az a demokratikus folyamatokban való részvételre motiválja őket. Ezen megközelítés szerint elég megnyitni a részvétel csatornáit, és az állampolgárok bizonyos idő elteltével maguktól fognak azokban részt venni, ezzel megújítva a politikai kultúrát.

Az országgyűlési választásokra való jelöltállítással kapcsolatban a közelmúltig nem merült fel komolyan az összellenzéki előválasztások vagy egyéb, a pártok működését, az indulók kiválasztásának módját mélyen érintő reform lehetősége. Először 2015-ben az Együtt politikusa, Pápa Levente javasolt civilek által szervezett baloldali előválasztást a pártok hitelességének visszaszerzése és a civil összefogás erősítésének céljából (Pápa, 2015).

Karácsony Gergely és Szabó Tímea a Párbeszéd 2016-os tisztújítására készített társelnöki programjában már szerepelt a baloldali előválasztás ígérete (NOL, 2016). Molnár Gyula, az MSZP elnöke szintén 2016-ban javasolta, hogy a következő országgyűlési választásokra az ellenzék előválasztást rendezzen a jelöltek kiválasztására, habár Molnár elképzelése szerint csak az egyéni kerületek jelöltjeit választották volna közösen, a miniszterelnök-jelöltet az MSZP nevezhette volna meg (24. hu, 2016). Ezek a kezdeményezések azonban nem jutottak el a megvalósulásig.

Magyarországon az előválasztásnak különböző megvalósulási módjai lehetségesek: csak a miniszterelnök-jelölt ilyen kiválasztása, vagy akár mind a 106 egyéni választókerületen átívelő közös



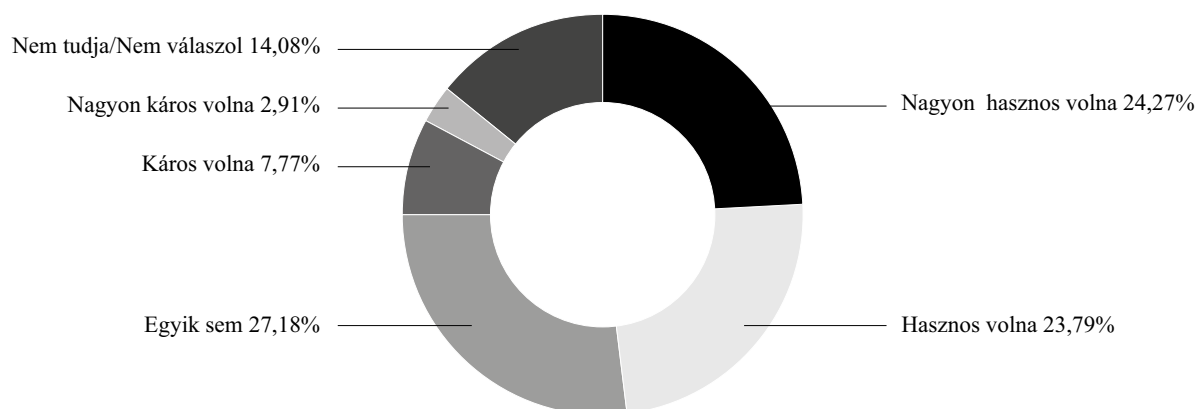
jelöltválasztás. Köztes megoldás lehet, ha csak azokban a választókerületekben tartanak előválasztást, ahol az ellenzéki pártok közötti megállapodás nem lehetséges (Republikon, 2020).

2020-ban hat párt, a DK, a Jobbik, az LMP, a Momentum, az MSZP és a Párbeszéd közös elhatározással úgy döntött: közösen indulnak 2022-ben az országgyűlési választáson, közös miniszterelnök-jelöltet, valamint Magyarország 106 országgyűlési egyéni választókerületében 106 közös jelöltet és közös listát állítanak (A 2021-es előválasztás hivatalos honlapja, é. n.).

A magyar, többpárti előválasztás mögötti elv túlmutat az általános előválasztásokra jellemző egypárti érdek logikáján, de az is érvényes megállapítás, hogy már az együttműködés ígéretéhez is bizonyos egybevágó érdekek vezettek. Az eddig megvalósult és a jelenleg tervben lévő magyar esetek ugyanakkor nem klasszikus előválasztási intézmények, és sajátosságaik talán éppen a demokratikus innovációk közé illeszthetővé teszik ezeket. A fővárosi előválasztásokon nem volt párttagsághoz kötött a szavazáson való részvétel, és elméletileg az indulás joga sem. A többpárti összefogás pedig, habár az identitásában a kormányoldal elleni harc köti össze, azért a választói preferenciák és az ideológiai spektrum tekintetében a társadalom jelentős részét lefedik – a pillanatnyi közvélemény-kutatások szerint az ellenzéki szavazótábor túlnyomó többsége a közös lista és a közös jelöltek mellett van (IDEA Intézet, 2020).

A választók köre mellett az is fontos, hogy a párttagok is elfogadják az előválasztás játékszabályait. A „Demokratikus innovációk és a magyar pártok” című kutatás keretében készült adatfelvétel egyik kérdése arra vonatkozott, a megkérdezett párttagok és önkormányzati képviselők szerint mennyire szolgálná Magyarország javát, ha előválasztással történne a jelöltek kiválasztása.<sup>1</sup>

1. ábra. *Mennyire szolgálná Magyarország javát az előválasztás a pártok jelöltjeinek kiválasztására?* (válaszok, százalékban, N = 206)



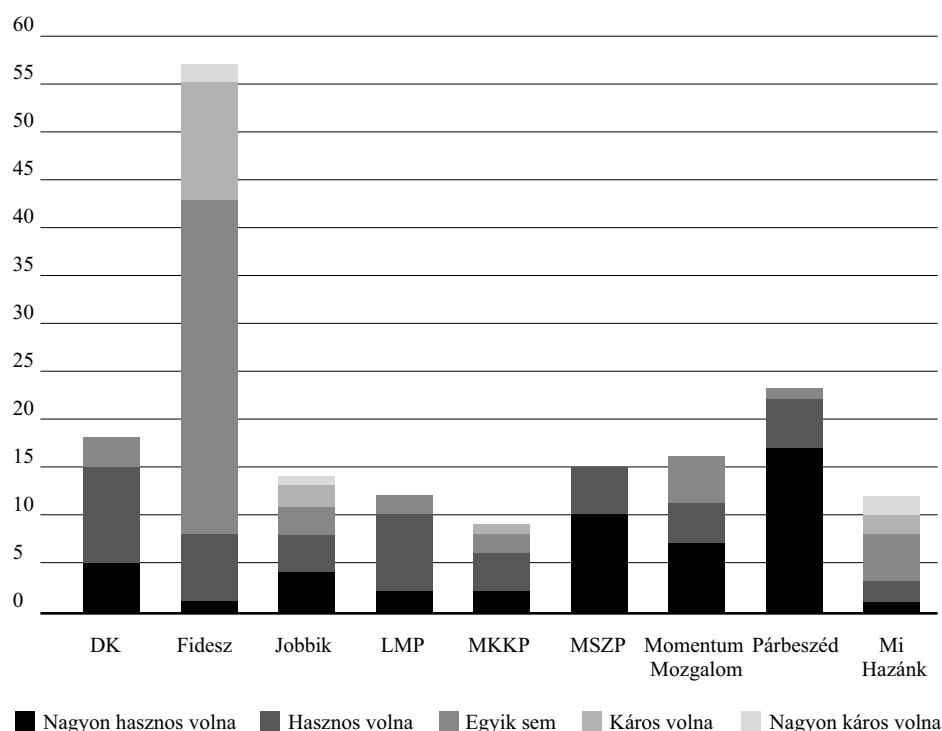
Forrás: a „Demokratikus innovációk és a magyar pártok” című kutatás adatai nyomán

<sup>1</sup> A tanulmányban elemzett adatok forrása a „Demokratikus innovációk és a magyar pártok” című kutatás keretében készült online adatfelvétel, amit 2020. november 12. és 2021. január 4. között 1035 párttag és önkormányzati képviselő körében végeztünk. Mivel a magyar pártok tagjairól nincs nyilvánosan elérhető adat és statisztikai adatgyűjtés sem, ezért a párttagoknak nincs alapsokasága, amit alapul véve a kutatás során felvett adatok reprezentativitása megállapítható lenne. A mintavétel tudatos mintavételi eljárás alapján készült, a beérkezett válaszokból készült minta demográfiai szempontból 206 válaszadóról szolgál nemre, korra, végzettségre nézve információkkal.

Ahogy az 1. ábrán látható, a megkérdezettek gyakorlatilag fele, összesen 48,6%-a pozitívnak ítéli meg az előválasztást, és csak a válaszadók egytizede, összesen 10,7% volt, aki egyértelműen negatív véleménnyel van róla. A válaszadók 27%-a semleges maradt, 14,1%-uk pedig nem kívánt válaszolni. A pártokon belül tehát elég magas az előválasztás elfogadottsági aránya.

Ezt az adatot árnyalja tovább, ha pártok szerinti bontásban nézzük meg az előválasztáshoz való viszonyulást.

2. ábra. *Mennyire szolgálna Magyarország javát az előválasztás a pártok jelöltjeinek kiválasztására?* (válaszadók száma, pártok szerinti bontás, N = 177)



Forrás: a „Demokratikus innovációk és a magyar pártok” című kutatás adatai nyomán

A 2. ábra lehetővé teszi, hogy pártok szerint vizsgáljuk meg a kérdésre adott válaszokat. Az első diagramon feltüntetett adatokhoz képest kevesebb, 177 az esetszám, a pártot nem választók nincsenek feltüntetve a diagramon. Az ellenzéki pártokhoz köthető válaszadók megítélése szinte kizárólag pozitív, a legtöbb negatív vagy semleges vélemény a Fideszhez köthető válaszadóktól érkezett. Rajtuk kívül a jobboldali pártok, a Jobbik Magyarországért Mozgalom és a Mi Hazánk Mozgalom kitöltői között találhatunk még az előválasztást károsnak minősítő válaszokat. Közülük a Jobbik részt vesz az előválasztáson, de a párt az elmúlt évekig élesen elutasította a többi, baloldali ellenzéki párttal való együttműködést.

Az MKKP válaszadói között is található, aki negatívan ítéli meg az előválasztás koncepcióját. A párt jelenleg is azt tervezi, hogy az önálló listaállításhoz szükséges, 71 egyéni körzetben saját jelöltet indítana, habár a pártelnök, Kovács Gergely először nem zárta ki, hogy az MKKP is részt vegyen az előválasztáson (Lányi, 2021). Ám az előválasztásban résztvevő pártok végleges listáján már nem található az MKKP.

## 5. Három (sikeres) eset: főpolgármesteri előválasztások és Ferencváros

Fontos az előválasztás lehetőségeinek vizsgálatakor az elmúlt évek tanulságainak és tapasztalatainak vizsgálata, amelyek az ellenzék pártjait előválasztások szervezésére kényszerítették. A 2010 utáni útkeresés, a 2014-es választás sikertelensége, az új választási rendszerben elért eredmények azt mutatták, valamilyen innovációra lesz szüksége az ellenzéknek, ha kormánytöbbséget elérve szeretne szerepelni a választásokon. Az egységes Fideszszel szemben az ellenzéki pártok egymással való rivalizálása, zárt egyeztetési módszerei nem vezettek sikerre, és tovább mélyítették az ellenzéki pártok közötti bizalmatlanságot, a választások előtti szövetségkötést megnehezítve, bizonytalanná és kiszámíthatatlanná téve. Mivel egy-egy párt nem lehetett biztos abban, önállóan milyen eredményt érne el, ezért nehezen adták fel a saját jelöltek indítását, ezzel a 2018-as jelöltkoordinációs tárgyalásokat nehezítve. A 2018-as országgyűlési választások, a kormányzó pártok újabb kétharmados többsége pedig egyértelműen megmutatta, valaminek változnia kell a jelöltállítás során, ha sikeres politikát szeretne folytatni az ellenzék.

Átmeneti időszaknak tekinthető a 2018-as választásokon megjelent koordináció a pártok között, ahol már egyértelmű cél volt, hogy előzetes felmérések alapján úgy tudjanak visszaléptetni pártok jelöltek, hogy az ellenzéki jelölt utána sikeresen tudjon szerepelni az adott választókerületben (Pap, 2018). Ezek a legtöbbször zárt tárgyalásokon történtek, sokszor közvélemény-kutatásokra alapozva, de nagyban befolyásolták ezeket a pártok közötti erőviszonyok, és több helyen komoly konfliktusokat okozott, ha egy párt nem akart visszalépni az esélyesebbnek tűnő jelölt javára. Az ilyen jellegű visszalépés nem feltétlenül éri meg egy-egy pártnak: töredékszavazatokat veszít, kampányfinanszírozás szempontjából is fontos, hány egyéni jelöltet indít, így fontos, hogy megalapozott döntést tudjanak hozni, ha ilyen módon szeretnék koordinálni a jelöltállítást a jövőben.

A választók ebből a jelöltállítási folyamatból leginkább a sajtóhoz kiszivárgott információk alapján tájékozódhattak, mely az esetek többségében inkább a pártok közötti intrikáról, kevésbé a jelöltek programjáról szóltak, a politikusoknak pedig – a belső egyeztetések miatt – inkább a pártok felé kellett megfelelnie, mint a választók felé kampányt folytatnia.

Ennek a jelenségnek a másik oldala volt a szavazók részéről a taktikai szavazás, amely, habár nem újdonság a magyar politikában, de egészen más mértékben tematizálta a közbeszédet 2018-ban, mint korábban. Ez a választók reakciója volt a választási rendszer megváltozott szabályaira, de ebben a folyamatban az információs aszimmetria nehezíti a körülmények, erőviszonyok pontos felmérését. Ilyenkor vagy a publikált közvélemény-kutatásokra, vagy a pártok korábbi eredményeire alapozható csak a választói elsődleges preferencia átrendeződése (Gschwend, 2007).

Ez a gyakorlatban azzal járt, hogy az egyéni választókerületekben vagy sikerült megegyeznie az ellenzéknek egy jelölt indításában, és ilyenkor a jelölt személye kevésbé volt fontos, hiszen a legkisebb rossz elve mentén szavazhattak a kormány ellen a választók, vagy pedig több, kevésbé ismert ellenzéki jelölt is elindult egy kerületben, ahol a taktikai szavazás elve mentén dönthették el, kit tartanak a legesélyesebb jelöltnek. A hangsúly az ellenzék oldalán a programokról és ígéretekről átkerült arra, kinek lehet a legnagyobb esélye a kormánypárt jelöltjét legyőzni az adott kerületben.

A fent kifejtett körülmények, események következményeként tekinthetünk a két 2019-es főpolgármesteri, illetve a ferencvárosi jelöltállítást eldöntő előválasztásra szintén 2019-ben. A 2019-es budapesti előválasztást megvizsgálva az látható, hogy jelentős számú állampolgárt megmozgató, kétfordulós választás volt. Az előválasztáson elvileg bárki indulhatott volna, aki ilyen igényét jelezte, és a szükséges mennyiségű ajánlást összegyűjtötte, de végül 2 ellenzéki párt jelöltje és egy független jelölt – korábban az LMP és Jobbik támogatásával – indult a választáson.

Az első fordulóban az MSZP, a DK, a Párbeszéd és a Magyar Szolidaritás Mozgalom jelöltjét választották meg az MSZP-s Molnár Csaba és Karácsony Gergely, a Párbeszéd politikusa közül. A részvételhez előzetes regisztráció volt szükséges, amelyre még 2018 decemberében került sor. Összesen 34 000-en vettek részt, a fordulót a szavazatok túlnyomó többségét, 80%-át megszerző Karácsony nyerte (Dull, 2019). Eredetileg ez a forduló arra szolgált, hogy kiderüljön, kit indítanak ezek a pártok a második, júniusi fordulóban, amelyre egészen addig csak Puzsér Róbert jelentkezett be függetlenként, a Jobbik és LMP támogatásával, a Sétáló Budapest programjával.

Puzsér Róbert később visszalépett ettől a megmérettetéstől, mivel nem tudott megegyezni a többi szervezővel a választás feltételeiről, leginkább az online szavazáson ügyfélkapus azonosításhoz kötött részvétellel voltak problémái. Megjelentek helyette más kihívók: először Kerpel-Fronius Gábor a Momentum jelöltjeként, majd Kálmán Olga, a DK támogatásával. Őket pedig kevésbé komolyan vehető jelöltek követték: Bede Zsolt a Vadhajtások.hu internetes portál munkatársa, illetve Schmuck Andor. Bede Zsoltnak nem sikerült elegendő aláírást összegyűjtenie, Schmuck Andor pedig a szükséges aláírások összegyűjtése után visszalépett.

Három hivatalos vita került megrendezésre a második forduló előtt, amin mindhárom jelölt részt vett, ezeket személyesen, illetve online, a sajtón keresztül is követni lehetett. Ezek, ha nem is emelték ki annyira az egyes jelöltek programjai közti különbségeket, külön lehetőséget adtak rá, hogy az indulókat jobban megismerhessék az érdeklődő választók, illetve a sajtó napirendjén fontosabb helyen tudott szerepelni maga az előválasztás témája is.

A vita szerepe a deliberatív döntéshozásban kihagyhatatlan, ezért is érdemes kiemelni mint a folyamat fontos elemét az előválasztásban. A kulturált vita keretein belül ugyanis a különböző nézőpontok interakcióba léphetnek egymással, ezzel a hatásuk jelentősebb, mintha a programokat önállóan vizsgálnánk, vagy azokat külön vennénk figyelembe. A Wolkenstein és Accetti cikkben a vita döntő szerepéről írnak, amely meghatározó lehet egy deliberatív újítás sikerességének mértékében (Accetti – Wolkenstein, 2017: 9.).

A vitákon látható volt, hogy ideológiájukban a három jelölt nem áll messze egymástól, ugyanakkor az ígéreteikben, a programon belüli hangsúlyokban voltak különbségek. Tarlós István és a Fidesz legyőzése a leginkább jelentős közös alapja volt az együttműködésnek, de szakpolitikai javaslatok terén is voltak hasonlóságok.

Az első vitán, melyet a Partizán keretében szerveztek meg Gulyás Márton moderálásával, a vita kezdete előtt Gulyás kiemelte, itt végre a programokról lesz szó, és nem a különböző egyezségekről, paktumokról, ami az ellenzék addigi kísérleteit jellemezte. A vita kulturáltan zajlott, és

hamar kiderült, hogy a jelöltek programjaiban sok a hasonlóság: a zöldterületek fejlesztése, a közlekedés fenntarthatóbbá tétele és a forgalom csökkentése, a transzparencia növelése, a közpénzek átlátható felhasználása, a szociális bérlakások témája mind olyanok voltak, melyek fontosságában a jelöltek mindhárman egyetértettek (Barkó-Nagy – Kárpáti, 2019).

A harmadik vitára az ATV élő közvetítésében kerülhetett sor, ez volt az első előválasztási vita, amit országos csatornán közvetítettek. Magyarországon a jelöltek közötti vita amúgy sem volt bevett intézmény, de azért több miniszterelnöki tévévita is lezajlott a rendszerváltás után, a legutóbbi 2006-ban Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc között. Az ellenzék ezt a Fidesz egyik negatív tulajdonságának tartja, a 2019-es főpolgármester-választáson is jelentős pillanat volt, amikor Tarlós István visszautasította az előválasztáson megmérettetett Karácsony Gergellyel való vitát. Az inkumbens jelöltnek ez sokszor önérdékkövető magatartása: a mögötte álló munkát könnyebb megtámadni, ilyen szempontból az ellenzék számonkérése nem lehetséges fordított esetben. A nyilvánosság viszont ezzel veszít, csökken az átláthatóság, az elérhető információk mennyisége kevesebb, és nehezebb elérni a különböző oldalak potenciális szavazóit.

Az előválasztás második fordulójában nem volt szükséges előzetesen regisztrálni, személyesen a főváros számtalan pontján lehetett leadni a szavazatokat, illetve online részvételre is lehetőség volt a fentebb már említett azonosítási feltételek mellett. Érvényességi küszöbnek 50 000 szavazatot állapítottak meg a szervezők. Ennél jóval többen, összesen 68 363-an éltek a lehetőséggel, és adtak le szavazatot, ami a választásra jogosultak 4,9%-át jelenti (Bíró, 2019. jún. 26.). 49%-kal Karácsony Gergely nyerte a választást, aki az októberi főpolgármesteri választáson is sikeresen szerepelt.

Az októberi önkormányzati választáson sikerült elérni a feszült légkörben lezajlott, 2002-es és 2006-os főpolgármesteri választások utáni legmagasabb részvételi arányt, a szavazásra jogosultak 51,47%-a részt vett rajta. Az, hogy a magas részvételben mekkora szerepet játszott az előválasztás, pontosan nem ismerhető, de tény, hogy az ezt megelőző két választáson körülbelül 8%-kal kevesebb volt a megjelentek aránya.<sup>2</sup>

2. táblázat. *Részvételi arány az önkormányzati választások során, Budapest*

| Választás éve | Megjelent választók száma<br>(megjelent választók / választásra jogosultak, %) |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 2019          | 704 073 (51,5 %)                                                               |
| 2014          | 604 591 (43,1 %)                                                               |
| 2010          | 612 081 (43,6 %)                                                               |
| 2006          | 784 378 (55,9 %)                                                               |
| 2002          | 754 674 (52,7 %)                                                               |

Forrás: az NVI adatai nyomán

Összességében, habár a főpolgármester-jelölt kiválasztása nem volt fordulatoktól mentes, de sikerült jelentős számú választópolgárt megmozgatni, több érdemi vita is lezajlott az indulók programjáról, és sikerült fenntartani a sajtó és a közvélemény érdeklődését több hónapon keresztül.

<sup>2</sup> A korábbi választásokon ennél alacsonyabb volt a részvétel, ezért az adatok nem szerepelnek a táblázatban.

Tekintve, hogy Tarlós István korábbi főpolgármester nem vett volna részt vitában, azt is elmondhatjuk, hogy így legalább volt nyilvánosság előtt zajló párbeszéd az indulók ajánlatairól – az indulók között. Ezzel egyidőben, az európai parlamenti választásokat követően egyeztetések folytak az ellenzék pártjai között, az önkormányzati választáson induló jelöltek koordinálásáról. Egy budapesti kerületben azonban úgy döntöttek, előválasztással döntenek el a vitát: Ferencvárosban.

Itt az előzetes tárgyalások alapján a Párbeszédnek lett volna jelöltállítási joga, azonban az európai parlamenti választások után a kerületben tárgyalások alapján ez a Momentumhoz került a választáson elért eredményük miatt. Baranyi Krisztina, aki 2014 óta önkormányzati képviselőként dolgozott – a később megszűnt Együtt színeiben –, bejelentette, hogy függetlenként, előválasztáson szeretné összemérni támogatottságát az ellenzék jelöltjével szemben. A kerületben népszerű képviselő nevéhez fűződik az Illatos úti illegális veszélyeshulladék-tárolás, illetve a IX. kerületi parkolási botrány nyilvánosságra hozatala.

Az előválasztáson a Momentum kezdetben nem akart részt venni, de később beleegyeztek, hogy jelöltjük, Jancsó Andrea induljon rajta. Augusztus 14–16. között a Ferencvárosban választásra jogosultak 4,5%-a vett részt, összesen 2030-an. Baranyi a szavazatok 72%-ával nyert (Pósfay, 2019).

A Ferencvárosi példa azért is érdekes, mert itt az ellenzék megegyezésén kívülről érkezett egy jelölt, aki nem csak az előválasztást tudta megnyerni a pártok által kiválasztott politikussal szemben, hanem sikeresen szerepelt az októberi önkormányzati választáson is elnyerve a polgármesteri széket a kerületben. Az előválasztás lehetőséget adott, hogy az indulók között érdemi vita alakuljon ki, a választóknak is több lehetősége és ideje volt tájékozódni az indulókról és választási programjukról. Az, hogy Baranyinak nem kellett a pártérdeket követnie, természetesen következett pártjának, az Együttnek megszűnéséből, így a felülről való nyomás, az ellenzéki megegyezéseknek való megfelelés is kisebb tényezőt jelenthetett.

Az előválasztások lebonyolításában kiemelt szerepe volt az erre a célra alakult Civil Választási Bizottságnak (a továbbiakban CVB). A CVB több civil kezdeményezést tömörített (aHang Platform, Civilek a Demokráciáért Egyesület, Nyomtass Te Is, Számoljuk Együtt, Mindenki Magyarországa Mozgalom, Sétáló Budapest), mellettük pedig pártok is képviseltették magukat (DK, Jobbik, LMP, Momentum, MSZP, PM). A szervezet elnöke dr. Magyar György ügyvéd, akit a tagok kértek fel erre a posztra. A CVB-nek eredetileg tagja volt Puzsér Róbert is, de ő kilépett a szervezetből, amikor visszautasította az előválasztáson való részvételt. A főbb koordinációért az aHang nevű civil szervezet felelt, amely 2018 februárjában azzal a céllal alakult, hogy *bottom-up* kezdeményezések felkarolásával, online kommunikációval segítsék az állampolgári kezdeményezéseket (aHang, é.n.).

A szervezésről az aHang részletes beszámolót közölt (aHang, 2019), eszerint annak alapja a konszenzus elérése volt, a különböző szervezetek mind részt vettek a tervezésben, a lebonyolításban pedig mindenki a profiljának megfelelő tevékenységgel foglalkozhatott. A civil szervezetek a politikai és technikai akadályok elgördítésén is dolgoztak, így a béke fenntartása mellett a fogadóórák, a három jelölti vita megszervezésében is segítettek.

A koordináció szimbolikusabb része volt, hogy a sajtó kérdéseit a CVB elnökéhez irányították a pártok helyett, hogy a tárgyalások alatt az esetleges érzékeny információk napvilágra kerülése

ne nehezítse tovább az amúgy is ingatag ellenzéki kompromisszumkötést. A CVB által végzett munka kiküszöbölte, hogy a belső konfliktusok szétfeszítsék az együttműködést, ezzel reagálva a szokatlan helyzetre, amikor az érdekek sokkal szélesebb spektrumon helyezkedtek el egy egypárti előválasztáshoz képest. A civil szféra egyszerre képviselte a választói oldalt, de közben segítette az ellenzéki pártokat is a gyakorlati megvalósítás tervezésében, lebonyolításában. A civil kontroll nélkül nem valósulhatott volna meg ilyen transzparens eljárás.

A civilek munkájának értékeléséhez érdekes szempontot biztosítanak közép- és dél-amerikai esettanulmányok. Olyan országokban, mint Mexikó, Brazília, Bolívia, ahol a demokratikus hagyományok minősége megkérdőjelezhető, egy hullámban kezdte el a civil szféra felfedezni a politikában potenciálisan betölthető szerepét. Ezekben az esetekben a civil szervezetek tudtak küzdeni a választások transzparenciájáért, a választók tájékozottságának növeléséért, ezzel kompenzálva kissé a demokratikus deficitet, ami az országok autoriter múltjából, vagy az országon belüli szélsőséges társadalmi különbségekből fakad (Romao, 2020; Avritzer, 2013).

## **6. Az előválasztás intézménye mint demokratikus innováció: értékelése a magyar kontextusban**

Dolgozatomban nem az előválasztásokat általánosságban kívánom értékelni demokratikus innovációként, hiszen annak számtalan formája létezik, amelyekről átfogó, általános elemzést készíteni jelentősen összetettebb volna. A demokratikus innovációk értékelése nagymértékben függ ugyanis a fennálló intézményrendszertől, a politikai kultúrától és olyan egyéb tényezőktől, amelyek jelentősége teljesen országspecifikus lehet.

Ha az előválasztást a magyar kontextusban demokratikus innovációként szeretnénk értékelni, a pártokon átívelő, felülemelkedő jellege, és a minél inkluzívabb választójog kikerülhetetlen feltétel, hiszen Smith definíciója szerint az állampolgárok minél közvetlenebb módon kapcsolódnak be a döntéshozatalba, kevésbé szervezett formában.

Az, hogy a döntéshozatalt milyen mértékben befolyásolhatják a választók, két fő tényezőtől függ: egyrészt a jelöltek körétől, másrészt pedig az előválasztás kiterjesztésének mértékétől. Egy országgyűlési választásokat megelőző előválasztás esetében az érintett egyéni választókerületek aránya számszerűen jellemezheti a feltétel teljesülését, míg a közös miniszterelnök-jelölt állításának szimbolikus és praktikus jelentősége is jelentős.

A demokratikus innovációk értékeléséhez a szempontrendszer alapja az állampolgárok bevonásának mértéke, módja és célja. A kontextus, a rendszer, amelybe az innováció beillesztésre kerül, kiemelt fontossággal bír. Anélkül ugyanis definiálni is nehéz lenne, mi számít innovációnak, azok értékelése pedig gyakorlatilag lehetetlenné válna.

Az előválasztás Geissel 2013-as, demokratikus innovációk értékelésére kidolgozott szempontrendszerét használja a 3. táblázat.

3. táblázat: *Az előválasztás Magyarországon mint demokratikus innováció Geissel szempontrendszere alapján*

| Kritérium                  | Az eljárás célja                                       | Értékelés |
|----------------------------|--------------------------------------------------------|-----------|
| Részvétel                  | Bevonás                                                | +         |
|                            | Valódi részvétel                                       | (-)       |
| Legitimitás                | Az állampolgárok politikába vetett bizalmának növelése | +         |
| Tanácskozás                | Magas színvonalú közéleti vita                         | (+)       |
| Hatékonyaság               | A hatékonyság növelése                                 | (+)       |
| Demokratikus állampolgárok | Az állampolgárok felvilágosítása                       | +         |

Forrás: Geissel, 2013: 22. nyomán

Mivel a bevonásnál a fő szempont csak az inkluzivitás, hogy minél többen vegyenek részt a döntéshozásban, ezért az előválasztás erre pozitív értékelést kapott, ez mindenképpen megvalósul. Ugyanakkor a valódi részvétel, ahol az állampolgároknak kontrollja van a napirend felett is, illetve döntésüknek valamilyen politikai következménnyel kell járnia, nem feltétlenül valósul meg az előválasztás intézményével, a kampányban továbbra is a pártok diktálhatják, mi szerepel a napirenden. Ennek a mutatónak a javításához deliberatív elemekkel járó kampány volna szükséges, ahol a polgárok alakítói, résztvevői lehetnek a jelöltek közötti párbeszédnek is.

A legitimitás egy fontos szempont, mivel az előválasztáson kiválasztott jelöltek felhatalmazása nagyobb demokratikus támogatást tudhat maga mögött, mint ami a párton belüli jelölés rendszerével elérhető. A nagyobb legitimitás megerősítheti az állampolgárokat is abban, hogy az előválasztásban érdemes részt venniük, szavazatuk számít, a kiválasztott jelölt mögött pedig szilárdabb politikai tábor, támogatás állhat.

A tanácskozás szempontjából azért csak feltételes az előny, mert amennyiben egy tartalmas, viták, fórumokkal teli előválasztásról van szó, úgy valóban segítheti a magas színvonalú közéleti vita létrejöttét az intézmény. A nyilvános előválasztási kampány Budapesten például érdekelttette a versengő feleket abban, hogy tiszteletteljesek maradjanak, hiszen amint a jelölt kiválasztása megtörtént, a többi párt, jelölt is támogatta őket. A pártok közötti tárgyalások kevésbé keltettek bizalmatlanságot a választókban. Az átláthatóság biztosításában a civil szervezetek szerepe is kiemelten fontos. Ha kevés nyilvános esemény kíséri a folyamatot, ez a feltétel nem tud érvényesülni.

A következő kritérium, egyben talán a leginkább kérdéses, a hatékonyság. Az előválasztás nem a legkisebb ráfordítást jelenti az adott cél eléréséhez, hiszen a kampány, a választás plusz erőforrásokat igényel a Magyarországon amúgy is erőforráshiánnyal küzdő pártoktól. Itt tehát különösen fontos, hogy előre tudjanak tervezni az intézménnyel együttjáró anyagi kiadásokkal, aktivistákkal, önkéntesekkel, és a választási kampányra is maradjanak felhasználható források. Ennek másik aspektusa a párttámogatások feltételrendszere, amelyben a pénzügyi források növeléséhez szükséges minél több választókerületben jelöltet indítani, ezzel a más pártok számára való visszalépés források elvesztését is jelentheti. Ugyanakkor, ha az eredményeket nézzük, lehet, hogy az előválasztás, és az eredményeképpen esetlegesen elköltött, elveszett források megkerülhetetlen költségei a választási győzelemnek.



Ideális esetben tájékozottabb választókat eredményezhet maga az előválasztás, akik preferált pártjaik jelöltjeit, programjukat jobban megismerhetik a választások előtt, a hosszabb kampány alatt több ismeretet szerezhetnek, megfontoltabb döntést hozhatnak a választásokon. Ehhez azonban szükséges, hogy a kampány során a választók ismeretszerzése kiemelt szempont legyen mind az előválasztásról, mind a jelöltekről és elképzeléseikről.

A nyugati demokratikus országok működéséhez és a rendszerváltás után kialakult magyar demokratikus berendezkedéshez képest valóban különbözik az elmúlt 10 évben kiépített rendszer, amely annak ellenében határozza meg magát. A rendszerváltás óta eltelt időszakban a legjelentősebb szakaszhatár a 2010-es kormányváltás, ami új alapokra helyezte az intézményi rendszert, a demokratikus működést. Körösi András az Orbán-rezsim jellemzésekor azt írja: „Az intézményi változásoknak – az alkotmányos garanciák és ellensúlyok gyengítése következtében – határozott antiliberális irányuk volt, tekintélyelvű-paternalista elemekkel.” (Körösi, 2015: 421.)

Ebben a rendszerben a rezsim felfogásába nem illeszkedő *bottom-up* kezdeményezések feljutása a politikai döntéshozatal szintjére szinte lehetetlen, az ellenzék azonban olyan platformot teremtett, ahol saját mozgásterén belül megteremtette a szélesebb választói részvétel lehetőségét. A magyar politikai rendszerre jellemző, hogy ez a kezdeményezés is a pártoktól, az intézményesített politikai osztályból tudott csak „leszivárogni” a választókhoz.

A választói részvétel és a politikai rendszerbe vetett bizalom kölcsönösen hatással vannak egymásra, éppen ezért nehéz egy bizalomhiányos környezetben a részvételi arányokat feljebb tornászni. Az, hogy a jelölt kiválasztásába beleszólást engedtek a szavazóiknak, és ez a jelölt a választáson is jól szerepelt, olyan sikerélmény, amely 2010 óta kevésbé adatott meg az ellenzéki pártoknak és szavazóiknak.

Az ellenzék ezzel a lépésével sikeresen változtathat a *status quon*, amely szerint még a saját szavazói bizalmát is nehéz kiérdemelni, ezzel potenciálisan növelve mind a bizalmi indexet, mind a szavazói bázisukat, míg a Fidesz-KDNP egyelőre nem kompenzált ilyen szempontból. Ez akár arra is lehetőséget nyithat – hosszú évek munkájával –, hogy a képviseleti demokrácián kívüli eszközök iránt kevésbé érdeklődő szavazókban is megteremtsék az igényt az ilyen típusú részvételre, ezzel a demokratikus innovációkat a *mainstream* politika témájává téve.

## 7. Összegzés, következtetések

A szakirodalmi áttekintés, az elmúlt évek magyar tapasztalatai, illetve az előválasztás demokratikus innovációként való értékelése alapján összegzem, milyen előnyöket nyújthat az előválasztás intézménye főként az állampolgárok és a pártok demokratizálódásának szempontjából, de igyekszem kitérni az esetleges nehézségekre, hátrányokra is.

Az előválasztás nagyobb versenyt teremt a jelöltállításban, mely segít a sikeresebb jelöltek kiválasztásában, ezt mutatja a két megválasztott politikus példája is. Ehhez fontos szempont lehet, hogy minél nagyobb legyen a potenciális jelöltek csoportja. Ezen a pártok közötti megállapodáson

is múlhat, hogy milyen feltételeket szabnak az induláshoz, párttagsághoz kötik-e, illetve milyen belépési feltételei lesznek az előválasztásnak.

A nyílt előválasztás összességében előnyösebb lehetőségnek tűnik Magyarországon. Annak negatív következményeit, mint a párt kohéziójának megtörése, parlamentáris rendszerekben ellensúlyozhatja a kormányzat működése, az asszertív pártvezetők szerepe a pártok belső és külső egységének biztosításában (Indriðason – Kristinsson, 2015: 178.). A jelöltek versenyéhez érdekes szempontokkal járulhatnak hozzá például a civil szférából érkező kihívók, és a választóként való részvétel is egyszerűsödhet az inkluzivitás jegyében. Ha az indulás nincs párttagsághoz kötve, az egyszerűbbé teszi új szereplők, például civil szervezetek belépését a választási versengésbe.

Az előválasztás a párt érdekein kívül más szempontokat is priorizál, ezzel közelebb hozva egymáshoz a párt- és a választói érdekeket, szélesebb körű érdekképviseletet biztosítva. Ennek az érvényesüléséhez szükséges viszont a pártok közreműködése, átláthatóságra való törekvése is a folyamat során, például a pártok közötti megállapodás feltételeinek nyilvánosságra hozatala. Ígéretes, hogy a „Demokratikus innovációk és magyar pártok” adatfelvétel eredménye alapján a párttagok többsége hasznosak tartaná az előválasztást Magyarországon.

Hosszabb, informatívabb kampányt jelent egy előválasztás, mely több interakciós lehetőséget biztosít a jelöltek és programjaik megismerésére, ilyenek például a jelöltek közötti viták, különböző fórumok, gyűlések, ahol személyesen is megismerhetők a politikusok. Ehhez viszont komoly emberi- és anyagi erőforrásokra van szükség, amivel szervező pártoknak az országos választás előtt kell számolni a költségvetésükben, fontos tehát az ezekkel való hatékony gazdálkodás.

Amennyiben tartós intézménnyé válik, az előválasztás biztosítja, hogy az állampolgárok elszámoltathatóvá tegyék preferált pártjuk, pártjaik jelöltjét anélkül, hogy ennek az általános választásokon következménye lenne az adott politikai blokk támogatottságának csökkenése.

Az előválasztások Magyarországon megalapozhatnának egy olyan, a választók aktívabb és tudatosabb részvételén alapuló politikai kultúrát, amelynek eredménye az állampolgárok kulcsfontosságú szerepe lehet a döntéshozásban, elsősorban a párton belüli és pártok közötti jelöltállítás reformján keresztül.

Fontos tehát, és kiemelt szempontnak kell lennie a jövőbeli előválasztások értékelésekor, hogy azok hatékonysága, előnyei bizonyos feltételek megvalósulásához kötöttek. Ez is egy kiürsíthető intézmény, ám ha a résztvevő pártok hajlandók és képesek megtölteni tartalommal, figyelembe véve mind a politikai kontextust, intézményrendszert és a választói igényeket, egy sikeres politikai innovációként működhet. Az ilyen jellegű, kulturált politikai együttműködés megalapozhatja a politikai részvétel hagyományát, és segíthet Magyarországnak és állampolgárainak egy kevésbé polarizált politikai színtér megteremtésében és fenntartásában.

## Irodalomjegyzék

- 24.hu (2016): Előválasztást tervez 2017-re az MSZP elnöke. *24.hu*, augusztus 4. <https://24.hu/kozelet/2016/08/04/elovalasztast-tervez-2017-re-az-mszp-elnoke/#> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Accetti, Carlo Invernizzi – Wolkenstein, Fabio (2017): The crisis of party democracy, cognitive mobilization, and the case for making parties more deliberative. *American Political Science Review*, Vol. 111., No. 2., 97–109. pp. <https://doi.org/10.1017/s0003055416000526>
- Adams, James – Merrill, Samuel, III (2008): Candidate and Party Strategies in Two Stage Elections Beginning with a Primary. *American Journal of Political Science*, Vol. 52., No. 2., 344–359. pp. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00316.x> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- aHang (2019): Főpolgármester-jelölti előválasztás. *ahang.hu*. <https://ahang.hu/elovalasztas/2019.php> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- aHang (é.n.): Rólunk. *ahang.hu*. <https://ahang.hu/rolunk/> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Atmor, Nir – Hazan, Reuven Y. – Rahat, Gideon (2011): Candidate selection. In: Joseph M. Colomer (ed.): *Personal representation. The neglected dimension of electoral systems*. Colchester, ECPR Press. 19–33. pp.
- Avritzer, Leonardo (2013): Democratic Innovation and Social Participation in Brazil. *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 9., No. 2., 153–170. pp.
- Barkó-Nagy Ferenc – Kárpáti Márton (2019): Izzadva értettek nagyon egyet Budapest visszavételében. *index.hu*, június 14. [https://index.hu/belfold/2019/06/14/fopolgarmester\\_vita\\_elovalasztas\\_partizan\\_kalman\\_olga\\_karacsony\\_gergely\\_kerpel-fronius\\_gabor/](https://index.hu/belfold/2019/06/14/fopolgarmester_vita_elovalasztas_partizan_kalman_olga_karacsony_gergely_kerpel-fronius_gabor/) (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Biró Marianna (2019): Karácsony Gergely nyerte a főpolgármester-jelölti előválasztást. *index.hu*, június 26. [https://index.hu/belfold/2019/06/26/elovalasztas\\_eredmenyhirdetes\\_karacsony\\_gergely\\_kalman\\_olga/](https://index.hu/belfold/2019/06/26/elovalasztas_eredmenyhirdetes_karacsony_gergely_kalman_olga/) (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Biró Marianna (2019): Minden, amit tudni kell az ellenzéki előválasztásról. *index.hu*, június 13. [https://index.hu/belfold/2019/06/13/elovalasztas\\_reszletek\\_menetrend\\_szajbarago/](https://index.hu/belfold/2019/06/13/elovalasztas_reszletek_menetrend_szajbarago/) (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Dull Szabolcs (2019): Karácsony Gergely nagyon megnyerte az előválasztást. *index.hu*, február 3. [https://index.hu/belfold/2019/02/03/mszp-parbeszed\\_elovalasztas\\_eredmenye\\_karacsony\\_gergely\\_horvath\\_csaba/](https://index.hu/belfold/2019/02/03/mszp-parbeszed_elovalasztas_eredmenye_karacsony_gergely_horvath_csaba/) (Letöltés ideje: 2020. február 3.)
- Előválasztás 2021. A 2021-es Előválasztás hivatalos honlapja. (é. n.). *elovalasztas2021.hu*. <https://elovalasztas2021.hu/> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Geissel, Brigitte (2012): Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata. In: Brigitte Geissel – Kenneth Newton (eds.): *Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise?* Abingdon, Routledge. 163–183. pp.
- Geissel, Brigitte – Joas, Marko (2013): *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* Berlin, Barbara Budrich Publishers. <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0gdc>
- Gerber, Elisabeth R. – Morton, Rebecca B. (1998): Primary Election Systems and Representation. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 14., No. 2., 304–324. pp. <https://doi.org/10.1093/jleo/14.2.304>

- Gschwend, Thomas (2007): Ticket-Splitting and Strategic Voting under Mixed Electoral Rules: Evidence from Germany. *European Journal of Political Research*, Vol. 46., No. 1., 1–23. pp. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00641.x>
- Hirano, Shigeo – Snyder, James M. (2014): Primary Elections and the Quality of Elected Officials. *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 9., No. 4., 473–500. pp. <https://doi.org/10.1561/100.00013096>
- Horváth Attila – Soós Gábor (2015): Pártok és pártrendszer. In: Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris Kiadó. 249–278. pp.
- IDEA Intézet (2020): *Őn szerint a 2019. évi önkormányzati választás után az ellenzéknek inkább...* IDEA adatfelvétel, 2020. szeptember 30. – október 4. <http://www.ideaintezet.hu/hu/hirek-aktualis/43/a-momentum-es-a-jobbik-szavazoinak-az-elkotelezodeset-kockaztatna-ha-elutasitana-a-kozos-listat> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Indriðason, Indridi H. – Kristinsson, Gunnar Helgi (2015): Democratizing Candidate Selection in Iceland. In: Giulia Sandri – Antonella Seddone – Fulvio Venturino (eds.): *Party Primaries in Comparative Perspective*. London, Ashgate. 161–180. pp.
- Inglehart, Ronald (1997): *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald – Welzel, Christian (2005): *Modernization, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Körösi András (2015): A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In: Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris Kiadó. 401–422. pp.
- Lányi Örs (2021): Nem kizárt, hogy a Kétfarkúak is részt vesznek az előválasztáson. *168.hu*, február 24. <https://168.hu/itthon/nem-kizart-hogy-a-ketfarkuak-is-reszt-vesznek-az-elovalasztason-200387> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Marek, Paulina – Powell, G. B. (2011): *Pre-Election Coalitions and Party System Development: Central European Variations*. APSA 2011 Annual Meeting Paper. <https://ssrn.com/abstract=1903444> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Newton, Kenneth (2012): Curing the democratic malaise with democratic innovations. In: Brigitte Geissel – Kenneth Newton (eds.): *Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise?* London, Routledge. 3–20. pp.
- NOL (2016): Orbán Viktor leváltása csak eszköz. *NOL.hu*, január 8. <http://nol.hu/belfold/orban-viktor-levaltasa-csak-eszkoz-1583479> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Pápa Levente (2015): A civilek jövője: játékos vagy bíró? *Papalevente.blog.hu*, január 13. [https://papalevente.blog.hu/2015/01/13/a\\_civilek\\_jovoje\\_jatekos\\_vagy\\_biro](https://papalevente.blog.hu/2015/01/13/a_civilek_jovoje_jatekos_vagy_biro) (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Pap Szilárd István (2018): Itt az összes ellenzéki visszalépés listája. *merce.hu*, április 7. <https://merce.hu/2018/04/07/itt-az-osszes-ellenzeki-visszalepes-listaja/> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Pósfay Orsolya (2019): Baranyi Krisztina fölényesen nyert a ferencvárosi előválasztáson. *merce.hu*, augusztus 16. <https://merce.hu/2019/08/16/baranyi-krisztina-gyozott-a-ferencvarosi-elovalasztason/> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)

- Republikon Intézet (2015): A Republikon Intézet előválasztási javaslata. [http://republikon.hu/media/20968/republikon\\_elovalasztasi-javaslat.pdf](http://republikon.hu/media/20968/republikon_elovalasztasi-javaslat.pdf) (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Republikon Intézet (2020): Előválasztási javaslat a 2022-es országgyűlési választásokra. <http://republikon.hu/media/75810/200310-republikon-elovalasztasi-javaslat.pdf> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)
- Romão, Wagner (2020): Democratic Innovations Under Scrutiny. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 14., No. 1. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000010007>
- Smith, Graham (2009): *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, Graham (2019): Lessons from Democratic Innovations. In: Henry Tam (ed.): *Whose government is it? The renewal of state-citizen cooperation*. University of Bristol Press.
- Szigeti Péter (2014): A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában. *Jogtudományi Közöny*, Vol. 69., No. 2., 82–92. pp. <http://real-j.mtak.hu/1027/2/jk1402.pdf> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)

## A plebiszcitárius népszavazás és a nemzeti konzultáció kapcsolata Magyarországon

„Nemzeti konzultáció

A nép azt kéri,  
hogy gyűjtsam fel Rómát.

Nero”<sup>1</sup>

### 1. Bevezetés

A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a Magyarországon 2016-ban tartott népszavazáson és a 2017-ben indított „Állítsuk meg Brüsszelt!” című nemzeti konzultáción keresztül vizsgálja a népszavazás plebiszcitárius változatának és a nemzeti konzultációnak mint politikai kommunikációs eszköznek a hasonlóságait és különbségeit. Az összevetés alapját az alkalmazott eszközök hasonlósága, időbeli közelsége, egész országra kiterjedő hatálya és a kérdés(ek)ben megjelenő alanyok – Magyarország és az Európai Unió szervei – adják.

A plebiszciter államok, a plebiszciter vezetők és az általuk alkalmazott eszközök közös jellemzője, hogy egy rendkívüli helyzetben tudnak a leginkább érvényesülni. A „tisztá” értelemben vett karizmatikus uralom megteremtése Weber szerint mindig valamilyen rendkívüli helyzet következménye (Körösi, 2017: 12.). A 2015-ben Európát elérő menekültválság és illegális bevándorlási hullám ilyen rendkívüli eseményként értékelhető, ezért választottam az erre reflektáló 2016-os népszavazást és – annak sikertelenségét követően, tulajdonképpen a népszavazás szerepét átvevő – 2017-es nemzeti konzultációt, amelyben szintén megjelenik a bevándorlás kérdése is. Ezen kívül a „Brüsszellel” folytatott vita egyik markáns eleme mind a 2016-os népszavazás, mind a 2017. évi „Állítsuk meg Brüsszelt!” nemzeti konzultáció. A vizsgálat ezen időtartamra való szűkítését indokolja még, hogy a konzultációkkal kapcsolatos feladatokat a 2015 októberében alakult Miniszterelnöki Kabinetiroda vette át az addig létező testület helyett, így a konzultációs folyamat minden kételyt kizáróan és formálisan is a végrehajtó hatalom kezébe került.

Megvizsgálom az instrumentumok jogba való beágyazottságát, a kérdések megfogalmazásának módját, az eseményeket körülvevő kampányokat, a későbbi felhasználást a kommunikációban és az ezek mögött meghúzódó célokat. Mindkét eszközt jellemezhetjük akként, hogy egyszerre vizsgálhatók a jog- és a politikatudomány szempontjából is, mindkét aspektusból való vizsgálatnak van létjogosultsága. A plebiszcitárius népszavazás funkcionalitását tekintve hajlik a jog eszközeként a politikatudományi területek felé. A nemzeti konzultáció pedig mint kommunikációs eszköz mintha egyre erősödő kapcsolatot mutatna a jogi normákkal a népszavazáshoz hasonló formája miatt, illetve annak okán, hogy a jogot értékeli, indirekten formálja.

<sup>1</sup> Lásd Dobos, 2015.

Ezeknek a kérdéseknek a tanulmányozásán túl végül egy javaslatot teszek, mely a népszavazás jelenlegi formái mellett a nemzeti konzultációnak is helyet biztosít a közéletben, a jogrendszeren belül, külön demokratikus rendeltetéssel anélkül, hogy egymást kiváltó eszközökként kellene tekintenünk rájuk. Egy, a jog által szilárdan keretbe foglalt formában megvalósuló, illetve garanciákkal ellátott konzultációs folyamat véleményem szerint hozzájárulhat a demokratikus – a legitimitás nagyobb fokával bíró –, politikai, majd abból következően jogi döntéshozatal megvalósításához.

## 2. A népszavazás

### 2.1. A népszavazás jogi szabályozása

Bár a népszavazásoknak számos fajtája és tipológiája van, elemzésemben a Kormány által kezdeményezett és országos népszavazások bemutatására szorítkozom. Magyarországon a népszavazás intézményének jogi keretei a következőkben foglalhatók össze. Az eljárásra vonatkozó szabályokat a jogforrási hierarchia legfelső szintjén található Alaptörvény (továbbiakban: At.) 8. cikkében, illetve a 2013. évi CCXXXVIII. törvényben találjuk. Az At. B) cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. Ez a népszuverenitás elvének kifejeződése. A 8. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az Országgyűlés dönt tehát abban a kérdésben, hogy elrendeli-e a népszavazást. Magyarország parlamentáris kormányformájú állam, illetve jellemző rá a kancellárdemokrácia, ami azt jelenti, hogy a miniszterelnök kiemelt Kormánybeli szerepén túl a parlamenti többség és a kormány azonos politikai akaratként nyilvánul meg (Kukorelli, 1995: 62.). Így az Országgyűlés minden bizonnyal majdnem minden esetben elrendeli a Kormány által kezdeményezett népszavazást. Lássuk a következő lépcsőt. A 2013. évi CCXXXVIII. törvény 5. § kimondja, hogy a Kormány az általa kezdeményezett népszavazásra javasolt kérdést – hitelesítés céljából – benyújtja a Nemzeti Választási Bizottsághoz. Ennek a testületnek a feladata tehát annak eldöntése, hogy népszavazásra bocsátható-e egy kérdés – ez egyébként a választópolgárok által benyújtott kérdések esetében is e szerv feladata.

A Nemzeti Választási Bizottság jogállásáról a 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban Ve.) 14. § (1) és (2) bekezdése rendelkezik. A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei. A (2) bekezdés a) pontja szerint a Választási bizottságok közé tartozik a Nemzeti Választási Bizottság is. Említést kell tennünk még a Ve. 20. § (1) bekezdése szerinti rendelkezésről, miszerint a Nemzeti Választási Bizottság hét tagját és három pótagját a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés az előző Nemzeti Választási Bizottság választott tagjai megbízatásának lejártát megelőző kilencven napon belül választja kilenc évre. A független, autonóm működést szolgálja az, hogy a testület munkáját csak a törvényeknek alárendelten végzi, illetve, hogy egy semleges állami szereplő javasolja, illetve az Országgyűlés választja a testület tagjait. Ezek a szabályok egyrészt – a szerv tevékenysége tekintetében – a végrehajtó hatalom befolyásától mentességet, másrészt nagymértékű demokratikus legitimitációt jelentenek. Ezek a rendelkezések jogállami keretek között a népszavazási kérdések hitelesítésének, a népszavazási eljárás lefolytatásának befolyástól mentes, alkotmányos megvalósulását hivatottak biztosítani. A népszavazási folyamat maga tehát elvben, a szabályozás szintjén független a hatalomgyakorlók

közvetlen befolyásától, és képes a többségi népakarat kifejezésére abban a kérdésben, amit a Kormány, az államfő, vagy választópolgári kezdeményezés esetén a nép intéz a néphez.

Ezek a tények mind a közvetlen demokrácia ezen eszköze mellett szólnak, mert elméleti síkon minden tényezőt biztosítanak, ami ahhoz szükséges, hogy a választópolgárok, az őket közvetlenül érintő kérdésben kifejezzék álláspontjukat, és ez a kifejezett többségi vélemény torzítás nélkül kerülhessen a törvényhozás elé azért, hogy esetleg végül jogi formában manifesztálódjon.

## 2.2. A gyakorlat – a plebiszcitárius népszavazás

Nézzük azonban most a gyakorlatot és azokat a közéleti hasznokat és hozamokat, melyet az eszköz használata jelenthet a politikában. Mint láttuk, a népszavazás egyik lehetséges kezdeményezője a Kormány. A Kormány pedig nem politika-semleges szerv, ugyanis mind a belpolitikában, mind a külpolitikában meghatározott politikai irányvonalat képvisel, ráadásul azt az irányvonalat, amellyel a választáson elnyerték a szavazópolgárok bizalmát. A Kormányok által kezdeményezett népszavazások esetében tehát fennáll a reális veszélye annak, hogy a saját politikai nézet helyessége mellett felmutatni kívánt társadalmi legitimitás, támogatás érdekében kezdeményeznek népszavazásokat annak eredeti rendeltetését mellőzve, így erodálva az eszközt.

### *A „plebiscite” fogalma*

A *plebiscite* „olyan népszavazást jelent, melynek során a képviseleti hatalomgyakorlók határozzák meg, hogy mikor, milyen tárgyban fejezhetik ki véleményüket az emberek” (Pállinger, 2013: 30.). Az angol nyelvű publikációkban megjelenő *plebiscite* kifejezést magyarul plebiszcitárius népszavazásnak fordíthatjuk, és olyan „népszavazási eljárást” értünk alatta, melyben a szavazók csak megerősítenek egy, már a közhatalom által meghozott döntést. „A plebiszcitárius népszavazás Francesco Biagi szerint ma is nagyon »divatos« eszköz, nemcsak az autoriter rendszerekben, de a demokratikus berendezkedésű országokban is” (Biagi, 2017: 713–738.). Tulajdonképpen egy igen–nem népszavazásról beszélhetünk. Jellemzői közé tartozik, hogy tárgya nem egy normatív aktus, hanem valamilyen politikai probléma, normatív szabályozás alapjául szolgáló tény. Emellett jellemző még, hogy kivételes események bekövetkeztekor kerül sor az alkalmazására, valamint általában közhatalmat gyakorló szerv kezdeményezi. A legfontosabb jellemzője mégis azonban az, hogy az embereket – tekintet nélkül a népszavazás tárgyára – arra „kéri” a hatalom birtokosa, hogy legitimálja őt, politikai ideológiáját és döntéseit. A plebiszciter jelleg egyik összetevője Körösi András tanulmányában a referendumok legitimációs eszközként való alkalmazása, amelyre két példát ismerünk: a 2008-as és a 2016-os népszavazást (Körösi, 2017: 17.). A demokrácia-elve épülő államokban a népszuverenitás elve és a többségi akarat kifejeződésének elsőbbsége nem egyeztethető össze ezzel az eljárással. Emiatt ez a fajta népszavazás „népszerűtlen, ugyanis az illiberális rezsimekkel kapcsolódik össze, ahol is gyakran konzultációs formában jelenik meg” (Biagi, 2017: 713–738.). A szerző szemléletesen mutatja be, hogy már a 18. és 19. században is sor került ilyen eljárásokra, de a modern rendszerek sem riadnak vissza tőle. Több fajtáját is megjelöli ennek az eszköznek, jelen írás szempontjából a „személyre szabott” plebiszcitárius népszavazást szeretném mélyebben bemutatni. Napóleon nevéhez köthetők azok a népszavazáshoz hasonló eljárások, amelyek a nép benne – mint az ország vezetőjében – való bizalmát voltak hivatottak megerősíteni, tehát Napóleon autoritása, személye állt a középpontban. Céljuk volt még ezeknek a népszavazásoknak emellett, hogy fenntartsák a politikai intézkedések támogatottságának látszatát, valamint



ezeket utólag legitimálják. Ezekben a konzultációknak nevezett eljárásokban megtették a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy a kezdeményező akaratának megfelelő, számára kedvező eredmény szülessen, például a szavazásokra nyilvánosan került sor (Biagi, 2017: 722.).

### *A magyarországi plebiszcitárius népszavazás*

Ahogy már utaltunk rá, Magyarországon a Kormány bírja a törvényhozó hatalomban, a megválasztott képviselők többségének támogatását, melyek az Országgyűlés Kormány számára kedvező döntései meghozatalához szükségesek. Így a végrehajtó hatalom legfőbb szerve által kezdeményezett népszavazások valójában nem a jogszabályalkotáshoz szükségesek, hiszen arra a népszavazási procedúra nélkül is képes lenne a testület, ezért ilyen szempontból nem érdeke a képviseleti demokrácián túli területekre tévednie. Ezért ezek a népszavazások gyakran az általuk képviselt politikai álláspont legitimálására szolgálnak, ezáltal plebiszcitárius népszavazásnak tekinthetők.

A Kormány által kezdeményezett népszavazások általában, a Kormány által meghozni kívánt vagy már meghozott döntésekről, intézkedésekről szólnak, melyek tulajdonképpen megerősítését, „legitimálását kéri” a választópolgároktól a népszavazási eljárás során. Erre nagy esélyük van, Kriesi megállapítja, hogy „minél inkább támogatják az állampolgárok a kormány álláspontját tükröző érveléseket, annál inkább valószínűsíthető, hogy a népszavazáson is elfogadják a kormány álláspontját – és viszont” (Kriesi, 2009: 100.). Amennyiben sikerrel járnak, a döntés mögött valós társadalmi támogatottságot mutathatnak fel mind belpolitikai ellenfeleiknek, mind a nemzetközi politika színpadán. Kukorelli István így ír erről: „A népszavazás kitűnő legitimációszerző eszköz, amely nagy nyilvánosságot teremt” (Kukorelli, 2019: 180.).

Érdekes jelenség azonban, hogy az állampolgári csoportok – civil kezdeményezések, közhasznú társaságok vagy társadalmi mozgalmak szervezetei – sokkal sikeresebben befolyásolhatják a politikát a közvetlen demokrácia eszközeivel (Kriesi, 2009: 100.), a nemzetközi gyakorlatban a kormányzatok gyakran belebuknak a népszavazás ilyen módon történő felhasználásába. Hiába a tájékoztató kampányokra elköltött jelentős összeg, a népszavazás általában nem hozza meg a tőle várt politikai népszerűség emelkedését. Ennek oka lehet egyrészt a népszavazásokon való általánosan alacsony részvételi arány, illetve, hogy nem mindegy, hogy a kérdés szimbolikus vagy materiális. „A kormányok által nagy szimbolikus kérdésekben kezdeményezett szavazások a kormány, az ellenzék által materiális témákban kezdeményezettek pedig az ellenzék magabiztos győzelmét hozták Magyarországon” (Karácsony, 2009: 202.).

Látható tehát, hogy a Kormány által kezdeményezett népszavazások kérdései általában szimbolikus háttértartalommal bírnak. Ez olyan hatással lehet a szavazóra, hogy bár az előtte lévő konkrét kérdésre esetlegesen elutasító választ adna, ám mivel az egyben egy eszme vagy egy olyan ideológia eltagadását jelentené, mellyel egyébként azonosul, így végső soron támogató választ fog adni. Ilyen lehet tipikusan a haza iránti elkötelezettség vagy a Kormányba vetett bizalom, mely gondolatmankóként szolgál a döntés meghozatala során (Kriesi, 2009: 98.). Ezekre az egyébként affektív tartalmú befolyásoló tényezőkre a kampányok során is rendre építenek, így az adott kérdésben a Kormány álláspontjától eltérően szavazók inkább az urnától való távolmaradást választják, vagy éppen érvénytelenül szavaznak, mint ahogy a 2016-os népszavazáshoz kötődően is felütötte a fejét a „Szavazz érvénytelenül!” kampány.

*Egy konkrét példa – a 2016-os referendum*

Magyarország Kormánya 2016-ban népszavazást kezdeményezett. Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (1) bekezdés értelmében a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés elrendelheti a népszavazást. A népszavazások fajtái közül itt a fakultatív formáról beszélhetünk, ugyanis az elrendelő szervnek nincs ilyen feltétlen kötelezettsége, mérlegelheti a döntést diszkrecionális jogkörben. Magyarországon az Országgyűlésben 2010 óta két, koalícióban kormányzó párt bírja a képviselői szavazatok 2/3-át, így ebben az esetben nyilvánvaló, hogy a népszavazásnak nem vetnek gáncot a parlamentben. Emellett az is egyértelmű, hogy a Kormány az akaratát törvényhozási úton is könnyedén érvényesíthette volna, ehelyett azonban a választópolgárokhoz fordult. „A referendumot kezdeményező kormányok nem a társadalmi vitában, hanem saját nézőpontjuk győzelmében érdekeltek” (LeDuc, 2009: 107–131.). Tehát levonható az a következtetés, hogy plebiszcitárius népszavazásról van szó. Ennek oka pedig abban keresendő, hogy a Kormány olyan társadalmi támogatottságot kívánt felmutatni a kérdésben képviselt álláspontja mögött, ami súlyában jelentősebb, mint amit a képviseleti demokrácia útján elérhetett volna. Ezt levezethetjük az Alkotmánybíróság által, 52/1997. (X. 14.) határozatában kimondottakból is, jelesül, hogy a „közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll” (52/1997. (X.14.) AB határozat). Kimutatható az a politikai indíték a kérdésben, hogy a Kormány az Európai Unió szervei előtt a magyar választópolgárok, tehát Magyarország által kifejezett álláspontra – mely a reményletek szerint megegyezett volna a Kormány álláspontjával – hivatkozhasson az abban az időben számos uniós hatásköri kérdést felvető migrációs válságról szóló vitákban, szuverenitási felhangokat csatolva a diskurzusba.

A népszavazásra feltett kérdés így hangzott: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését”? (8/2016. (V.10.) OGY határozat)

Vizsgáljuk meg, mennyiben felel meg ez a népszavazásra feltett kérdés a magyar jogrendszer követelményeinek. Először is, az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A kérdés elemzésekor a nyelvtani értelmezést véve alapul azt mondhatjuk, hogy a kérdés nem közvetlenül a törvényhozó hatalom feladat- és hatáskörébe tartozó kérdést érint, nem az Országgyűlés a kérdés címzettje (Pozsár-Szentmiklósy, 2016: 77.). A kérdés valódi „címzettje”, alanya az Európai Unió, egy szupranacionális szervezet, mely cselekményéről, tevékenységéről a kérdés szól. Az Európai Unió döntéséről van szó, az Országgyűlés mint cselekvő „csupán” egy egyetértő aktusban jelenik meg a kérdés keretein belül. A kérdés a tagállamok és az általuk átruházott hatáskörök témáját érinti, melynek keretei bizonyos területek nem teljesen kristályosodtak ki. Aktuális vita tárgya az, hogy a bevándorlás kezelése milyen mértékben tagállami és milyen mértékben tartozik az Európai Unió működéséhez. A tagállamok saját politikájuk mentén és amellet kardoskodva megvitathatják az Európai Parlamentben és egyéb tanácskozó szervezetben, hogy kizárólagos vagy megosztott hatáskörben (Kende – Szűcs – Jeney, 2018: 174.) szülessen döntés a „bevándorlási kvótákról”.

A témában a különböző politikai akaratok és a betelepítési kvótát ellenző tagállamok által hangsúlyozott szuverenitás érvei szétfeszítenék jelen tanulmány kereteit, ennek elemzése más jogi és politikai területek feladata. Összességében azonban megállapítható, hogy a kérdés, ilyen

megfogalmazásában nem tekinthető teljes bizonyossággal a törvényhozó hatalom feladat- és hatáskörébe tartozónak. Sőt, a kérdés a népszavazási eljárásból kizárt tárgykört is érinthet, ha az Európai Unió Parlamentjének a hatásköreit megállapító, az Európai Unió alapjait képező szerződéseket nemzetközi szerződéseknek tekintjük [At. 8. cikk (3) bekezdés], erre majd az ügyvel kapcsolatos kúriai döntés bővebb ismertetésénél térek ki.

A következő jogforrási szinten a népszavazási törvényben találunk rendelkezéseket a kérdés jogszabálynak megfelelő megfogalmazását illetően. A népszavazásra javasolt kérdést a 2013. évi CCXXXVIII. törvény 9.§ (1) bekezdése alapján úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. Azon az állásponton vagyok, hogy a feltett kérdés ezen a lépcsőn is elbukik, ugyanis a népszavazás sikeres volta esetén sem lehetne megállapítani egyértelműen, hogy van-e a törvényhozó hatalomnak jogalkotási vagy döntési kötelezettsége. Amennyiben ezt valahogy mégis le lehetne vezetni, fennáll annak a veszélye, hogy az Országgyűlés döntése, jogalkotása nem lenne összhangban az Európai Unió jogával, így az uniós jog alkalmazási elsőbbsége folytán érvénytelen lenne, vagy extrém esetben akár kötelezettségszegési eljárásba torkollna. Itt kell szót ejtenünk arról, az Alkotmánybíróság által kifejtett megállapításról is, hogy az Európai Unióval kapcsolatban „népszavazás magukról a »vállalt kötelezettségekről« nem tartható alkotmányosan teljesen függetlenül attól, hogy a népszavazás eredménye ellentmondana-e, vagy megerősítené-e ezeket a kötelezettségeket” [62/1997 (XII.5.) AB határozat]. Ez a már vállalt kötelezettségekre – Alapszerződések – és a jövőben, uniós szinten a tagállamokra kötelező döntésekre egyaránt igaz. Tehát amennyiben a nemzetközi, uniós politikai folyamatok eredményeként olyan döntés születik, ami kötelezné a tagállamokat a menekültek kvótarendszer szerinti befogadására, abban az esetben erről népszavazás a nemzeti jog szerint nem lenne tartható.

A Kúria döntése (Knk. IV.37.222/2016/9. végzés) az NVB népszavazást hitelesítő határozata ellen beadott felülvizsgálati kérelem ügyében kimondta, hogy a „népszavazás alkotmányos funkciója, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre kötelezze”.

A döntés ívét követve kitérek először is a kizárt tárgykör problematikájára. Az At. 8. cikk (3) bekezdés d) pont kimondja, hogy nem lehet országos népszavazást tartani a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről. A Kúria kimondta ugyan, hogy a kérdés a 2015/1601 EU tanácsi határozatban foglalt intézkedések bevezetésére vonatkozik, melynek alapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikk (3) bekezdés, amely a Tanácsot hatalmazza fel átmeneti intézkedések elfogadására, azonban felhívta arra is a figyelmet, hogy az uniós jog egy speciális jogrend és nem azonos a nemzetközi joggal (Pozsár-Szentmiklósy, 2016: 79.). Ez érvként szolgálhat arra, hogy miért nem tekinthető kizárt népszavazási tárgykörbe ütközőnek a népszavazásra feltett kérdés.<sup>2</sup> Ennek ellenkezőjét támasztja alá az At. E) cikk (2) bekezdésének szövegezése, miszerint Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi állammal közösen, az Európai Unió intézményei

<sup>2</sup> Hasonló véleményen van az Alkotmánybíróság is a kérdésben. Lásd bővebben: 12/2007. (III.9.) AB határozat, 103/2007. (XII.12.) AB határozat, 76/2008. (V.29.) AB határozat.

útján gyakorolja. Itt a nemzetközi szerződés kifejezéssel találkozhatunk, tehát az Alaptörvény nemzetközi szerződésekről beszél az Unió kapcsán, ebből logikusan következik, hogy népszavazásból kizárt kérdésről beszélünk. Tehát az ilyen népszavazásra feltett kérdés ellentétes az Alaptörvénnyel.

Ennek további elemzéséhez a nemzetközi szerződések tárgyában tartandó népszavazás kizártságának funkcionális értelmezése is támpontot adhat. A kizártság oka a már vállalt kötelezettség tiszteletben tartása, azért nem lehet újra népszavazáson vitatni a kérdést, mert azt már az állam magára nézve kötelezőként ismerte el. Pozsár-Szentmiklós Zoltán azt írta a 2016-os népszavazás eredményét megelőzően, „hogyan amennyiben nem lesz érvényes és eredményes a népszavazás, akkor a népszavazás »a politikai kommunikációs tér eszközeként« jelenik meg” (Pozsár-Szentmiklós, 2016: 84.). A népszavazás érvényességének és eredményességének esetére a szerző felvázolja a népszavazási döntés lehetséges végrehajtásának lehetőségeit, és arra az eredményre jut, hogy mindegyik megoldás végeredményben alaptörvény-ellenességgel járna. Ennek tudatában egyenesen szerencsés tény, hogy a népszavazás érvénytelen és eredménytelen lett, ám ez nem jelenti azt, hogy nem volt más módon megragadható, politikai haszna a 2016-os népszavazásnak, és hogy nem lett volna a politikai kommunikáció eszközeként felhasználható.

### 2.3. A népszavazás a politikai kommunikációban

Megállapítottuk tehát, hogy a népszavazás egésze *de facto* a politikában felhasználható kommunikációs eszköz, ezen belül azonban tisztán politikai kommunikációs eszközként vizsgálhatjuk a népszavazáshoz kapcsolódó kampányt, mely a plakátokon és médiában megjelenő reklámokon kívül a kampánylevél eszközét is használta. A *Népszavazás 2016 a kényszerbetelepítés ellen. Üzenjünk Brüsszelnek, hogy ők is megértsék. Október 2.* című többoldalas, úgynevezett kék broszúra lényegében minden háztartásba eljutott, és több oldalról indokolta a nem szavazat szükségességét. Ahogyan majd a későbbiekben látni fogjuk, ez a kiadvány sok hasonlóságot mutat formailag a Nemzeti Konzultációs ívekkel, Kukorelli István így ír erről: „A kormány kampánya nagyban hasonlított a nemzeti konzultáció már jól bejáratott intézményéhez” (Kukorelli, 2019: 177.).

A népszavazáson részt venni jogosult választópolgárok száma 8 272 625, az érvényes szavazatok száma 3 418 387 volt (150/2016. NVB határozat). Tehát a népszavazás nem lett érvényes, a részvétel 43,35%-os volt, így nem érte el az Alaptörvény szerinti több mint 50%-ot [At. 8. cikk (4) bekezdés]. Megállapítottuk azonban, hogy számos érv szól amellett, hogy a népszavazás tulajdonképpen a Kormány politikai nézőpontjának megerősítését szolgálta tekintve, hogy igen nehezen lehetett volna jogalkotásra felhasználni az eredményt, mivel nem lett volna egyértelmű a belőle lehetségesen következő jogalkotási kötelezettség tárgya. Az egész folyamat szimbolikus kiállításnak tekinthető, politikai állásfoglalásnak és kísérletnek arra, hogy a Kormány által képviselt nézet mögé tömegek támogatását vonultathassák fel. A 2016-os népszavazás így vagy úgy, de a közéletet megmozdulásra készítette, és voltak támogatói, mely okból a népszavazás politikai értelemben mindenképpen érvényesnek tekinthető, mivel számszerűen is kommunikálhatóvá vált a nemmel szavazók Kormánnyal való egyetértése. Ezalatt azt értem, hogy a politikai kommunikációban a Kormány úgy tekintett a népszavazásra, mint jelentős befolyásoló tényezőre a kérdésben. Orbán Viktor miniszterelnök a népszavazás után tartott beszédében így jellemezte a referendumot: „Nagyszerű eredményt értünk el, mert felülmúltuk a csatlakozásról szóló népszavazás eredményét.”, illetve „a fegyver elég erős lesz Brüsszelben is”. A népszavazást tehát nem a jogi keretek szerint értékelték, hanem legitimációs forrásként tekintettek a leadott szavazatokra. Így tehát a referendum célja – a Magyar Kormány

álláspontjának alátámasztása az Európai Unió szervei előtt –, elértnek tekinthető. „A népszavazás intézményét ebben az esetben sem a közvetlen demokrácia valódi intézményeként, hanem »a politikai kommunikációs tér eszközeként« fogták fel” (Pozsár-Szentmiklósy, 2016: 11.).

### 3. A Nemzeti Konzultáció

#### 3.1. A politikai kommunikáció és eszközei

„A politikai kommunikáció a széles értelemben vett politikai viselkedés egyik területe” (Kiss – Szabó, 2015: 333.). A politikában természetesen folyamatos a kommunikáció, hiszen a választások előtt a szavazatok elnyerése érdekében folyik intenzív kampány és tájékoztatás, majd azt követően a működés mikéntjéről, a döntések meghozataláról, bel- és külpolitikai fejleményekről számolnak be a különböző oldalon álló politikai aktorok.

A politikai kultúra a politikai cselekményeken túl, ezekről a cselekményekről való kommunikáció folytán formálódik. A média és a különböző interpretációk – az, hogy milyen színben tüntetnek fel valamit – gyakran nagyobb hatással bírnak, mint maga a tényleges politikai lépés vagy nyilatkozat. Emellett fontos tényező az is, hogy minden érmenek két oldala van, így minden mellett és ellen is lehet érvelni, természetesen minden oldal a számára kedvezőbb, olyan érveket fogja megtalálni, amelyek inkább illenek politikai narratívájába.

A politikai kultúra a technikai fejlődés és egyéb körülmények okán koronként attól függően változik, hogy mekkora az intézményes szereplők súlya, dominanciája vagy hegemoniája a politikai kommunikációs folyamatokban (Kiss – Szabó, 2015: 333.). Általános jelenség, hogy a kormányzó pártok uralják a politikai kommunikáció színterét, ez logikus is, hiszen ők lépnek fel az ország irányítójaként, a végrehajtó hatalom fejeként mind a belpolitikában, mind a külpolitikában, nemzetközi és szupranacionális szervezetek előtt képviselve az államukat. A Kormány jelentősebb forrásokkal bír tehát az állampolgárok és a közvélemény tájékoztatása terén, hiszen ez a hatalomgyakorlás, illetve a közfeladatok ellátásával összefüggésben kötelessége is. Jogállamisági és alkotmányossági feltétel, hogy a hatalomgyakorlást végzők tevékenysége átlátható, transzparens, az állampolgárok által ellenőrizhető legyen. Ennek megvalósulását szolgálja például a közérdekű adatigénylési jog, a közéleti szereplők nagyobb fokú bírálhatósága<sup>3</sup> – magánéletük alacsonyabb szintű védettsége. Ezek mind a közügyek megvitatásának szabadsága<sup>4</sup> körében nyernek igazolást – ami a demokratikus közvélemény kialakulásának feltétele –, és egyben mind a véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga alá vonhatók.

Az instrumentalista iskola szerint a pártok és politikusok egyirányú politikai kommunikációt folytatnak, célpontjuk az állampolgár, s a kérdés csupán az, hogy el tudják-e juttatni hozzá az üzeneteiket vagy sem; az állampolgárok és a média reakciója alig számít (Kiss – Szabó, 2015: 334.). Itt tudunk rákapcsolódni az általunk vizsgált plebiszcitárius népszavazásra az összehasonlító elemzés eszközével. Ugyanis Körösi András szerint az

---

<sup>3</sup> Lásd például: 7/2014 (III.17.) Alkotmánybírósági határozat.

<sup>4</sup> Lásd például: 36/1994. (VI. 24.) Alkotmánybírósági határozat.

Orbán-kormány plebisciter jellegének egyik összetevőjét a néppel való közvetlen kommunikáció és kapcsolat kialakítása, különösen az ún. nemzeti konzultációk adják, amelyek keretében a miniszterelnök levélben kérdezte meg az állampolgárokat egy-egy fontos közpolitikai ügyről. (Körösenyi, 2017: 17.)

A nemzeti konzultációs íveken – mint ahogyan azt a későbbiekben is elemzem – található egy tájékoztató rész, majd következnek a kérdések, melyek megfogalmazása miatt nem igazán adott a lehetőség a vélemény valós kifejtésére, a kommunikációt emiatt tekinthetjük egyoldalúnak és bizonyos szempontból determináltnak is. Értem ezalatt egyrészt azt, hogy már a tájékoztató rész is érzelmileg töltött, majd a kérdések maguk és a rájuk adható válaszok is, pl.: „Magyarország elkötelezte magát az adócsökkentés mellett. Brüsszel most emiatt is támadja hazánkat.” (A 2017-es „Állítsuk meg Brüsszelt!” című nemzeti konzultáció 6. kérdése). Ez nem a tényszerű döntést, válaszadást segíti elő, inkább ugyanolyan szimbolikus jelentőségű fogalmak kapnak szerepet itt – pl. hazafias érzelmek, a nemzethez való tartozásban gyökerező identitás stb. –, mint amiket a kormányok által kezdeményezett plebiscitárius népszavazások esetében megfigyelhettünk. Emlékezzünk, hogy sikeresebbek Magyarországon azok a Kormány által kezdeményezett népszavazások, melyek szimbolikus tartalommal bírnak a materiális, technikai kérdésekkel szemben.

Ezek alapján megállapítható, hogy a nemzeti konzultáció esetében a kommunikáció meglehetősen szűkterű, a kérdésben már sugalmazott választól eltérő vélemény kifejezésére aligha van lehetőség, és a sugalmazott válaszokkal predeterminált eredmény miatt szóba jöhet annak esetleges figyelmen kívül hagyása, ezért sokan nem is töltik ki ezeket az íveket. Akik kitöltik, azok pedig a Kormány politikáját támogatják vele.

Nem tisztán véleménynyilvánító eszközzel állunk tehát szemben, hanem inkább politikai kommunikációs eszközzel. Rövid történeti kitekintés keretében vizsgálom meg a nemzeti konzultációnak mint politikai kommunikációs eszköznek a lehetséges származási forrását, forrásait Magyarországon.

A Fidesz nevű párt 1994-ben nagyon összezsugorodott, és szinte minden médiumból kiszorult. Ekkor fogalmazódott meg, hogy a médiahátrányt kétféle eszközrendszer segítségével lehet megpróbálni ellensúlyozni: Először is olyan eseményeket és megnyilvánulásokat kell kitalálni, amelyekről a médiának az elfoglaltságai ellenére mégiscsak tudósítania kell. (Kiss – Szabó, 2015: 341.)

Ennél azonban számunkra relevánsabb a második módszer, mégpedig, hogy

olyan kommunikációs eszközöket kell kifejleszteni és hadirendbe állítani, amelyek segítségével a párt kommunikációja megkerülheti a nagy televízió és rádió csatornákat, és közvetlenül szólhat az állampolgárokhoz, azok közül is azokhoz a szegmensekhez, amelyek potenciális vagy effektív támogatói a pártnak. (Kiss – Szabó, 2015: 341.)

A magyar közéletben, a ma ismert konzultációk előfutáraként megjelent még a Nemzeti Konzultációs Testület, illetve egy 2005-ben megvalósult konzultációsorozat. „A hangsúly 2010-től kezdődően pedig a népakarat képviselésére és megvalósítására került” (Körösenyi, 2017: 21.).

Ezek a tényezők együttesen adhatták az alapot ahhoz, hogy majd 2010-től,<sup>5</sup> a második Orbán-kormány hatalomra kerülésétől országos szinten nem politikai pártok által, hanem a Kormány által folytatott konzultációs folyamatnak lehetünk tanúi. Az elmúlt 10 évben sor került többek között nyugdíjakról, terrorizmusról, bevándorlásról, a koronavírusról és a járvány utáni életéről szóló konzultáció lefolytatására is. A nemzeti konzultációs folyamatra általában több hét áll rendelkezésre, az íveket minden magyar nagykorú megkapja, a visszaküldés postai úton, ingyenes formában történik, valamint – egyes konzultációk esetében – online felület is nyitva áll a kitöltésre.

### 3.2. A nemzeti konzultáció és a jog kapcsolata

„Megszületésének” bemutatása után vizsgáljuk meg a nemzeti konzultációnak a joghoz való viszonyát, ha beszélhetünk ilyenről egyáltalán. Bár természetesen nem jogi, hanem politikai kommunikációs eszközről van szó, az államszervezetben jogszabályok alapján lokalizálhatók az ívek elkészítéséért és kiküldéséért felelős szervek, és azok jogrendszerbeli helye. 2015-ben jött létre mint minisztérium a Miniszterelnöki Kabinetiroda, a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXLVIII. törvény nyomán. A tanulmány írásakor hatályos jogszabály a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény. Ennek 1.§ h) pontjában találjuk a Miniszterelnöki Kabinetirodát, melyről a 2.§ megállapítja, hogy az a miniszterelnök politikai munkaszervezeteként működik. Vezetője miniszter, akinek hivatalos megnevezése a miniszterelnök kabinetfőnöke. Ő a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 2.§ (2) bekezdése szerint a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt áll. Ugyanezen kormányrendelet 7.§ (1) bekezdése határozza meg azokat a területeket, amikért a kabinetfőnök mint a Kormány tagja felelős. Ilyen terület a 7. § (1) 2. pontja szerint a kormányzati kommunikáció. Az íveken mint felelős kiadó, a Miniszterelnöki Kabinetiroda szerepel. Tehát az államszervezetben ekként lokalizálhatjuk a kibocsátásért felelős szervet.

A nemzeti konzultációnak nincs jogszabályok által szabályozott, formalizált eljárási folyamata, nincsenek egzakt, jogvesztő időbeli hatályok. Nem szabályozott az sem, hogy milyen időközönként tartható konzultáció, milyen tárgyakban, illetve sem eredményességi, sem érvényességi szempontokról nem beszélhetünk. A konzultációk paraméterei, így a témája, illetve lefolytatásának időtartama – tekintve, hogy a visszaküldés határideje tetszőlegesen meghosszabbítható – teljes mértékben a Kormány, a miniszterelnök, azon belül pedig a kabinetfőnök politikai mérlegelésének eredménye. A folyamatról nem jogszabályokból, Magyar Közlönyben megjelenő jogforrásokból, hanem teljes mértékben a Kormányzat által folytatott kommunikációból, kampányból, a médiában megjelenő hirdetések, reklámokból és tájékoztatókból informálódhatunk. Illetve a minden háztartásba megérkező ív mellé mellékelt miniszterelnöki levélből. Szeretném felhívni a figyelmet a 2016-os népszavazás kapcsán szintén minden háztartásba eljuttatott kampánylevélnek és a konzultációs levélnek a hasonlóságára. Ennek a kézbesítési folyamatnak a jogalapjára térek ki az alábbiakban.

Az ívekhez mellékelve Adatkezelési tájékoztatót is kapunk, melyben az szerepel, hogy a név- és lakcímadatok (átvett személyes adatok) igénylésének alapja az adatkezelő, a Miniszterelnöki

---

<sup>5</sup> „Mi, magyarok 2010-ben úgy határoztunk, hogy minden fontos kérdést megbeszélünk egymással, mielőtt döntéseket hozunk” – az első konzultációs ívek egyikéhez mellékelt, Orbán Viktor által írt levél részlete.

Kabinetiroda, közérdekű feladatainak végrehajtása. A közérdekű feladat itt a – fentiekben már említett – kormányzati kommunikáció megvalósítása. Az adatkezelő az adatokat a 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (GDPR) 6. cikk (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 19/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Belügyminisztérium nyilvántartások vezetéséért felelős helyettes államtitkártól igényelte és vette át. A téma a személyes adatok védelme és a magánélet szabadságának alapjogi szempontjából való vizsgálata, bár igen érdekes lenne, meghaladja e tanulmány kereteit. Megállapítható azonban, hogy potenciális alapjogi aggályokat is felvehetnek ezek a kérdések, amennyiben az ilyen jellegű kormányzati politikai kommunikáció közfeladat-jellegét is nagyító alá vennénk, és mélyebben vizsgálánánk azt is, hogy miként alkalmazhatók végső soron ezek az ívek az egyének politikai meggyőződésének felmérésére.

### 3.3. A gyakorlat – a 2017-es nemzeti konzultáció: „Állítsuk meg Brüsszelt!”

Mélyebben a 2017 áprilisában tartott „Állítsuk meg Brüsszelt!” nemzeti konzultációt vizsgálom, a 2016-os referendummal való időbeli közelsége és a vele mutatott hasonlóságai miatt, ugyanis a konzultációs kérdésekben megjelenő alanyok szintén az Európai Unió szervei. Ebben és a folyamat eredményének későbbi felhasználása tekintetében mutatható ki a két legfőbb hasonlóság a 2016-ban tartott, a bevándorlást érintő népszavazással. A két eljárás mögött ugyanis, véleményem szerint, ugyanaz a politikai indíték húzódott meg. A Kormány célja mindkét esetben az volt, hogy társadalmi támogatottságot mutathasson fel képviselt álláspontja mögött, az Európai Unióban folytatott vitában. Közös ezen kívül még, hogy ez a képviselt álláspont – a Kormány kommunikációja szerint – mindenképpen ellentétes az Európai Uniónak mint szupranacionális szervezetnek az álláspontjával.

Ezeknek az Uniók politikákat érintő kérdéseknek a választópolgároknak való feltevésére – a 2016-os sikertelen népszavazásból „tanulva” – a Kormány azért is ítéltette legmegfelelőbbnek a konzultációs formát, mert az At. 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről nem tartható népszavazás, azok a kizárt tárgykörök egyikét képezik, az európai uniós jog helye pedig ebben a tekintetben vitatott, ahogyan azt a fenti kúriai döntés kapcsán már ismertettem. A konzultációval érintett kérdések potenciálisan érinthetik az Unió felé vállalt szerződésbeli kötelezettségeket – ezen állítás mellett a fentiekben érveltem. Tehát az uniós kötelezettséget potenciálisan érintő témákban tartott konzultációt akár az Alaptörvény szerinti népszavazási rendszer eljárás kijátszásaként, megkerüléseként is értékelhetnénk, hiszen elméletben mindkettő alkalmas a társadalom véleményének felmérésére. A felhasználás indoka lehet még ezek mellett, hogy a 2016-os népszavazás sikertelenségét látva olyan eszközhöz akart nyúlni a végrehajtó hatalom, melyről jogilag nem lehet kimondani, hogy érvénytelen vagy eredménytelen. Függetlenül tehát a kitöltők pontos számától, mindig lesznek olyanok, akik egyetértésüket fejezik majd ki, rájuk pedig lehet társadalmi támogatottság címén hivatkozni, magát a konzultációt pedig sikeresnek lehet elkönyvelni, mert itt az érvényesség, eredményesség fel sem merül.



1. táblázat. 2017 Nemzeti Konzultációs kérdőív kérdései

|                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Brüsszel veszélyes lépésre készül. A rezsicsökkentés eltörlésére akar kényszeríteni bennünket. Ön szerint mit tegyen Magyarország?                                                                                                 | a) Védjük meg a rezsicsökkentést. Ragaszkodjunk ahhoz, hogy a magyar energiaárakat Magyarországon határozzuk meg.                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                       | b) Fogadjuk el Brüsszel tervét, és bízzuk a nagyvállalatokra a rezsidíj megállapítását.                                                           |
| 2. Az elmúlt időszakban egymást követték a terrortámadások Európában. Ennek ellenére Brüsszel kényszeríteni akarja Magyarországot, hogy az illegális bevándorlókat engedjük be. Ön szerint mit tegyen Magyarország?                   | a) A magyar emberek biztonsága érdekében felügyelet alá kell helyezni az illegális bevándorlókat addig, amíg a hatóságok döntenek ügyükben.       |
|                                                                                                                                                                                                                                       | b) Engedjük, hogy az illegális bevándorlók szabadon mozoghassanak Magyarországon.                                                                 |
| 3. Mára kiderült, hogy a Magyarországra tartó illegális bevándorlókat az embercsempészek mellett bizonyos nemzetközi szervezetek is törvénytelen tevékenységre ösztönzik. Ön szerint mit tegyen Magyarország?                         | a) Az illegális bevándorlást segítő tevékenységeket – mint az embercsempészet és az illegális bevándorlás népszerűsítése – büntetni kell.         |
|                                                                                                                                                                                                                                       | b) Fogadjuk el, hogy léteznek olyan nemzetközi szervezetek, melyek következmények nélkül buzdíthatnak a magyar törvények kijátszására.            |
| 4. Egyre több külföldről támogatott szervezet működik Magyarországon azzal a céllal, hogy hazánk belügyeibe átláthatatlan módon beavatkozzon. Ezek működése veszélyeztetheti a függetlenségünket. Ön szerint mit tegyen Magyarország? | a) Kötelezzük őket arra, hogy regisztráltassák magukat vállalva, hogy melyik ország vagy szervezet megbízásából, és milyen céllal tevékenykednek. |
|                                                                                                                                                                                                                                       | b) Hagyjuk, hogy továbbra is ellenőrizhetetlenül fejthessék ki kockázatos tevékenységüket.                                                        |
| 5. Magyarországon az elmúlt években azért volt eredményes a munkahelyteremtés, mert a saját utunkat jártuk. Brüsszel azonban támadja a munkahelyteremtő intézkedéseket. Ön szerint mit tegyen Magyarország?                           | a) A magyar gazdaság jövőjéről továbbra is nekünk, magyaroknak kell döntenünk.                                                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                       | b) Döntse el Brüsszel, hogy mit kell tenni a gazdaságban.                                                                                         |
| 6. Magyarország elkötelezte magát az adócsökkentés mellett. Brüsszel most emiatt is támadja hazánkat. Ön szerint mit tegyen Magyarország?                                                                                             | a) Ragaszkodjunk ahhoz, hogy mi, magyarok dönthessünk az adócsökkentésekről.                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                                                       | b) Törődjünk bele, hogy Brüsszel diktálja az adók mértékét.                                                                                       |

Forrás: 2017-es Nemzeti Konzultációs kérdőív; Felelős kiocsátó: Miniszterelnöki Kabinetiroda (1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 1–3.)

A 2017-es konzultációs kérdőíven 6 kérdés szerepelt (1. táblázat), melyekre előre megadott – elutasító és elfogadó jellegű – válaszok bejelölésével válaszolhatott a kitöltő. Az előre meghatározott válaszopciók minden konzultációs ív sajátjai. A konzultáció által érintett témák között több, az uniós politika szintjén is megjelenő kérdésről beszélhetünk. Kötődési elemként a 2016-os népszavazáshoz a témák fölött álló, az Európai Unió szerveinek döntési hatáskörét megkérdőjelező, vitató jelleg, hangnem jelölhető meg. Közös metszetként pedig itt is előkerül a bevándorlás témaköre.

Ebben a nemzeti konzultációban a kérdések tulajdonképpen ugyanarra a sémára épülnek. Egy vagy több kijelentő mondat, tájékoztatás után azt kérdezik a kitöltőtől, hogy „Ön szerint mit tegyen Magyarország?”. A kérdés nem állami szerv cselekményére vonatkozik, hanem a szuverén állam cselekményére, persze analógia útján eljuthatunk a szuverén állam irányításáért felelős

szervig, a Kormányig, ám a kérdés ilyen módon való megfogalmazása szintén szimbolikus és egyben affektív töltetet hordoz magában. A válaszok alapján itt sem állapítható meg egy keletkező kötelezettség valamilyen jogi lépésre, a válaszok alapján politikai cselekményre „hatalmazza fel” a kitöltő az országot, helyesebben annak Kormányát.

A kérdések előtt szereplő, tájékoztató jellegű kijelentő mondatok, illetve a lehetséges válaszlehetőségek megfogalmazása miatt a kérdések nem tekinthetők semlegesnek, két valós alternatíva közötti választásnak. Kijelenthető, hogy a kérdések útmutatást tartalmaznak arra a válaszra, amely a feltevő, a Kormány-által képviselt álláspontot támasztja alá. Két opcionális válaszlehetőség van mindegyik kérdésre. Ezek a kérdés előtt megfogalmazott kijelentő mondatra vonatkoznak, a válasz vagy azzal egyetértő, vagy azt ellenző lehet. Hasonlóan a népszavazáshoz, ahol a válasz szintén igenlő vagy nemleges lehet. A válaszban használt kifejezések, szófordulatok, mint a „Ragaszkodjunk” vagy „Törődjünk bele”, szintén olyan érzelmi töltetet hordoznak, amely a politikai indulatok, befolyásoló szándék, egyoldalú kommunikáció már tárgyalt leképeződése a kérdőívben.

A jognak számos funkciója van, ezek közül az egyik a politikai indulatok semlegesítése, konszolidálása. Ennek példáját láthatjuk a nemzetközi jog egyik tankönyvi funkciója kapcsán. Az államok akaratának összeütközése során

...a felek majdnem minden esetben a nemzetközi jog eszköztárát veszik igénybe. [...] A nemzetközi jogszabályok ugyanis alkalmasak arra, hogy kategóriáinak használatával a felek racionálisan megfogalmazzák, konkretizálják, szakszerűbbé tegyék követeléseiket, és ezzel korlátok közé szorítsák, depolitizálják konfliktusaikat. (Kende et al., 2018: 74.)

A nemzeti konzultációs ívnek – mint jogon kívüli, politikai eszköznek – azonban ezzel ellentétes a rendeltetése, a megjelenő érzelmi-szimbolikus jelleg miatt depolitizálásra semmiképp nem alkalmasak, a konzultáció eredeti jelentésével ellentétben pedig nem jelentenek valós lehetőséget a véleménynyilvánítás terén sem. Összességében megállapítható, hogy a konzultáció olyan politikai kommunikációs eszköz, amelyet rugalmasan lehet legitimációszerzésre és a politikai népszerűség növelésre használni, ugyanis nincs jogilag szabályozott keret, ami garanciákkal vagy fékekkel látná el a folyamatot. A népszavazással ellentétben nem lehet érvénytelen, sem eredménytelen, így – bár a kormányok által kezdeményezett népszavazások általában maguk is plebiszcitárius népszavazások –, ez az instrumentum – célját tekintve – még nagyobb hasonlóságot mutat a plebiszcitárius népszavazás intézményével, sőt, azt meghaladva még nagyobb szabadságot kínál a legitimációszerzésre.

Ellenérvként azonban megjelenhet az az álláspont, hogy mennyiben tekinti a kérdőívek eredményét – pontosan politikai, jogilag egyáltalán nem szabályozott volta miatt – befolyásoló tényezőnek a vitában részt vevő többi fél. Erre találhatunk válaszokat az Európai Bizottság „Észrevételek a kormány tájékoztatójára” című közleményében, melyben a „Stop Brüsszel” konzultációval kapcsolatos álláspontját fejtette ki a szerv. Ebben a közleményben olvashatjuk, hogy maga a Bizottság is fontosnak tartja a konzultációt, a vitát, de szeretné ezt a Római Nyilatkozat<sup>6</sup> – amely 27 tagállamnak és az Európai Tanács, Parlament és Bizottság vezetőinek nyilatkozata – által

<sup>6</sup> Lásd Rome\_declaration\_2017\_HU.pdf.pdf (Letöltés ideje: 2020. október 24.)

lefektetett keretek között tartani és nem „a kampánykommunikáció leegyszerűsített üzeneteire” építeni.<sup>7</sup> Láthatjuk, hogy a konzultációt és az azt kísérő kampányt nem tekinti a Bizottság a magyar állampolgárok véleményével egyenlőnek, azokat tisztán a Kormány kampányüzenetének tekinti, amire számos oka van.

A végrehajtó hatalom kezében van a kérdések és a válaszok megfogalmazásának joga, illetve az eredményeket a Nemzeti Kommunikációs Hivatal közli, melynek jogállása tekintetében elmondható, hogy az a végrehajtó hatalom közvetett irányítása alatt áll [247/2014. (X.1.) Kormányrendelet]. Így az egész konzultációs folyamat politikai, politikai célokat szolgál, és nem is kíván semlegesnek tűnni, vagy valódi, érdemi társadalmi vitát generálni. Amennyiben így tenne, annak számos jótékony következménye lehetne mind az állampolgárokkal való kapcsolattartás, mind a kérdések megvitatathóságának és a konzultációban résztvevők valós akaratának a döntéshozatalba történő becsatornázása tekintetében. Ennek feltétele azonban a jogi garanciák legalább minimális megléte, erre a későbbiekben térek vissza, mikor a konzultációt mint potenciális eszközt vizsgálom majd.

Tehát ebben a részben megállapítottuk, hogy célját tekintve a nemzeti konzultáció eszköze nagy hasonlóságot mutat a plebiszcitárius népszavazással, ez nem más, mint a legitimációszerzés. Különbségként megjelölhető, hogy a plebiszcitárius népszavazást politikailag semlegesebbé teszi a folyamat jog általi szabályozottsága, ami a garanciák révén egyúttal az eredménynek is jelentősebb súlyt ad. Ennek oka, hogy a jog által megállapított szabályok mögött nagyobb a demokratikus legitimáció. A népszavazásra vonatkozó szabályokat az a törvényhozó testület állapítja meg, aminek tagjait – szintén a jog által szabályozott, garanciális elemeket tartalmazó – választáson választották meg, felhatalmazásuk tehát közvetlenül a választópolgároktól ered. Emellett a népszavazás a közvetlen demokrácia olyan, szinte minden demokratikus berendezkedésű államban elismert eszköze, amely Magyarországon kivételes megvalósulása esetén a képviseleti demokrácia fölött áll, és amelyből jogalkotási kötelezettség is fakadhat sikeressége esetén. Ezekből az következik, hogy hazánkban az eredményt is nagyobb társadalmi elismerés kíséri, nagyobb tisztelet övezi, „egy vitában pedig a jogi érvek mindig tárgyszerűbben hangzanak, mint a politikaiak, és a másik fél a jogi érvek helyességét is könnyebben elismeri, mint a politikaiakét” (Kende et al., 2018: 74.).

#### **4. A plebiszcitárius népszavazás és a nemzeti konzultáció közös célja: a legitimitás**

Mielőtt kifejtem, hogy milyen módon igyekeznek legitimáló erőre szert tenni ezek az instrumentumok, szeretnék kitérni a legitimáció fogalmára. A legitimitás alatt Habermas a politikai rend elismerésre méltóságát érti (Habermas, 1994: 183–222.). A legitimitást a legitimációk közvetítik. Legitimáció alatt olyan jelenségekről beszélhetünk, melyek a legitimitással rendelkező dolognak az alátámasztására használhatunk, amelyekből az elismerésre méltóság fakad. „A modern állam egyik feladata, hogy megóvja a társadalmat a dezintegrációtól, ennek egyik eszköze a tömeges lojalitás biztosítása, amihez legitimációk szükségesek” (Habermas, 1994: 183–222.). Legitimációk lehetnek szubsztanciális érvek, intézményesített mechanizmusok, egyéb teljesítmények.

---

<sup>7</sup> Lásd [https://ec.europa.eu/hungary/news/20170518\\_nationalconsultation\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20170518_nationalconsultation_hu) (Letöltés ideje: 2020. október 24.)

#### 4.1. A népszavazás és a legitimáció kapcsolata

Ha a plebiszcitárius népszavazások közül a „személyre szabott” népszavazásokat tekintjük, kiemelhetők a Napóleon-féle<sup>8</sup> referendumok, ugyanis

...azok tárgya közvetlenül nem egy személy megítélése volt, ám a gyakorlatban a célja mégiscsak az volt, hogy egy formális és egy megalapozott álláspontból legitimálják az ország vezetőjének a hatalmát, és hogy megszerezzék az állam tagjainak hozzájárulását olyan politikai lépésekhez, melyeket már véghezvittek. (Biagi, 2017: 713–738.)

Itt legitimációként a személyes autoritás és az elért teljesítmény jelenik meg, tulajdonképpen ezekről döntenek az említett referendumok során. A plebiszcitárius népszavazások célja gyakran egy már meghozott döntésnek vagy egy személy autoritásának a legitimálása, elismerése.

A nemzeti konzultáció szintén ezt a célt szolgálja. Közvetett módon a Kormány politikai álláspontját legitimálja. Sőt, a konzultációk megítélését tekintve a kérdőívek kitöltése és visszapostázása a Kormánnyal való szimpatizálással jelent egyet, tehát mind az általuk képviselt politikával, mind az általuk elért teljesítménnyel való egyetértés kifejezéséről beszélhetünk. Ennek egyik oka, hogy a kérdések és adható válaszok megfogalmazása eleve a Kormány által kívánatosabbnak tartott opció felé tereli a kitöltőt, másik okként pedig a közügyekben való döntés mögötti indítékok jelölhetők meg.

Az, hogy mi alapján tölt ki valaki egy ilyen kérdőívet, hasonlóan vizsgálható a szavazati jog gyakorlásának módjához. A szavazót és a kitöltőt sok tényező befolyásolja döntésében, illetve abban, hogy egyáltalán él-e szavazati jogával, vagy kitölti, visszaküldi-e ezeket az íveket. A népszavazások esetében is, a kampányoknál, tájékoztatásoknál nagyobb szerepet kapnak az úgynevezett „gondolati mankók”. Ilyen például a Kormányba vetett bizalom, amely gyakran a személyes érdeknél is nagyobb erővel bír e kérdések eldöntése során.

A konzultáció formáját megvizsgálva, a sugalmazó válaszok és a kérdések érzelmekre építő megfogalmazása adja annak a kijelentésnek az alapját, hogy ez egy politikai kommunikációs eszköz, és inkább rokonítható politikai kampányokkal, mint tudományos kutatásokkal vagy a jogi eszközök közé sorolható népszavazással, holott formailag sok hasonlóságot fedezhetünk fel ez utóbbival. Nem valós konzultációról van szó, nem a nép politikai részvételének megvalósulását látjuk, hanem egy, már meghozott politikai – később talán jogi formába is öntött – döntés gyakran utólagos legitimációját.

## 5. Összegzés

A következőkben összefoglalom a két, eddigiekben vizsgált, Magyarországon is használt eszköz, a plebiszcitárius népszavazás és a nemzeti konzultáció közötti párhuzamokat és különbségeket. A hasonlóságok tekintetében három tényezőről írok:

<sup>8</sup> Napóleon 1802-ben, mikor a Szenátus nem volt hajlandó felruházni az élete végéig tartó konzuli címmel, úgy döntött, az embereket kérdezi meg. A kérdés így szólt: „Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie?” Ez volt az első olyan eset, mikor egy népszavazási kérdés tartalmazta egy személy nevét (Biagi, 2017: 713–738.).

- a) a kezdeményező személye;
- b) az eszközök megjelenési formája;
- c) az eszközök *de facto* célja.

*a) A kezdeményező személye*

Az első szempontot vizsgálva arra a következtetésre jutunk, hogy a 2016-os plebiszcitárius népszavazási kezdeményezés a végrehajtó hatalom legfőbb szervétől, a Kormánytól ered, a nemzeti konzultációk mindegyike szintén ehhez a szervhez köthető, tehát a *kezdeményező*, a folyamatot beindító szereplő azonos. A folyamatokkal kapcsolatban az is megállapítható hasonló elemként, hogy azok egy vagy több másik szerv közbeiktatásával bonyolódnak le; a népszavazás esetében közigazgatáson kívüli szervek, a nemzeti konzultáció esetében közigazgatáson belüli szervek közreműködésével. Erre a különbségre alább visszatérek.

*b) Az eszközök megjelenési formája*

Formáját tekintve is hasonló a két eszköz megvalósulása a gyakorlatban, hiszen mindkét esetben rövid, egyszerű, nem összetett kérdés(ek)e)t látunk, mely(ek)re igenlő vagy nemleges válasz adható. A Magyarországon számontartott népszavazások közül olyanra is látunk példát, ahol nem csak egy, hanem több kérdésről kérdezték az állampolgárokat. Ilyen volt az 1989-es népszavazás, melyben négy kérdésről döntöttek a szavazók, a köztudatban is a „négyigenes” népszavazásként tartják számon. 2008-ban három kérdésről dönthettek a választópolgárok. Az akkor hatályos és irányadó 1989. évi XVII. a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény megfogalmazásában a „kérdés (kérdések)” kifejezéssel találkozhatunk. A „rég”i” népszavazási törvény alapján tehát lehetséges volt több kérdés tárgyában is népszavazási eljárást indítani, kezdeményezni. Így a fent említett, „rég”i” népszavazások a maguk kérdéseivel formailag jobban hasonlítottak a nemzeti konzultációra, mivel ott is tetszőleges számú kérdésben kérhető ki a kitöltő véleménye.

*c) Az eszközök de facto célja*

Harmadik hasonlóságként az eszközök gyakorlatban megvalósuló, tényleges célját emelném ki. Mind a 2016-os népszavazást, mint a 2017-es nemzeti konzultációt – valójában az összes nemzeti konzultációt – a Kormány saját politikai irányvonalának és már megtett rendelkezéseinek legitimálására használta és használja. A lépések helyességének utólagos bizonyítékeként mind a nemzeti, mind a nemzetközi politikában hivatkoznak ezek eredményeire. Míg ez a nemzeti konzultációk esetében akár elfogadható lépés is lehetne, addig a népszavazás ilyen módon történő felhasználása annak immanens korlátozását jelenti, és nemcsak erodálja a népszavazás eszközének demokratikus hagyományait, hanem az eszköz eredeti rendeltetésével ellentétes alkalmazásához vezethet. Ezen keresztül pedig a közvetlen demokrácia, a nép általi közvetlen döntéshozatal, hatalomgyakorlás fokozatos visszaszorulását is eredményezheti. Ha ez az eszköz ilyen minőségében elveszti azt a tekintélyt, amire történelme során szert tett, úgy az állampolgárok kénytelenek lesznek az őket közvetlenül érintő, kardinális kérdésekben is a közvetett, képviseleti hatalomgyakorlásra keresztül az általuk – többéves ciklusok elteltével – választott képviselőkre bízni a döntést. Könnyen belátható, hogy ez pedig a visszahívási jog hiányával egybekötve az állampolgárok jogi és jelentős érdekeinek csorbulásával járna.

Kérdéses, hogy mennyire van maguknak az állampolgároknak szüksége a népszavazás intézményére tekintve, hogy azon államokban, ahol használják ezt az eszközt, megfigyelhető egy bizonyos mértékű csökkenés a részvételi hajlandóság, a politikai részvételi jog gyakorlásának aktivitása

terén (Chmelová, 2016: 40.). Ezt a csökkenést tovább „ösztönözheti” a népszavazások többé-kevésbé nyíltan plebiszcitárius módon, politikai célokra történő felhasználása. Ha az állampolgárok nem az őket közvetlenül érintő kérdésekről dönthetnek a népszavazások során, hanem a valódi kérdés egy szimbolikus, nagyobb eszméhez tartozás, akkor ezt felismerve az ellentétes véleményen lévők, a kritikusak vagy bizonytalanok hajlamosak lehetnek tartózkodni választójoguk gyakorlásától.

A hasonlóságok összegzése után térjünk rá a különbségek elemzésére. Különbségek alatt négy tényezőt különíthetünk el:

- a) az eszközök jellege;
- b) a folyamatért felelős szerv;
- c) a kérdések száma;
- d) az „eredeti” rendeltetés.

#### *a) Az eszközök jellege*

A népszavazás jogi eszköz, míg a nemzeti konzultáció a politikai kommunikáció eszköze. Alakilag az a fő különbség, hogy a népszavazás garanciákhoz kötött, jogszabályban szabályozott, formális instrumentum, melynek – egyre gyakrabban használt – oldalági megjelenési formája a plebiszcitárius népszavazás, amely kategória – potenciálisan populista jellege ellenére – továbbra is jogi képlet, így nagyobb társadalmi konszenzust tudhat a magáénak. Ezért is aggályos alkalmazásának azon módja, mely a politikai eszközként megjelölt nemzeti konzultáció alkalmazásával rokonítható.

#### *b) A folyamatért felelős szerv*

Különbségként említhetjük még az adott instrumentumért felelős szerv helyzetét a közhatalomgyakorlás rendszerében. A népszavazás elrendeléséről a törvényhozó hatalom, az Országgyűlés dönt, a lebonyolításért pedig olyan szervek felelősek, melyek csak a törvénynek vannak alárendelve, és nem utasíthatnak. Tehát a népszavazás a törvényhozó hatalomba tartozó, illetve a törvényhozó jogalkotásának alávonatán működik. A nemzeti konzultációért felelős szervek, egyrészt a Nemzeti Kommunikációs Hivatal mint központi államigazgatási szerv miniszter (kabinetfőnök) irányítása alá tartozó, kiszolgáló típusú központi hivatalként működő, központi költségvetési szerv és a Miniszterelnöki Kabinetiroda – mely a miniszterelnök politikai munkaszervezete. Tehát tulajdonképpen teljes mértékben a végrehajtó hatalom alá tagozódik be. Emellett érvként szerepeltethető az is, hogy a Nemzeti Konzultációkhoz fűzött indokolásokat Magyarország Kormánya nevében adják ki, a folyamatról szóló közlemények is e testülettől származnak.

#### *c) A kérdések száma*

A kérdések számát az összehasonlítás során már a különbségek közé kell sorolnunk a hatályos jog alapján. Az új Nsztv. 3. § (2) bekezdésében szereplő rendelkezés szerint: „Egy kezdeményezésben egy kérdés szerepelhet.” A nemzeti konzultációban viszont tetszőleges számú kérdésről megkérdezhetők az állampolgárok, így információforrásként, a közvélemény megismerésének hatékonyabb és kiterjedtebb eszköze is lehet, ahogyan arra a lentiekben kitérek majd. A mai napig megvalósult konzultációk közül beszélhetünk hat-, tizennégy- és tízkérdéses ívről is.

#### *d) Az eszközök eredeti rendeltetése*

Az utolsó különbségként az „eredeti rendeltetést” említem meg. A népszavazás a közvetlen demokrácia eszközeként arra hivatott, hogy a választójoggal rendelkezők az őket közvetlenül érintő

kérdésekben véleményt nyilváníthassanak. A plebiszcitárius népszavazás azonban, populista felhasználásának köszönhetően, egyre távolabb kerül a politikát és a közéletet, valamint magát a demokráciát továbbdemokratizálni is képes, eredeti funkciójától.

A deliberatív demokráciát kiemelő teóriák [...] azt állítják, hogy a deliberatív eljárások – mint a nyilvános egyeztetések, melyek kölcsönös tiszteleten és racionális értekezésen alapulnak – alapvető fontosságúak a demokráciában, mert segítenek az egyéni preferenciák formálásában, és összefogják ezeket a közösség preferenciáivá. (Pállinger, 2013: 34.)

Véleménye szerint a hagyományos értelemben vett népszavazás ilyen nyilvános, sokszereplős egyeztetés lehet.

A nemzeti konzultáció rendeltetése – néhol kimondva, néhol kimondatlanul – tisztán a legitimitás megszerzése. Például az „Állítsuk meg Brüsszelt!” konzultációhoz kapcsolt közleményben ezt olvashatjuk: „úgy döntöttünk, hogy a magyar emberek támogatását, kiállását kérjük e sorsdöntő brüsszeli vitákhoz. Ezzel a céllal indítottuk meg a nemzeti konzultációt, amely bevonja a magyarokat ebbe a folyamatba.”<sup>9</sup> Tehát ebben az esetben *explicite* is szerepel az Európai Unióban képviselni kívánt, érvek mögötti társadalmi támogatottság növelésének célja. Az a végső megállapítás tehető, hogy a 2016-os népszavazási kérdés, illetve a referendum megvalósulása, valamint a későbbi politikai felhasználás módja hajlik inkább a nemzeti konzultációk megfigyelhető gyakorlatához, ezért illetük a plebiszcitárius jelzővel, ám azzal is tisztában kell lennünk, hogy általában, a kormányok által kezdeményezett népszavazások valódi célja a nemzeti konzultációk néhol felvállalt, néhol leplezett céljával rokonítható. Személy szerint a népszavazás ilyen módon történő felhasználása ellen foglalkozom állást, és annak a népi iniciatívák által biztosított, vagy a képviseleti hatalom feletti felülvizsgálatot utólagosan lehetővé tévő funkciója mellett állok ki.

Végső soron hogyan értékelhető akkor a nemzeti konzultáció intézménye, létjogosultsága? Létezhet-e az állampolgárok számára valós véleménynyilvánítási fórumként funkcionáló változata?

Összefoglaló táblázat:

#### Hasonlóságok

| a) A kezdeményező        | b) Az eszköz megjelenési formája            | c) Az eszközök <i>de facto</i> célja.                             |
|--------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Magyarország<br>Kormánya | Előre meghatározott, eldöntendő<br>kérdések | Politikai döntés társadalmi támogatásának kifejezése, legitimálás |

#### Különbségek

|                     | a) Az eszköz jellege | b) A folyamatért felelős szerv           | c) A kérdések száma                 | d) „Eredeti” rendeltetés                                    |
|---------------------|----------------------|------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Népszavazás         | Jogi                 | Országgyűlés, NVB                        | Régi Vt.: több<br>Hatályos Vt.: egy | Közvetlen véleménynyilvánítás, deliberatív vita kialakítása |
| Nemzeti konzultáció | Politikai            | Nemzeti Kommunikációs Hivatal, (Kormány) | Több, tetszőleges számú kérdés      | Legitimitás megszerzése                                     |

Forrás: saját szerkesztés

<sup>9</sup> Magyarország Kormányának kiadványa: Miért van szükség nemzeti konzultációra? <http://www.kormany.hu/download/d/1d/01000/Nemzeti%20Konzult%C3%A1ci%C3%B3.pdf> (Letöltés ideje: 2020. november 3.)

## 6. A közvetlen demokrácia jelentősége és a nemzeti konzultáció mint potenciális eszköz

### 6.1. A közvetlen demokrácia előnyei

A közvetlen demokráciának világszerte sok támogatója van a politikusok és a kutatók között, továbbá ahol nagy teret kap, ott az állampolgárok kifejezetten elégedettek vele (LeDuc, 2009: 107). A legtöbb politikai közösség könnyedén meg tudja fogalmazni, mik azok a kérdések, amelyek olyan nagy jelentőséggel bírnak, hogy a közvetlen demokrácia eszközeinek alkalmazását teszik szükségesé. Ilyenek az alkotmánymódosítások, a hatáskörök nemzetközi vagy szupranacionális szervezetekre történő átruházásának kérdése, az állam területi integritásához kapcsolódó kérdések, illetve a saját nemzetfogalom meghatározása (Moeckli, 2018: 335–341.).

A közvetlen demokrácia eszközeként tarthatjuk számon azokat a népszavazásokat, amelyeken egy-egy terület költségvetéséről döntenek. Ilyen például Svájc, ahol a főváros, Bern költségvetését az állampolgárok népszavazás során hagyják jóvá. Azonban az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy még Svájcban is – ahol a leggyakrabban alkalmazzák nemzeti szinten a közvetlen demokráciai eszközeit – mindössze a lehetséges ügyek csupán 7%-át döntik el nyilvános szavazáson (Pállinger, 2013: 29.). Ennek egyik oka lehet, a nagyfokú szervezetségi igényen kívül, hogy a népszavazások magukban rejtik a többség zsarnokságának veszélyét, mivel az a döntés lesz befolyásoló vagy jogilag kötő, amely a népszavazáson a többség támogatását élvezi. A kisebbségi szempontok pedig a népszavazás negatív, mínuszban maradó részei, melyek nem fognak a döntéshozatalban manifesztálódni. A kisebbségi közvetlen demokrácia eszközei a népi iniciatívák, az olyan kezdeményezések, amelyek a társadalomból erednek, élhetnek vele akár választópolgárok – könnyen teljesíthető küszöbök mellett<sup>10</sup> –, akár szervezetek, képviselve a többségi állásponttól eltérő véleményeket.

Szintén Svájcban találhatunk viszont olyan példát, amely megcáfolja a népszavazás majoritárius eszköz jellegét. Itt ugyanis akár egyetlen szervezet döntése elég a népszavazási folyamat elindításához: „a népszavazás veszélye Damoklész kardjaként lebeg a törvényhozás fölött. Ennek megoldásaként ezeket a szervezeteket integrálták a törvényhozást megelőző politikai folyamatba, pl. előparlamenti egyeztetés keretében.” (Kriesi, 2009: 89.)

Ebben a kérdésben azt a következtetést lehet levonni, hogy a közvetlen demokráciában határozottan vannak megfelelő, adekvát intézményi mechanizmusok a kisebbségi jogok védelmére. Pállinger Zoltán Tibor szerint az alkotmányos garanciák, alkotmánybíróságok és az emberi jogi és kisebbségi jogi egyezmények képesek megelőzni a közvetlen demokrácia negatív hatásait, amennyiben intézményesült formában és a rendeltetésüknek megfelelően működnek.

Vannak olyan államok, ahol ezen eszközök alkalmazása rutinszerű, mert a politikai részvételi jogokat alkotmányosan garantálják, és ezek a folyamatok teljes mértékben fejlett – a politikai rendszer integráns részét képező – eljárási mechanizmusokkal rendelkeznek. Természetesen

<sup>10</sup> A föderáció szintjén 100 000 állampolgár, azaz a választók alig több mint 2%-a már alkotmánymódosító indítványt nyújthat be a kötelező referendum kiírását követelő petíció aláírásával. (Kriesi, 2009: 90.)



ezekben az országokban van a legnagyobb hatással a politikai rendszerre a közvetlen demokrácia alkalmazása. (Pállinger, 2013: 34.)

Végeredményben azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a kisebbség jogainak szempontjából a közvetlen és a képviseleti demokrácia között nincs markáns különbség, az alkotmányos korlátok, az emberi jogi és kisebbségi jogi egyezmények mindkét esetben biztos korlátot jelentenek a többségi zsarnokság előtt. Ennek egyik eleme a társadalom politikai kultúrája, a vitakultúra, a szabad véleménynyilvánítás és a deliberatív diskurzus megteremtése, amely pont ezen „vitaeszközök” gyakori alkalmazásával teremthető meg és fejlődhet.

## 6.2. A nemzeti konzultáció mint potenciális közvetlen demokratikus eszköz

A nemzeti konzultáció olyan eszköz lehet, amely több kérdésen keresztül meg tudja jeleníteni az emberek véleményét, azon belül pedig – kézzelfoghatóan és százalékokban is kimutathatóan – a kisebbségben maradók érdekeit is, így téve azokat is előzetesen becsatornázzhatóvá a döntéshozatalba, valamint az egyes alternatívák támogatottsági aránya szempontjából is beszédessé lehet egy ilyen „felmérés”. A kérdésben megmutatkozó megosztottság mértékének felmérésére is alkalmas ez az eszköz, hiszen nem mindegy, hogy egy kérdésben lehetséges megoldás az érdekeltek 51%-ának támogatását élvezzi csupán, vagy 99% ért egyet a javasolt intézkedéssel.

A nemzeti konzultáció jelenlegi formájában politikai népszerűség és legitimitás-növelésre alkalmas. Ha azonban nem politikai kommunikációs eszközként tekintenénk rá, hanem – bizonyos módosításokat eszközölve – beintegrálnánk a közvetlen demokrácia eszközei közé, úgy vélem, alkalmas eszköze lehetne a döntéshozatal előkészítésének. Ehhez azonban számos előfeltételnek kellene teljesülnie, melyek az eszköz alkotmányos működését lennének hivatottak biztosítani. Ha rangsorolnánk a közvetlen demokrácia eszközeit, akkor mindenképpen a népszavazás lenne ennek a hierarchiának a tetején, így a nemzeti konzultáció eszköze erősségében és rangban is alatta helyezkedne el. Tehát ez azt is jelentené, hogy a konzultációkat nem lehetne a népszavazás alól is kivont területeken alkalmazni, mintegy „kijátszva” a bizonyos tárgyköröket tiltó szabályokat. A rang fordított korrelációban áll az eszköz felhasználásának gyakoriságával. Tehát azokban a kérdésekben kerülhetne sor nemzeti konzultációra, melyekben a téma nem bír olyan relevanciával, nem érinti a választópolgárok országos szintű, jelentős érdekeit olyan közvetlenül, hogy az népszavazás lefolytatását indokolná. Olyan megszületendő döntések előkészítési folyamatában kerülhetne rá sor, melyek mégis relevánsak a választópolgárok, állampolgárok életviszonyainak tekintetében, így a döntés nem csak egy felülről „ráerőszakolt” kötelezés lenne a társadalomra,<sup>11</sup> hanem az valahol a társadalomból, magából indulna organikusan, és ezzel a többség zsarnoksága is finomítható, visszafogható lenne. A kérdések megfogalmazásának módját, a konzultációra nyitva álló határidőt, a leadás módját mind jogszabályi keretek tartalmazzák. A konzultációk eredményét a döntéshozók kötelesek lennének a döntéselőkészítő folyamatban érdemben megvitatni, indokolt döntésben elfogadni, és a döntésbe beemelni, vagy azt indokolással kísérvé elutasítani. Az eszköz ilyen formában történő használatának alkotmányos feltételei a jogszabályoknak való megfelelésben foglalhatók össze, ebben immanensen megjelenik az Alaptörvénynek való megfelelés is. A folyamat jogszabályi garanciákkal való ellátása, a központi és helyi szinten való szabályozás megvalósítása

---

<sup>11</sup> Ilyen *top-down* rendszerre látunk példát a plebiszcitárius népszavazás kapcsán is Körösenyi András tanulmányában megjelenő David Altman csoportosításában (Körösenyi, 2017: 31.).

egy, az állampolgárok közvetlen véleményét közvetítő rendszert hozna létre, melynek külön infrastruktúrája lenne, és a döntések előkészítést végző szervek sorába illeszkedne a közigazgatási szervezetrendszeren belül. Természetesen a folyamat megfelelő működéséhez olyan független vagy felettes fórumok becsatolása is szükséges lenne, melyek a döntést meghozó szerveken „számon kérhetik” a konzultáció eredményéről való döntést, illetve annak jogszabályoknak való megfelelését. A konzultáció eredményének döntésbe való beemelését elutasító döntés a már említett fórum előtt a konzultációban részt vevő megkérdezettek bizonyos számú – kellően releváns érdeket jelző – csoportja által lenne megtámadható. A konzultáció ilyen módon történő felhasználásának legnagyobb előnye a választási cikluson belül, a közvetlen választások közötti politikai véleményeknek – azon belül a kisebbségi véleményekre is kiterjedő – valós megjelenítése lenne.

A konzultáció felhasználására érdekes példa, hogy a közelmúltban Magyarországon helyi szinten is találkozhattunk konzultációval – igaz, nem jog által szabályozott formában. Ilyen volt „a Fővárosi Önkormányzat és a Budapest Fejlesztési Központnak az I. és a XI. kerületi önkormányzatokkal egyetértésben – közösen indított párbeszéde” a Gellért-hegyi közparkról, hogy „a budapestiek véleményét megismerve születhessenek meg a döntések a jövőbeli fejlesztésekről”.<sup>12</sup> A kérdőív az interneten keresztül volt kitölthető.

Ha elvégeztük a nemzeti konzultációnak mint politikai kommunikációs eszköznek a fent vázoltak szerinti átalakítását a közvetlen demokrácia egyik eszközévé, láthatjuk, hogy milyen előnyöket és kedvezményeket hozhat a közéletbe. Ugyanis „abból a szempontból is vizsgálható a közvetlen demokrácia, hogy gazdaság és az állampolgárok mindennapi személyes jóléte szempontjából miért is hasznos a döntéshozás e formája” (Kriesi, 2009: 103.). Tehát a dogmatikán és a legitimációs erőn túl megvizsgálhatjuk a mindennapi problémákra, az emberek életére közvetlenül ható pragmatikusabb oldalt is.

Svájcban [...] egyes kantonokban az állampolgárok a kanton költségvetési kérdéseiben, az adók és kiadások ügyében is dönthetnek. A 26 kanton összevetésének eredményekén kijelenthető, hogy a közvetlen demokrácia intézményei jórészt kedvezően befolyásolják a gazdaságot. (Kirchgässner – Feld – Savioz, 1999)

A közkiadások sokkal jobban tükrözik az állampolgárok preferenciáit és sokkal alacsonyabb mértékűek, mint az inkább a képviseleten alapuló rendszerekben. [...] Azokban a kantonokban, amelyek kiterjedt közvetlen demokratikus intézményeket hoztak létre, sokkal kisebb az államadóság, jobb az adózási kedv és fejlettebb a közszolgáltatás. (Kriesi, 2009: 103.)

Markku Suksi olyan eszközt javasol, amely igencsak rugalmas és alkalmas lenne az emberek politikai véleményének kikérésére, az adott ország politikai körülményeinek megfelelően, ennek ő a *policy vote* (‘politikai szavazás’) nevet adta (Suksi, 1993: 11.). Azon az állásponton vagyok, hogy a nemzeti konzultáció ilyen, akár országos szinten is használt eszköz lehet a jogi döntések meghozatalát előkészítő politikai folyamatok során. Ez az eszköz a választások közötti időszakban is lehetővé tenné a hatalmat gyakorlók döntéseiről való, valós véleménynyilvánítást, a valódi alternatívák közötti döntést. Tulajdonképpen ennek az alapjognak a biztosítására szolgáló egyik eszköz lenne,

<sup>12</sup> Lásd <https://ujbuda.hu/ujbuda/hogyan-legyen-meg-jobb-a-gellert-hegy> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)

formalizált keretek közötti folyamat, melynek eredményéről a döntéshozók kötelesek lennének határozni, indokolással ellátva. Természetesen egy ilyen eszköz létjogosultsága a már létező véleménynyilvánítást szolgáló eszközök mellett vitatható, azonban a jelenlegi formájában a konzultáció nem nevezhető valódi egyeztetési folyamatnak, annak létjogosultsága és közéletben elfoglalt helye megkérdőjelezhető. Ezért javaslatom az eszköz társadalmilag és demokratikusan is hasznos átforrásmálásra vonatkozik, annak másik alternatívaként való teljes megszüntetése helyett.

## **Irodalomjegyzék**

### **Jogforrások:**

Magyarország Alaptörvénye

1992. évi LXVI. törvény

2013. évi XXXVI. törvény

2013. évi CCXXXVIII. törvény

2014. évi XX. törvény

2015. évi CXLVIII. törvény

2018. évi V. törvény

247/2014. (X. 1.) Kormányrendelet

94/2018 (V. 22.) Kormányrendelet

36/1994. (VI.24.) Alkotmánybírósági határozat

52/1997. (X.14.) Alkotmánybírósági határozat

62/1997. (XII.5.) Alkotmánybírósági határozat

12/2007. (III.9.) Alkotmánybírósági határozat

103/2007. (XII.12.) Alkotmánybírósági határozat

76/2008. (V.29.) Alkotmánybírósági határozat

7/2014. (III.17.) Alkotmánybírósági határozat

8/2016. (V.10.) Országgyűlési határozat

150/2016. Nemzeti Választási Bizottsági határozat

A Kúria Knk. IV.37.222/2016/9 végzése

2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (GDPR)

### **Szakirodalom:**

Chmelová, Ing. Eva (2016): A népszavazás szabályozása a Szlovák Köztársaságban. In: Gáva Krisztián – Téglási András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. 35–40. pp.

Dobos Éva (2015): Nemzeti konzultáció. *Ezredvég*, Vol. 25., No. 4., július–augusztus. [http://www.ezredveg.vasaros.com/html/2015\\_07\\_08/1507081.html#doev](http://www.ezredveg.vasaros.com/html/2015_07_08/1507081.html#doev) (Letöltés ideje: 2021. október. 18.)

Habermas, Jürgen (1994): Legitimációs problémák a modern államban. In: Jürgen Habermas: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Atlantis. 183–222. pp.

- Karácsony Gergely (2009): A népszavazási döntések motivációi Magyarországon. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó. 197–225. pp.
- Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (2018): *Nemzetközi jog*. Második kiadás. Budapest, Wolters Kluwer Hungary.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (2018): *Európai közjog és politika*. Negyedik kiadás. Budapest, Wolters Kluwer Hungary.
- Kiss Balázs – Szabó Gabriella (2015): Politikai kommunikáció. In: Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 333–353. pp.
- Körösenyi András (2017): Weber és az Orbán-rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 26., No. 4., 7–28. pp.
- Kriesi, Hanspeter (2009): Közvetlen demokrácia. Svájc esete. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó. 87–106. pp.
- Kukorelli István (2019): *Kell-e nekünk népszavazás?* Lakitelek, Antológia Kiadó.
- LeDuc, Lawrence (2009): A népszavazás demokráciája. Információ, kampányok és szavazás. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó. 107–131. pp.
- Moeckli, Daniel (2018): Referendums: Tyranny of the Majority? *Swiss Political Science Review*, Vol. 24., No. 3., 335–341. pp.
- Pozsár-Szentmiklósy Zoltán (2016): A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. *Jogesetek Magyarázata*, No. 1–2., 77–84. pp.
- Pállinger Zoltán Tibor (2013): Direct Democracy in Europe: Current Discussions. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 9., No. 4., 27–40. pp.
- Suksi, Markku (1993): *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht – Boston – London, Martinus Nijhoff Publishers.

#### **Internetes hivatkozások:**

- Római Nyilatkozat (2017. március 25.): *A 27 tagállam az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetőinek nyilatkozata*. Rome\_declaration\_2017\_HU.pdf. (Letöltés ideje: 2020. november 11.)
- Európai Bizottság közleménye: Nemzeti Konzultáció: Észrevételek a kormány tájékoztatójára. [ec.europa.eu/hungary/news/20170518\\_nationalconsultation\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20170518_nationalconsultation_hu) (Letöltés ideje: 2020. november 11.)
- Magyarország Kormányának tájékoztatója a nemzeti konzultáció szükségességéről: [www.kormany.hu/download/d/1d/01000/Nemzeti%20Konzult%C3%A1ci%C3%B3.pdf](http://www.kormany.hu/download/d/1d/01000/Nemzeti%20Konzult%C3%A1ci%C3%B3.pdf) (Letöltés ideje: 2020. november 13.)

Moeckli, Daniel: *Referendums: Tyranny of the Majority?* <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spsr.12317> (Letöltés ideje: 2020. november 14.)

Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának honlapja: [ujbuda.hu/ujbuda/hogyan-legyen-meg-jobb-a-gellert-hegy](http://ujbuda.hu/ujbuda/hogyan-legyen-meg-jobb-a-gellert-hegy) (Letöltés ideje: 2020. október 2.)

## Demokratikus innovációs eszközök-e a társadalmi konzultációk?

És ha igen, miért nem? A magyar és a belga példa

### 1. Bevezetés

A demokratikus innovációs eszközök egyszerre lehetnek képesek a közvetlenebb döntéshozatal megvalósítására, illetve a politikai kultúra formálására is – többek közt. Tekintve, hogy eszközökről, módszerekről van szó, minden esetben valamilyen formális vagy informális csoport akaratán múlik a használatuk. Egy-egy eszköz használatát viszont nem csupán egy van/nincs elválasztás alapján tudjuk jellemezni, hanem talán még fontosabb az innováció minősége is. És persze ott van az az alapvető, a politika teleologikusságából következő szempont is, miszerint minden aktornak valamilyen célja van, akár egy-egy demokratikus innováció meghonosításával is. Felvetődik tehát a logikus kérdés: vajon minden demokratikus innováció csak az eszközöknél megszokott, társadalmiasító, közvetlen demokrácia irányába mutató célrendszert szolgálhatja? A fentiek alapján, dolgozatomban arra teszek kísérletet, hogy a társadalmi konzultációk eszközének, jelenségének jobb megismerése mellett igyekezzem a fenti dilemma tárgyalásához hozzájárulni.

Kutatásomban a demokratikus innovációs eszközök családján belül a társadalmi konzultáció műfaját vizsgálom, előbb az elméleti alapok, majd két gyakorlati eset bemutatásával és összehasonlításával. Az elemzés célja kettős: egyrészt a társadalmi konzultációs eszközök elméleti és gyakorlati bemutatása; másik oldalról pedig a gyakorlati esetek szintjén a komparativitás megteremtése és az összehasonlítás lefolytatása a cél. Az esetek szintjén előbb a Fidesz, majd 2010-től az Orbán-kormányok egyik fontos, a magyar környezetben innovatív eszközét, az ún. nemzeti konzultációkat vizsgálom, majd szintén esetként mutatom be a belgiumi népi konzultációk intézményét, gyakorlatát.

A dolgozat fontos célkitűzése bemutatni, hogy a társadalmi konzultációk esetében nem beszélhetünk egy egységes gyakorlati megvalósítási „receptről”, hiszen bár azonos pontok megtalálhatók, akár a két bemutatott esetben is, célját (*cél-ismerv*) és megvalósítását (*minőségi-ismerv*) tekintve léteznek különbségek konzultáció és konzultáció között. Ezt pontosítva kutatásomban annak az állításnak a vizsgálatára vállalkozom, mely szerint a társadalmi konzultációk nem minden esetben demokratikus innovációk valójában.

A kutatást továbbá olyan kérdések motiválták, minthogy komparatív szemszögből mit tudhatunk meg ezekről az innovációs formákról; vajon a megvalósult gyakorlati formák miképpen hat(hat)nak vissza a felvázolt elméleti keretre; melyek azok a szempontok, amelyek alapján osztályozhatók, illetve elkülöníthetők a konzultációk; valamint melyek azok az elméleti és gyakorlati problémák, amik „ronthatják” egy konzultáció innovációs képességét?

Részben a kutatás során alkalmazott, elsősorban leíró és összehasonlító módszerek miatt, részben pedig a dolgozat jellege miatt alapvetően egy feltáró, kvalitatív típusú megismerési folyamatra vállalkoztam.

## 2. Definíciós lehetőségek

A demokratikus innovációs eszközök általában a mára bevettnek<sup>1</sup> számító képviselői demokrácia hiányosságait, a velük szembeni pesszimizmust igyekeznek innovatív újításokkal átformálni – például a képviselők visszaélhetnek döntési helyzetükkel, hiányzik a közvetlen kapcsolat a választópolgárokkal (Smith, 2009b: 4.). Ezek a transzformatív eszközök viszont nem egyenértékűek, az eszközök többsége sokkal inkább képezi egy-egy új paradigma, megoldási kísérlet egyes lépcsőfokát. A társadalmi konzultációk és más műfajok közé nem tehető egyenlőségjel, különösen azért, mert előbbiekre csak viszonylag kevés esetben tekinthetünk teljesen önálló és jól körülírható eszközként. A konzultációk ugyanis nem döntéshozatali eszközök (Röcke, 2013: 38.), csupán az azt megelőző döntéshozatalhoz, a vélemények minél szélesebb körű megismeréséhez járulnak hozzá.

Viszonylag nehéz ugyanakkor egészen pontosan definiálni a konzultáció fogalmát. Ennek elsődleges oka, hogy a fogalom nem mindig jelenti pontosan ugyanazt. Az OECD egyik dokumentuma például konzultációnak kizárólag a többlépcsős, személyes csoportos találkozáson alapuló, demokratikus eszközt érti. Smith ehhez hasonlóan alapvetően a személyes érintkezéssel, tanácskozással, egymás véleményeinek megismerésével együtt járó folyamatként hivatkozik a konzultációra (Rodrigo – Amo, 2009: 16.). Mások pedig a konzultációt mindössze az igazi részvételnél gyengébb, tulajdonképpen csak egy „látszólagos” kérdezz–feleleknek tekintik (Collins – Ison, 2006). Előfordul az is, hogy nem önálló intézményként, nem demokratikus innovációs eszközként tekintenek a társadalmi konzultációkra, hanem pusztán egy alaptípus, a vélemények minimális párbeszéd általi becsatornázását jelenti, például egy népszavazás formájában (Kaufman et al., 2010: 253.).

Érdemes itt is megemlíteni, hogy a konzultációk formai oldalról igen eltérők lehetnek, viszont – a demokratikus innovációk többségéhez hasonlóan – ennél az eszköznél is az ügyközpontúság a jellemző (Newton – Geissel, 2013).

Mindenképpen fontos összegzésként megemlíteni, hogy a konzultációra mint fogalomra vagy a vélemények kikéréseként (egyoldalú), vagy pedig tanácskozásként (kétoldalú) tekintünk, hiszen tulajdonképpen ezen két lehetőség mentén oszlik szét a szakirodalmi definíciós kísérletek többsége is, a formai oldal tekintetében.

Éppen ennek megfelelően dolgozatomban is alapvetően általános fogalomként kívánok tekinteni a társadalmi konzultációra. Úgy vélem ugyanis, hogy akkor tudjuk igazán megragadni a fogalmat, ha nem pusztán a magyar köznyelvben ismert megvalósítási formára, technikára koncentrálnunk, hanem sokkal általánosabban, gyűjtőfogalomként vizsgáljuk, ami magában hordozza az összes többi demokratikus innovációs eszközt, intézményt (Newton – Geissel, 2013: 46.). Ezt az álláspontot erősíti maga a fogalom többes jelentése is, amelyek között (vélemény kikérése és tanácskozás) tulajdonképpen a legnagyobb különbség az interakciók számában fedezhető fel. Egyik sem fogalmaz meg konkrét formai megvalósításra vonatkozó követelményeket, a lényeg, hogy valódi párbeszéd, akár egy-, akár többlépcsős véleménycsere, kérdezz–felelek vagy – még általánosabban

---

<sup>1</sup> Az igazsághoz persze hozzátartozik, hogy ezen eszközök, ha úgy tetszik, jogok kiharcolása a társadalomnak hosszú évszázados küzdelmébe került: ehhez tartozik hozzá a valódi képviselő és a képviselői diszfunkcióit orvosoló, közvetlen népi hatalomgyakorlási jogok megjelenése és beépülése a modern politikai rendszerek többségébe.

– kommunikáció jöjjön létre. Rövidebben megfogalmazva, a kutatás során definíciós szinten úgy tekintek a társadalmi konzultációkra, mint *hatalmi szereplők és állampolgárok közötti, a véleményeket megismerő és a döntéshozatalt segítő strukturált és formalizált dialógusokra*. Ezen túlmenően a fogalom általános jellegéből fakadóan más követelményt a dolgozat jelen pontján nincs értelme megfogalmazni, hiszen a következőkben a fókusz azon szűkítő kritériumokra kerül át, amelyek meghatározzák vizsgálódásom tárgyát.

### 3. A társadalmi konzultációk jellemzői

Dolgozatomban a strukturált és formalizált dialógusok azon formáját igyekszem megvizsgálni, ahol állampolgárok tömegei kerül(het)nek bevonásra, tehát nem a kisszámú, inkább tanácskozásnak tekinthető konzultációkat. Az egyes konzultációk esetében a megvalósítás lehet *top-down* és *bottom-up* folyamat is. Így társadalmi konzultációt általános esetben kezdeményezhet a hatalom (kormány, önkormányzat, intézmény), illetve maguk az állampolgárok vagy valamilyen formális/informális csoportjuk. Ezt követően pedig az állampolgárok válaszaikat írásban (offline vagy online) juttathatják el közvetlenül a választott vezetőkhez vagy valamilyen közvetett társadalmi vagy intézményi szervezethez. A társadalmi konzultációk ugyanakkor csak néhány pontban hasonlíthatnak az olyan demokratikus innovációs eszközökhöz, mint például a közmeghallgatás, a tanácskozás vagy éppen a valódi, akár fizikai részvétellel is megvalósuló egyéb eszközök. Itt a kulcs ugyanis a nagy tömegek részvételében és véleményük megismerésére való törekvésben rejlik.

A társadalmi konzultációk ezen formái alapvetően a deliberatív, talán még inkább a „közvetlennek tűnő” demokrácia irányába mutató eszközök, amikor a társadalom a szokásosnál egy szélesebb rétegének van lehetősége véleményét kifejtenie valamilyen (akár politikai, akár nem politikai) ügy kapcsán. A későbbiekben vizsgált társadalmi konzultációk érdekességét az adja, hogy sok szempontból hasonlóak lehetnek egy népszavazáshoz, de ugyanígy hasonlíthatnak egy közvélemény-kutatáshoz is. A fő elhatárolás természetesen nem csupán a kezdeményezés és a folyamat formalizáltságában jelenik meg, hanem az esetleges következményekben. Egy referendumnak szigorú, jogszabályokból következő előírásoknak kell megfelelnie (vö. ez egy jogi közvetlen demokratikus eszköz), ugyanakkor mondjuk a közvélemény-kutatásoknak is megvan a maguk belső, szakmai feltétel- és elvárás-rendszere, ami egy professzionális szinten kellő formalizáltságot biztosíthat. Mégis alapvetően az emberek vagy egy csoportjuk véleményének megismerése célként való megfogalmazásán túl szinte csak különbségeket sorolhatunk fel.

A társadalmi konzultációk általában mégis e két hasonlat, a referendum és a közvélemény-kutatások között helyezkednek el.<sup>2</sup> A konzultációk sok esetben nem olyan formalizáltak, nincsen jogi kötőerejük, tisztázott megindítási és lefolytatási szabályaik, mint egy referendumnak. Másik oldalról

<sup>2</sup> Emiatt, ha mindenképpen hasonlítani szeretnénk az eszközt, a mára a magyar jogrendszerből az új Alaptörvénnyel kivezetett, megszüntetett népi kezdeményezés intézményéhez hasonlíthatjuk talán leginkább. Ez a hasonlítás ekvivalens lehet a későbbiekben a belga népi konzultáció példájával is. Magyarországon 2012 előtt az országos népi kezdeményezés arra irányult, hogy az Országgyűlés tűzze napirendjére a kezdeményezésben megfogalmazott kérdést. Ezt a közvetlen demokratikus eszközt legalább 50 000 választópolgár nyújthatta be az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben (Kukorelli, 2007).



viszont az esetek többségében jóval több ember, akár régiók vagy országok teljes választórétegét megszólító innovatív eszközök. Bárhogyan is fogalmazzuk meg, ez a dialógus formalizáltabb, mint egy közvélemény-kutatás, de a folyamat megkezdése, lefolytatása és következménye struktúráltanabb, mint egy népszavazás esetében. Az állampolgárok közvetett vagy közvetlen bevonása a döntések előkészítésébe, véleményeik megismerése minden esetben megtörténik, és bizonyosan politikabefolyásoló képessége is van mindkét eszköznek (Rudas, 2006).

Smith szerint konzultációkat alapvetően szakpolitikai témájú ügyekben tartanak (2009a: 16.). Ezt a tényt erősíti, hogy ilyen jellegű eszközökre, ahol a lakosság tömeges véleményének megismerése vagy legalábbis kikérése a cél, ez az eszköz tűnik a legalkalmasabbnak és a legpraktikusabbnak. Alkalmas lehet, hiszen az Európai Unióban széleskörben – egyre többször már jogszabályi kötelezettségnek megfelelően – alkalmazzák lokális vagy regionális szinten például egy adott fejlesztés, beruházás kapcsán, amely tapasztalatok mind azt igazolják, hogy ezzel az eszközzel lehetséges az állampolgárok véleményének feltérképezése. És praktikus is, hiszen sok vélemény megismerésére nyíltat vele lehetőség, viszonylagos idő- és költségtakarékosság mellett, ráadásul formális, pláne jogi kötőerőről (még) általában nem beszélhetünk, amely elriaszthatna egy-egy politikai aktort a használatától.

A világ nyugati felében a városok többsége az utóbbi években sokszorosan is, szinte állandó jelleggel szakpolitikai, esetükben várospolitikai konzultációkra hívja a lakosokat. Ezek elsősorban olyan online kérdőívek vagy egyéb rövid véleménynyilvánító felületek, ahol a városvezetés valamilyen fejlesztés, beruházás, átalakítás kapcsán kéri ki a polgárok véleményét.<sup>3</sup>

Az elsődleges problémát az jelenti, hogy ezek a konzultációk gyakran nehezen elérhetők, szakpolitikai jellegükből adódóan az esetleges válaszadók visszajelzése nem jelennek, nem jelenhetnek meg egyenlő súllyal, hiszen legtöbbször itt speciális tudás, különös esetben speciális érintettség birtokában, illetve okán lehet érdemben részesévé válni az innovációnak.

Természetesen a szakpolitikai és viszonylag szűken meghatározott körre koncentráló konzultációs formák mellett ismerünk több példát országos, akár mélyebb társadalmi vagy politikai kérdéseket érintő innovatív véleményfelmérő és becsatornázó módokra is<sup>4</sup> – jórészt ilyenek képezik tárgyát a kutatás gyakorlati vizsgálódásának is.

Fontos ugyanakkor megérteni, hogy – ahogy a már az elméleti oldalon is felmerülő – hibrid és talán kellően komplex összetevőkből álló eszköznek egy sor előnye és természetesen egy sor negatívuma is lehet. Ahhoz, hogy jobban megértsük – első körben az elméleti oldalról tekintve –, hogy pontosan mik is ezek a problémák, amelyek felmerülhetnek az ilyen kérdőív-alapú, társadalmi konzultációkkal kapcsolatosan, az alábbiakban röviden tekintsük át a demokratikus innovációk főbb értékelési szempontjait (Geissel, 2013: 15.).

---

<sup>3</sup> Erre jól dokumentált hazai példával szolgálhat, hogy a Budapesti Fejlesztési Központ által az új Duna-híd és a kapcsolódó Budapest új körútja projekt során aktív, többfórumos kampány mellett a részvételiség jegyében rendeztek konzultációt a tervezett új út elhelyezéséről (BFK, 2020).

<sup>4</sup> Az országos kiterjedést befolyásolhatja többek közt a politikai kultúra, a társadalom e-képességei, továbbá a kormányzat e-demokrácia irányába ható törekvései (pl. Észtország, Egyesült Államok – Shane, 2012).

1. Részvétel: az innováció lehetőséget teremt nagy tömegek bevonására, viszont előfordulhat, hogy nem az állampolgárok határozzák meg a napirendet, csupán a feltett kérdésre tudnak válaszolni, sokszor viszont az érdektelen téma, rossz elérés vagy speciális tudás hiánya miatt ez nem történik meg.
2. Tanácskozás: az innováció önmagában nem alkalmas az állampolgárok egymás nézeteire való reflektálására, sőt a hatalom és a polgárok között csak közvetett, nem személyes párbeszéd zajlik.
3. Legitimitás: gyakorlatilag bármilyen konzultáció legitimebbé tehet egy döntést, ha ehhez magas részvételi arány társul.
4. Állampolgári kompetenciák fejlesztése: a szöveges konzultációval maximum a részvételiség kultúrája erősödhet, egyéb demokratikus állampolgári képességek elsajátítására nincsen lehetőség.
5. Hatékonyság: az állampolgárok szempontjából az innováció hatékony, viszonylag kis erőbefektetéssel artikulálhatják és közvetíthetik véleményüket, ám mindez sokszor inkább csak összesítve jelenik meg a döntésben és nem egyéni szinten; a kormányzati oldalról pedig egy viszonylag hatékony eszköz lehet például egy döntéshozatali eljárásban, az előkészítés vagy a legitimációszerzés szintjén.
6. Átláthatóság: a legnagyobb kritikája ennek a módszernek az átláthatóságban rejlik, hiszen ahogy offline, úgy online is lehetőség nyílik a küldő és a fogadó fél oldaláról a nem valós eredmények közlésére, így nincs szó tökéletes transzparenciáról; ennek hiányát a jogi és intézményi garanciák tudják/tudnák csak pótolni.
7. Áthelyezhetőség: elméletileg egyszerű, speciális tudást nem igénylő innovációról van szó, így feltétel nélkül alkalmazható más politikai környezetekben is.

Az alkalmazott szempontrendszer bár egyszerű, mégis fontos jellemzője, hogy a felsorolt szempontok minden esetben a demokratikus innovációk általános célja felé mutatnak (az állampolgári részvétel növelése és minőségi javítása – Smith, 2009b: 5.). Szintúgy megjegyzendő, hogy a gyakorlatban egyik demokratikus innovációs intézmény sem képes tökéletesen megfelelni az elméleti modell valamennyi elvárásának, emiatt sokkal fontosabb, hogy az egyes elemeiben külön-külön értelmezzük a gyakorlatokat.

Talán már a fentiekből is jól látszik, hogy milyen, az elméletből következő, de végül a gyakorlati megvalósításban kiütköző problémákkal kell megküzdenie a konzultációs eszköz használóinak. Például amennyiben online konzultációkról, kérdőívekről van szó, annak terjesztése gyakran igen korlátozott – ennek egy érdekes példája lehet a magyar kormány 2019 végi–2020 eleji ún. klímakonzultációja.<sup>5</sup> A fizikai és technikai akadályok miatt valódi tanácskozás nem jön létre.

<sup>5</sup> A 2016-ban hatályba lépett Párizsi Megállapodáshoz kapcsolódóan a 2050-ig tartó időszakra vonatkozó Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégiáról hirdetett társadalmi konzultációt a magyar kormány 2019 novemberében. A konzultáció ugyanakkor a Magyarországon megszokott, szintén a kormány által hirdetett nemzeti konzultációkkal ellentétben nem került meghirdetésre a szélesebb nyilvánosság számára, csupán a kormány weboldalának egyik nehezen elérhető felületén jelent meg a kérdőív, mindössze egy Google Űrlap formájában. A kérdőívet végül a médiába való berobbanását követően több mint 200 000-en töltötték ki annak ellenére is, hogy a kormányzati kommunikációban szigorú elhatárolásra került ez a „társadalmi konzultáció” a „nemzeti konzultációtól”. Tették mindezt annak ellenére, hogy itt is egy erősen átpolitizált szakpolitikai területben kérték ki a társadalom véleményét, igaz nem saját kezdeményezésre, hanem egy jogszabályi kötelezettségnek megfelelően.

Az igazi, de egyoldalú kommunikáció a polgár és a hatalom között van: az állampolgár kifejtheti a véleményét, arra viszont közvetlen választ nem kap, adott esetben csak egy megvalósuló vagy éppen nem megvalósuló ötlete alapján derül ki számára, hogy mi a hatalom véleménye egy kérdésben. Ez abban az esetben is kérdéses, ha többlépcsős kommunikáció zajlik, hiszen személyre szabott válaszok a hatalom oldaláról az innovációs eszköz jellegéből adódóan nem születhetnek. És leghangsúlyosabb éppen az a probléma, hogy a döntési folyamatba nem láthatnak bele az állampolgárok, nincs igazi transzparencia.

Külön hangsúlyt kell fektetni továbbá a fenti értékelőszempontok mellett, hogy – valójában még mindig az elméleti szinten maradva – hogyan, milyen formában és minőségi biztosítékok mellett valósul meg az innováció. Önmagában a szakirodalomban már az is kelt némi megütközést, ha egy referendumot nem az állampolgárok kezdeményeznek (Setälä, 2013), és természetesen a *top-down* jelleg a konzultációk esetében is legalább ilyen ellentmondásos tud lenni, pláne egy társadalmilag releváns kérdés esetében. Az innováció minőségének és céljának „veszélyét” tulajdonképpen pusztán a politikai szempont behozása jelenti: mi a célja az eszközzel a kezdeményezőnek? Ha a hatalmon levők kezdeményezték egy ilyen társadalmi konzultációs eszköz használatát, akkor bizonyos, hogy azt legalább a későbbi újraválasztás reményében tették, de persze ennél rövidebb, akár taktikai jellegű céljaik is lehetnek. Ezzel pedig direkt politikai eszközzé válik a demokratikus innováció.

A kérdés persze könnyen felmerülhet, hogy ez árt-e a demokratikus innováció eredeti (társadalmi részvétel mennyiségi és minőségi javítása) céljainak, netalán független ezektől, vagy éppen erősíti azokat? A gyakorlati vizsgálódás során erre a polémiára is keresem a választ. Természetesen fontos itt is leszögezni, hogy jelen dolgozat célkitűzésének és terjedelmi korlátainak megfelelően nem kíván teljeskörű, cáfolhatatlan válaszokat adni sem a fenti, sem a korábbi kérdésekre, ennek megfelelően pedig fontosabbnak tartottam most is elsődlegesen a kérdések artikulációját, mint magukat a válaszokat – igazodva a kutatás bevezető jellegéhez.

#### **4. Társadalmi konzultációk a gyakorlatban**

Az elméleti áttekintést követően jelen szakaszban a már részben megismert, felvetett kérdésekre, problémákra kívánok reflektálni a gyakorlati oldal bevonásával. A szakaszban alapvetően röviden igyekszem felvázolni két, sok szempontból hasonló, de mégis alapjaiban eltérő európai gyakorlatot, majd ezeket egy szintén rövid összevető elemzés keretében helyezem el egymáshoz, illetve az elméleti keretben megismertekhez viszonyítva.

A gyakorlati megvalósulások, nemzetközi példák kapcsán már említettem a jellemzően nagyvárosi, de gyakran más településtípusokon is megjelenő konzultációkat, amelyek szinte bárhol megtalálhatók. Az ennél nagyobb, regionális vagy országos példákból már jóval kisebb számban lelhetünk fel, és még kevesebb azok száma, amelyek nem valamilyen erősen szakpolitikai témájú, kis nyilvánosságot kapó, online kérdőíves formában kerülnek megvalósításra. A példák között a továbbiakban – ha csak röviden is, de – két esettel szeretnék foglalkozni. Az egyik a 2010 utáni magyarországi nemzeti konzultációk, a másik a részben 1995 óta alkalmazott belgiumi népi konzultációk intézménye. Ezen esetek kiválasztását a rengeteg különbségen túl az indokolta, hogy ezek a politikai szférába beépült, *de jure* vagy *de facto* következményekkel bír, az adott területegységen

általános, leggyakrabban offline formában használt eszközök, és különösen: valódi innovatív megoldások. Ráadásul míg a belgiumi példa – ahogy látni fogjuk – hosszú, történelmi fejlődés eredményeként jött létre ebben a formájában negyedszázaddal ezelőtt, addig a magyar esetben kevéssé jelenik meg a társadalmi fejlődés. Ez tehát azt is jelenti, hogy ha kissé kifordítva értelmezzük: az esetek különböző fejlődési irányokat is bemutathatnak, de azt is, hogy mivé „válhat” egy innovatív eszköz, mindamellet, hogy mindkét eszközt alkalmazzák napjainkban is.

#### 4.1. Népi konzultáció Belgiumban

Belgiumban már az 1830-as alkotmány születésének időszakából, illetve a 19. századból, 20. század első feléből is vannak előképei valamilyen társadalmi konzultációs mechanizmus jelenlétének – gondolhatunk például az 1950-es konzultációra, ami a náccal gyakorlatilag kollaboráló III. Lipót király uralkodóként való visszatéréséről szólt –, ám igazi, modern konzultációkról csak az 1990-es évek közepe óta beszélhetünk. A népi konzultáció (*consultation populaire*) az utóbbi két és fél évtizedben a belga alkotmányos rend és a közvetlen demokratikusság egyik fontos intézményévé vált. Jelenleg szövetségi, regionális és helyi népi konzultációk is léteznek, amelyek az utóbbi két területi szinten már jogilag is szabályozottak. Általánosan igaz, hogy a népi konzultáció nagyon hasonlít a népszavazás intézményéhez, a különbség elsősorban az egyes véleménykérések következményében érhető tetten. Hiába ugyanis a jogi szabályozás, amely némi kötőerőt biztosít, a belga politikai rendszerben a népi konzultáció a vélemények megismerését, a döntéshozók számára tanácsadói funkciót lát el (Gaudin et al., 2018). A jogi szabályozás ezt a rendszert formalizálta, és gyakorlatilag egy minden szereplő számára nyitott, a korábbi magyar alkotmányos keretek közt talán a népi kezdeményezéshez hasonló intézménnyé tette a belga népi konzultációt. Ez tehát azt jelenti, hogy a gyakorlatban inkább beszélhetünk a 2012 előtt Magyarországon is létező népi kezdeményezés intézményéhez hasonló eszközről, ami ugyancsak formalizált keretrendszerben működött, és volt némi jogi és változó mértékű politikai súlya is – ami a következményeket illeti.

#### 4.2. Nemzeti konzultáció Magyarországon

Magyarországon nincs történelmi előképe a ma ismert társadalmi konzultációknak, aminek okai lehetnek a belgához képest egészen eltérő társadalmi fejlődés, illetve a többszörös rendszerváltások az utóbbi két évszázadban. Konzultáció – úgynevezett nemzeti konzultáció – először 2005-ben (Finta et al., 2005), az akkor éppen ellenzéki pozícióban lévő nagy jobboldali párt vezetőjének, Orbán Viktornak a kezdeményezésére indult, amely akkor részben a véleménymegismerést és egy újfajta deliberatív eszköz meghonosítását (Oross – Pócza, 2019) szolgálta. Részben pedig ezen túlmutatóan politikai célzatú volt, a tanácskozások, még inkább a helyi mobilizáció helyszínéül szolgáló ún. polgári körök megalakításával összhangban a jobboldali tábor összeecsiszolására szolgált. Ez tehát elsősorban akkor egy politikai mobilizációs eszközként jelent meg egy adott politikai közösség megszólításával a közelgő országgyűlési választásokra készülve. Ez a tény pedig a későbbiekben erősen meghatározta a nemzeti konzultáció jövőjét.

Orbán Viktor 2010-es kormányalakítását követően gyakorlatilag minden évre jutott egy nemzeti konzultáció (2010 és 2020 között tíz darab konzultáció volt). Jogilag nem szabályozott, jogi kötőerő nélküli, kizárólag a kormány mint intézmény által kezdeményezett konzultációk politikai vagy politikaivá tett szakpolitikai ügyek mentén zajlottak, vagyis erősen elmozdult az eszköz az aggregatív részvételi technika irányába (Oross, 2020: 116.). A kérdőíveket számos bíráló érte, többek közt a témaválasztás, a kérdésfeltevés, a válaszlehetőségek egyoldalúsága, illetve akár az adatkezelés szintjén is, vagyis kijelenthető, hogy a demokratikus innovációs eszközöktől elvárható

minőségi kritériumoknak nem feltétlenül felelt meg a nemzeti konzultáció (Oross – Pócza, 2019: 7.). Másképpen úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a kérdőívek nem a valódi véleményfelmérésre irányultak, hanem a kormány(zó párt) stratégiai és politikai kommunikációs üzeneteinek megerősítésére, legitimálására, a saját politikai táborának aktivizálására.

#### 4.3. Összehasonlítás

Habár a fentiekből úgy tűnik, nagyon eltérő eszközökről van szó, érdemes a pusztán leírásán túl a demokratikus innovációs elméleti kritériumrendszer részben átfedve, részben kiegészítve is összevetnünk, értelmeznünk a két gyakorlatot egymáshoz viszonyítva. Ennek a folyamatnak az elősegítésére szolgál az 1. táblázat.

1. táblázat. *A magyar nemzeti és a belga népi konzultációk összehasonlítása*

|                                            | Magyar nemzeti konzultáció                         | Belga népi konzultáció              |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Állampolgári kör</b>                    | Országos                                           | Országos/régiós/helyi               |
| <b>Irány</b>                               | Teljesen <i>top-down</i>                           | Alapvetően <i>bottom-up</i>         |
| <b>Technikai megvalósítás</b>              | Levél/online                                       | Levél/online                        |
| <b>Politikai vagy szakpolitikai ügyek?</b> | Politikai                                          | Politikai/szakpolitikai             |
| <b>Részvétel</b>                           | Politikai értelemben magas                         | Változó                             |
| <b>Véleményartikuláció</b>                 | Csak támogatásra van lehetőség                     | Valódi döntés, hatékony artikuláció |
| <b>Funkció</b>                             | Látszat bevonás, folytonos legitimáció biztosítása | Döntéshozás segítése                |
| <b>Intézményesültség</b>                   | Nincs szabályozás                                  | Jogilag szabályozott                |

Forrás: saját szerkesztésű táblázat

A táblázatból alapvetően kitűnik, hogy bár formáját tekintve hasonló eszközökről van szó a magyar és a belga esetek összehasonlítása alapján, elsősorban a konzultációk gyökerét és célját tekintve merőben eltérő intézményekről van szó.

Tény, hogy mindkét helyen megjelenik a deliberatív szemlélet és a közvetlen demokrácia irányába való elmozdulás, ám a megvalósítás, a kimenetel és természetesen a célrendszer egészen különbözik a belga és a magyar gyakorlatban. Ez rögtön, már a konzultációs „párbeszéd” irányában megmutatkozik, hiszen a belgáknál tulajdonképpen a népszavazást helyettesítő/kiegészítő eszközként a hatalmon levők kezdeményezése mellett az állampolgárok kezdeményezésére is tarthatnak konzultációkat szakpolitikai (például városfejlesztés, hulladékgyűjtés) és politikai (például a vallon parlament felállítása) kérdésekben. Magyarországon minden esetben a kormány kezdeményezésére, meghatározott rendben szervezik a konzultációkat. Utóbbinál könnyen lehet az a véleményünk, hogy nem igazán az emberek véleményére kíváncsiak, sokkal inkább befolyásoló, üzenetközvetítő és a saját, már a konzultáció előtt meghozott döntéseik legitimációját erősítő, kizárólag politikai, politikaivá tett (bár a látszat szintjén szakpolitikai elemekkel gazdagított) konzultációkra került sor.

Fontos a táblázatra hivatkozva azzal is foglalkozni, hogy míg Belgium esetében jogilag szabályozott keretek között folytatható népi konzultáció, hazánkban tulajdonképpen nincs semmilyen jogi

alapja, jogi következménye vagy bármilyen kritériumrendszere, így a jogi keretrendszerben is csak politikai legitimációként, érvelésként jelenhet meg egy-egy jogszabálmódosítás esetén. Gyengíti a magyar nemzeti konzultációk relevanciáját, hogy nemegyszer már folyamatban lévő ügyek – lásd alkotmánymódosításról szóló nemzeti konzultáció 2011-ben – vagy pedig már régóta fennálló helyzetek újbóli megerősítésére szolgálnak, nem pedig a demokratikusság vagy valamilyen ügy mentén történő előmozdulásra; sőt olyankor kifejezetten választási kampányhoz kapcsolódnak a témák – lásd rezsicsökkentés, Soros-terv.

A belga esettel összevetve szintúgy érdekes lehet a részvétel kérdése, hiszen Belgiumban előfordulhat, hogy egy-egy népi konzultáció kezdeményezése mögött egy párt található kezdeményezőként, maga az intézmény ugyanakkor a teljes érintett társadalmi csoportra irányul. Magyarországon ezzel szemben a kormányzópárt kizárólagos privilégiuma ezt az eszközt bevetni. A kérdőívek ugyan minden felnőtt lakoshoz eljutnak, ám a témák és a kérdések jellegéből adódóan az általános trend, hogy túlnyomó többségben csak a saját szavazói bázis küldi vissza a konzultációt, így valójában csak a saját tábor mobilizációjára szolgál, nincs ezen túlmutató részvétel a magyar társadalom ellenzéki vagy párt nélküli állampolgárainak bevonásával.

A kezdeményezői kör és a fentiekben bemutatott szempontok együttesen igen erőteljesen meghatározzák, hogy ténylegesen miről szólnak a társadalmi konzultációk. Joggal állíthatjuk, hogy míg a belga eset megfelel egy viszonylag működő, viszonylag használható demokratikus innovációs eszköznek, addig a nemzeti konzultációk egyre kevésbé szolgálnak deliberatív célokat, sokkal inkább egy konkrét párt stratégiai célkitűzéseit (Oross – Pócza, 2019: 15.). Ennek megfelelően eltérő mértékben is értelmezhetők demokratikus innovációs eszközökként, intézményekként.

Igen érdekes igazolása lehet ennek, hogy a 2010 óta plebiszciter vezérdemokráciaként funkcionáló politikai rendszerben (vö. Körösenyi, 2019) a kormányzó Fidesz-KDNP az uniós szinten való hazai felhatalmazás egyik legégetőbb szituációjában éppen nem a konzultációs eszközt választotta, hanem 2008 óta egyedülként országos népszavazást írt ki országgyűlési többségével, tehát *top-down* jelleggel. 2016-ban ugyanis, amikor a jogilag kétséges európai migránskvóta-ellenességet szeretne volna beépíteni az Alaptörvénybe, egy népszavazást kezdeményezett a kormányzó többség. Habár jogilag a részvételi arány miatt kudarcos volt 2016 őszén a referendum (Komáromi, 2017: 72.), a módosítást mégis kezdeményezték annak ellenére is, hogy ezt közvetlenül egy jogilag is érvényes népszavazás után sem tehette volna meg a kormányzat, csak közvetetten. Mindebből következtethetünk arra, hogy a kormányzás plebiszciter jellegén belül alkalmazott minden eszköz csupán a politikai legitimációt szolgálja, az ügyközpontú részvételiség, illetve az egyéb demokratikus innovációs „pozitív” elvek nem jelennek meg. Más szavakkal tehát, a kormány részéről folytatott, állampolgárokkal való párbeszéd ebben az eszközben nem jelenik meg, ez szisztematikus leépülés és ilyen irányú kiüresedés áldozata lett.

Mindez azt jelenti, hogy míg a belga példa esetében a politikai rendszerbe és politikai kultúrába formális és informális szempontból beépült innovatív eszközről van szó, amely minőségét tekintve képes kellő biztosítékokkal szolgálni az egyenlő és érdemi állampolgári részvétel számára, ez a magyar konzultációk esetében nem jelenik meg, még szempontként sem, pláne elvként. A célját tekintve a népi konzultáció használata kiegészülhet aktuális politikai célokkal, de minden esetben a döntést előkészítő dialógus lefolytatása a cél, amely természetesen nagyobb legitimációt tud biztosítani a döntésekhez. Magyarországon a nemzeti konzultáció látszatában sem jelenik meg

a dialógus, a tiszta részvételiség és a politikai kultúra építése a célja, itt kizárólag a kormányzó párt saját szavazótáborára szabott, a már meghozott döntéseket és még inkább a vezető személyét támogató, legitimáló kommunikációs kifejező formáról és fórumról van szó.

Mindez pedig azt jelenti, hogy a belga példa megfelel a cél-ismérv és a minőség-ismérv alapján is a demokratikus innovációs eszközöktől elvárható minimumkövetelményeknek – rendszerszerűen beilleszthető az eszközök rengetegébe. Ezzel szemben a magyar példa egyik ismérv szerint sem felel meg az elvárt követelményeknek, vagyis kijelenthető, hogy a nemzeti konzultáció valójában nem egy demokratikus innovációs eszköz.

## 5. Összegzés, következtetések

Dolgozatomban arra tettem kísérletet, hogy egy bevezető képet adjak a társadalmi konzultációk mint demokratikus innovációs intézmények, eszközök általános elméleti meghatározóiról, jellemzőiről, lehetséges problémás pontjairól. Emellett célkitűzésem volt, hogy két példát felhasználva igazoljam, hogy egymástól nagyon eltérő intézményeket is illethetünk hasonló névvel, még ha jelen esetben a belgiumi népi konzultációk és a magyar nemzeti konzultációk alapvetően más eszközként más célokat szolgálnak.

Az értelmezési nehézséget és az összevetésben fellelhető anomáliákat véleményem szerint az okozza, hogy teljesen más politikai térben és teljesen más dimenzióban jelennek meg és működnek ezek az eszközök. A különbség elsősorban ott érhető tetten, hogy a magyar eszköz célját és megvalósítását tekintve egy pártpolitikai stratégiai és kommunikációs eszköz, intézményi beágyazottság és széleskörű politikai és társadalmi elfogadás, valamint jogi kötőerő nélkül. Itt a nemzeti konzultáció elsősorban egy párt, a kormányzó Fidesz társadalmi beágyazottságának növelését, a párt támogatóinak mobilizálását, üzeneteik hatékony közvetítését szolgálja amellet, hogy bizonyos döntések esetében megjelenik egyfajta politikai legitimációs szempont is.

A belga intézmény ezzel szemben politikailag, társadalmilag és jogilag is intézményesített közvetlen demokratikus eszköz, amely a felhasználásával nem pusztán a döntéshozatalt támogatja, de egyben az adott tér társadalmi kapcsolatait is javítja azoknak a szempontoknak megfelelően, amik a társadalmi konzultációs intézménnyel szemben elvi elvárásként megjelennek.

Az eltérő dimenziók végeredményben pedig meghatározzák a kutatás eredményét is, miszerint nehezen összevethető a két példa, és míg a belga eset egy sikeres demokratikus innovációs eszköznek tekinthető, addig a magyar eset pusztán egy deliberatív szemléletet nem nélkülöző, de a demokratikus innovációs kívánalmaknak, a közvetlen demokrácia erősítésének nem megfelelő, látszatdemokratikus innovációs eszköz. Valójában pusztán a politikai térben értelmezhető politikai innováció a nemzeti konzultáció.

Összegezve a fentieket, megállapítható, hogy a dolgozatban – ha csak alapozó jelleggel is –, de sikerült rávilágítani a társadalmi konzultációk helyére a demokratikus innovációk rendszerében. Két példa rövid elemzéséből pedig az is kiderült, hogy nem csupán egymás szöges ellentétei lehetnek a névleg szinte azonos eszközök, de ráadásul nem is tartozik mindkettő a demokratikus innovációs eszközök közé. A további kutatás irányvonalai így egyértelműek lehetnek a szerző

számára: ha a magyar nemzeti konzultáció valóban nem demokratikus innováció, akkor a fenti megállapításokon túl, pontosan hol helyezkedik el a cselekvő politikai eszközök rendszerében. Hova tovább, lehet-e ebből az eszközből demokratikus innovációs eszközt csinálni?

## Irodalomjegyzék

- Collins, Kevin – Ison, Ray (2006): Dare we jump off Arnstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm. In: Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science & Technology) Conference, 4–7 Jun 2006, Edinburgh.
- Gaudin, Thibault – Jacquet, Vincent – Pilet, Jean-Benoît – Reuchamps, Min (2018): Les Consultations Populaires Communales en Wallonie. *CRISP*, Vol. 27., No. 2392–2393., 5–70. pp.
- Geissel, Brigitte (2013): Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovations – A Preliminary Framework. In: Brigitte Geissel – Marko Joas (eds.): *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* Stuttgart, Barbara Budrich Publishers. 9–32. pp.
- Kaufmann, Bruno – Büchi, Rolf – Braun, Nadja (2010): *Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond*. Marburg, Initiative & Referendum Institute Europe.
- Komáromi, László (2017): The EU Migrant Quota Referendum in Hungary: The Legal Aspects of a Primarily Political Device. In: Szabó Marcel – Lános Petra Lea – Varga Réka (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. Hague, Eleven International Publishing. 61–82. pp.
- Kukorelli István (szerk.) (2007): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Meghallgattuk Magyarországot Nemzeti Konzultáció 2005. Budapest, Nemzeti Konzultációért Alapítvány.
- Newton, Kenett – Geissel, Brigitte (eds.) (2012): *Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise?* Abingdon, Routledge.
- Oross Dániel (2020): Versengő demokráciafelfogások, új részvételi lehetőségek? Képviselő, részvétel, deliberáció és demokratikus innovációk. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 29., No. 4., 105–120. pp.
- Oross, Dániel – Pócsa, Kálmán (2019): *Constitutional Changes in Hungary and the National Consultation as a Deliberative Practice*. Mons, ECPR.
- Rodrigo, Delia – Amo, Pedro Andrés (2009): *Background Document on Public Consultation*. OECD.
- Rudas Tamás (2006): *Közvélemény-kutatás*. Budapest, Corvina Kiadó.
- Shane, Peter M. (2012): Online Consultation and Political Communication in the Era of Obama: An Introduction. In: Stephen Coleman – Peter M. Shane (eds.): *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Smith, Graham (2009a): *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, Graham (2009b): Introduction. In: Graham Smith (ed.): *Democratic Innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press. 1–7. pp.



**További források:**

Budapesti Fejlesztési Központ: Budapest új körútja. <https://budapestujkorutja.hu/> (Letöltés ideje: 2021. január 31.)

Finta József et al. (2005): Meghallgattuk Magyarországot. Nemzeti Konzultáció 2005. A Nemzeti Konzultációért Alapítvány. [http://www.nemzetikonzultacio.hu/pdf/nk\\_hu.pdf](http://www.nemzetikonzultacio.hu/pdf/nk_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2021. január 31.)

## **A konzultáció mint a deliberáció egyik formája?**

A konzultáció három arca Ausztria, Magyarország és Észtország példáján

### **1. Bevezetés**

A deliberatív demokrácia új hullámát éli Európa: egyre több olyan testület vagy módszer jelenik meg, ami közvetve vagy közvetlenül bevonja a döntéshozatal vagy konkrétan a döntéshozatal bizonyos szintjeibe az állampolgárokat. Ennek oka egyrészt az lehet, amit a képviseleti demokrácia válságának szokás nevezni: hogy csökken a demokratikus képviseleti szervezetbe vetett bizalom mértéke, megkérdőjeleződik legitimitásuk, a közbeszéd minőségének romlása miatt pedig egyre többen fordulnak el a politikától, de az állampolgárok döntésbe való bevonása visszaadhatja a politikába vetett hitet. Másrészt viszont – és talán ez még fontosabb ok – tényleg pozitív hozzáadott értéke lehet annak, ha az egyének közvetlenül beleszólhatnak a döntéshozatalba.

A deliberatív demokrácia gondolatiskolájának kiindulópontja, hogy a (politikai) döntéseket széles körű egyeztetésnek, vitának kell megelőznie, hogy a társadalomban megjelenő lehető legtöbb hang, megközelítés és meglátás publikussá váljon, és ezáltal formálja a döntést és összességében pedig a közjót. A vélemények becsatornázásának, a közös tanácskozásnak egyik megjelenési formája lehet a konzultáció, amely során valamilyen formában lehetővé válik, hogy az állampolgárok nyilvánítsák a véleményüket: akár kisebb-nagyobb tanácskozó csoportokban, akár például online szavazással, bizonyos kérdésekben történő válaszadással. Ezáltal ez a módszer a felülről lefelé (*top-down*) irányuló döntéshozatal kiegészítője lesz, amelynek legitimitása egyre inkább kérdéses, mivel az egyre összetettebb problémák egyre nehezebben kezelhetők csak „belül”, külső szereplők, azaz állampolgárok nélkül. A deliberatív megközelítésnek pont ezt a hiányosságot kell kiküszöbölnie: azaz a döntéshozatali eljárásba becsatornázott információkkal jobbra tenni azt, ösztönözve ezzel a szervezetekbe vetett bizalmat és a részvételt, amelyre a képviseleti modellek egyre kevésbé képesek (della Porta, 2010: 13.).

Jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja: a konzultáció mint forma, vajon a deliberatív demokrácia alkalmazott módszerének tekinthető-e, és ha igen, akkor milyen feltételek mellett érvényesül vagy érvényesült három ország, Ausztria, Észtország és Magyarország példáján keresztül. A tanulmány meghatározott indikátorok alapján összehasonlítja ezekben a konkrét országokban a konzultáció megjelenési formáit, és – többek között – kísérletet tesz annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy melyik megoldás a „legjobb”, hogy a konzultáció hol éri el a legnagyobb hatást.

A tanulmány először röviden áttekinti és bemutatja a deliberatív demokrácia elméleti kiindulópontját, és azt, hogy milyen okai lehetnek annak, hogy a közös tanácskozás módszerét úgymond újra felfedezte az európai politikaelmélet. Ezt követően a tanulmány azt tekinti át, hogy a gyakorlatban milyen előnyei vannak a deliberációnak, mit tehet hozzá a döntéshozatalhoz, hogyan alkalmazzák Európa országaiban, és hogy milyen konkrét kezdeményezések vagy intézményesülési eredményei vannak; de kitér arra is, hogy a deliberáció jelenléte vajon áll-e bármilyen összefüggésben a demokrácia minőségével. A tanulmány ezután három konzultáció példáján mutatja be, hogy érvényesülnek-e esetükben

azok a feltételek, amelyek a „jó” tanácskozáshoz szükségesek, azaz: mikor válik alkalmassá egy konzultáció arra, hogy egy, a társadalom széles rétegei számára fontos, ugyanakkor vitatott kérdésben a döntéshozatalt megelőzően általa becsatornázódhassanak az állampolgárok ötletei, véleményei.

## 2. A deliberáció (újra)felfedezése

A közt érintő ügyekről tanácskozó állampolgárok ideája nem újkeletű, sőt valószínűleg ezt a közös döntéshozatali módszert alkalmazták a társadalom kezdeti megjelenéseiben is, de első intézményesült formája a tanácskozáson alapuló athéni demokrácia volt. Amikor azonban a demokrácia hosszú kihagyás után, a rendi képviselet formájában ismét megjelent, akkor a döntés „közös” mi-volta háttérbe szorult, hiszen a tanácskozó testületet egy nagyon szűk, és a társadalmat egyáltalán nem reprezentáló réteg alkotta. A rendek köre folyamatosan bővült, és a döntéshozatalban való szerepük és illetékességük is fokozatosan átalakult, majd a modern demokráciák is egyre szélesebb körnek biztosítottak választójogot, de a képviseleti alapon való működés megmaradt – a közös tanácskozás csak mintegy kiegészíti ezt.

A 20. század vége felé közeledve a politikatudomány egyre nagyobb figyelmet kezdett fordítani annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy a képviseleti demokráciákban vajon hogyan lehet(né)nek ugyanazok a döntéshozók, mint akikre a döntések vonatkoznak. A deliberatív demokrácia fogalmát Joseph M. Bessette alkotta meg 1980-ban (Barker et al., 2012: 7.), majd egyre nagyobb publicitást kapott a tudományágon belül mint esetleg a képviseleti rendszer betegségeire adható gyógyír. Hogy a tanácskozáson alapuló demokráciának a képviseleti forma teljes alternatívájaként kellene megvalósulnia, vagy inkább csak kiegészítve azt, arra nézve nincs egységes álláspont; de számos modell került kidolgozásra, amely bemutatja a deliberatív demokrácia definíciójának keretét, jellegzetességeit és a vele szemben támasztott elvárásokat – a gyakorlati alkalmazás során.

A deliberatív demokrácia szakirodalma igen széles: nem csak a terület legfőbb teoretikusai vagy kortárs kutatói – például John S. Dryzek, James S. Fishkin, John Gastil, Selen A. Ercan, Carolyn Hendricks és Simon Niemeyer, csak hogy néhányat említsünk közülük – általi publikációk képeznek mostanra már szinte beláthatatlan mennyiségű forrásanyagot, de egyre több olyan, a *know-how*t bemutató kézikönyv vagy a deliberatív módszerek gyakorlatban történő alkalmazását segítő szervezet jelenik meg, melyek még tovább szélesítik ennek a megközelítésnek az elméleti és gyakorlati horizontját.

Éppen ezért, a deliberatív demokrácia megközelítései ennek megfelelően változatosak mind ami az elméletet, mind pedig ami a módszer gyakorlati megvalósítást illeti. A deliberatív demokráciának nincs egzakt definíciója, és jelen tanulmány nem is vállalkozik arra, hogy minden, a szakirodalomban megjelenő, ezt részletező álláspontot figyelembe vegyen; ugyanakkor az előbbieken említett nagy mennyiségű forrás lehetőséget ad arra, hogy legfőbb teoretikusainak megállapításai alapján létrehozható legyen egy olyan felsorolás, amelyben legfőbb kíváncsi megjelennek.

A jelen vizsgálódás alapját képező szempontok meghatározására Donatella della Porta egy tanulmányában (2010) használt szempontok alapján került sor, az általa alkalmazott megközelítést kibővítve, illetve átstrukturálva. Ennek oka az, hogy egyrészt ezek a szempontok a deliberatív demokrácia legfőbb elméleti megközelítéseinek jó szintézisét adják, másrészt pedig megjelennek bennük a habermasi diskurzusetika szempontjai is, ami a deliberatív demokrácia modelljének fontos kiindulópontja.

Mindezek alapján melyek tehát azok a jellemzők, funkciók, amelyek a deliberatív demokrácia sajátjai? Milyen szempontoknak kell érvényesülniük benne?

#### 1. Tájékoztatás:

A deliberatív demokrácia alapvető szükségessége a tájékoztatás. A közös tanácskozás eredményességéhez a résztvevőknek kellő mértékű információval kell rendelkezniük a tárgyalta kérdésről, hogy a döntésük a lehető legjobb legyen. De nemcsak az információk mennyisége, hanem természetesen a minősége is fontos. A deliberatív folyamat minőségi kritériumainak meghatározásakor James S. Fishkin úgy látja, hogy ennek a folyamatnak az egyik fokmérője az alapvető információk kérdése, azaz hogy a közös tanácskozásban résztvevők mennyiben férnek hozzá olyan információkhoz, amelyek véleményük szerint relevánsak a tárgyalta kérdés szempontjából (Fishkin, 2009: 160.).

#### 2. Inkluzivitás:

Az inkluzivitás is kiemelt fontosságú: az érdeklődő állampolgárok számára meg kell adni a lehetőséget a döntéshozatalban való részvételre, és számukra biztosítani kell, hogy szabadon nyilváníthassák ki véleményüket (della Porta, 2010: 12.). Ezt már csak a közös tanácskozás és a tanácskozás során felhozott érvek érdemi egyensúlya miatt is biztosítani kell (Fishkin, 2009: 160.). Ha bármely állampolgárt vagy csoportot jogszerűtlenül gátolnak meg a tanácskozásban való részvételben – azaz annak ellenére nem vehet részt valaki a folyamatban, hogy ennek amúgy nem lenne egyéb, például jogi akadálya –, akkor sérül az inkluzivitás és az integritás.

#### 3. Egyenlőség:

Mint minden demokratikus megközelítés, úgy a deliberatív folyamat is akkor tekinthető jónak, ha minden egyes állampolgár „azonos értékű” benne. Ahogyan azt Joshua Cohen is megjegyzi, a deliberatív demokrácia alapfeltétele, hogy az állampolgárok közötti egyenlőség valamilyen formája megjelenjen (Cohen, 1989: 19.). Ugyanakkor nemcsak az állampolgárok esetében szükséges mindez, hanem az általuk kinyilvánított érvek tekintetében is. Fishkin a deliberatív folyamat minőségi jelzőjeként említi az egyenlő elbírálás kérdését: azaz akkor jó a deliberatív folyamat, ha a tanácskozásban résztvevő állampolgárok által felhozott érvek mérlegelése megtörténik attól függetlenül, hogy ki hozta fel őket (Fishkin, 2009: 160.).

#### 4. Reprezentativitás:

Nemcsak a vitában megjelenő érvek, és ezen érvek egyenlő mértékben való figyelembevétele az elvárás a deliberatív folyamat során. Fontos, hogy a vitában résztvevő csoportok megfelelő mértékben képviseljék a nyilvánosság főbb álláspontjait (Fishkin, 2009: 160.). Amennyiben ez nem történik meg, úgy elképzelhető, hogy a közös tanácskozás eredményeként olyan döntés születik, amelyben nem reprezentálódik teljes mértékben az állampolgárok véleménye, és a közös döntés nem lesz kellően megalapozott.

#### 5. Közjóközpontúság:

Szükséges, hogy a deliberatív folyamatban „a politikai vita a közjó különféle koncepciói körül” alakuljon ki (Cohen, 1989: 19.). A közjó ebben az értelemben leginkább a közérdeket jelenti, azaz hogy nem kevesek, hanem a többség érdekeit szolgáló ügyek legyenek a közös gondolkodás és a deliberatív folyamat központjában. Ez azért lehet fontos, mert a közös cél, a döntés minden állampolgárt egyaránt érintő volta ösztönzi a konszenzust és a hatékonyságot.

#### 6. Legitimitás:

A tanácskozás csak olyan demokratikus környezetben lehet hatékony, ahol a polgárok a tanácskozási eljárást tekintik a legitimáció forrásának (Cohen, 1989: 21.), tehát a közös tanácskozás során megszülető döntést a társadalom többsége legitimnek fogadja el; és ahol a demokratikus intézmények is úgy épülnek fel, hogy a tanácskozás során meghozott döntés ne csak kötelező érvényű legyen bizonyos aspektusokban, de megvalósítása, figyelembevétele számonkérhető is legyen.

#### 7. Transzparencia:

A deliberatív demokrácia olyan „egyesülés, ahol az ügyek a tagok általi nyilvános deliberáció révén irányítottak” (Cohen, 1989: 17.). A nyilvánosság, az átláthatóság kiemelten fontos, hiszen ez (is) biztosítja a közös döntés legitimitását, megkérdőjelezhetetlenségét; de a nyilvánosság ad lehetőséget arra is, hogy a tanácskozás során bármikor bármilyen vélemény megjelenhessen, és hogy a tárgyalta kérdésben érintettek nyomon tudják követni a deliberációt.

#### 8. Racionalitás:

A közös tanácskozás során a racionalitás, az észszerűen felhozott érvek meghatározók lesznek, hiszen ezek körül forog a deliberáció. A racionális érveken alapuló tanácskozás segíti a közösség akaratának megszületését, az ilyen jellegű diskurzusok pedig lehetővé teszik az általános közösségi akarat megszületését, mivel a racionális érvek segítségével olyan irányelvek nyerhetnek legitimitást, amelyeket a közösség tagjai kényszerűség nélkül elfogadnak, és amelyek túlmutatnak az egyéni orientációkon (Habermas, 1992a, idézi Szűcs, 2011: 75.).

#### 9. Diszkurzivitás:

A deliberatív demokrácia meghatározója a diskurzus, azaz hogy „a preferenciák interakciók során alakuljanak át” (Dryzek, 2000, idézi della Porta, 2010: 11.). Ez azért meghatározó jellemző, illetve elvárás a deliberatív folyamattal szemben, mert a tanácskozás – mint ahogyan az elnevezése is mutatja – szükségessé teszi a beszélgetést, a vitát, a folyamatos visszacsatolást, amely során az érvek, álláspontok alakulhatnak, változhatnak, és amely folyamatnak a végén egy közös, konszenzusos döntés születhet.

#### 10. Konszenzusorientáltság:

Ahogyan azt Donatella della Porta kiemeli, a tanácskozás folyamatának végén megszülető döntés feltétele, hogy azt a résztvevők a lehető legszélesebb egyetértésben hozzák meg. A deliberatív demokráciában tehát a döntés alapja a konszenzus: az, hogy a folyamat során felhozott érveket a tanácskozás résztvevői elfogadják és elismerjék – ellentétben a többségelvű demokráciával, ahol a döntéseket a szavazatok legitimálják (della Porta, 2010: 12.).

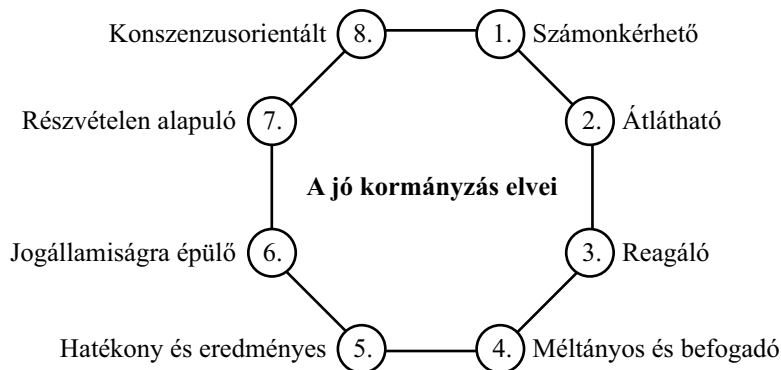
### 3. A deliberáció gyakorlati „haszna”

Az, hogy a deliberatív demokrácia a döntéshozatal során számos előnnyel járhat, nemcsak elméletben igazolható, hanem gyakorlati példákkal is. Talán éppen ezért egyre szélesebb lesz a deliberatív demokratikus módszer gyakorlati alkalmazásának köre.

Az ENSZ által a kilencvenes évek közepén kidolgozott „jó kormányzás” koncepciója nyolc olyan alapvető elvet jelenít meg, amely szükséges ahhoz, hogy minél inkább csökkenjen a demokráciadeficit

a hatalmon lévők és az állampolgárok között, hogy az állampolgárok minél jobban bevonódjanak a döntésekbe, hogy transzparens legyen a kormányzás, és könnyebben napvilágra kerüljenek az esetleges visszaélések (Kis et. al., 2014: 37).

1. ábra. *A jó kormányzás elvei*



Forrás: a UNDP Governance for sustainable human development policy document, New York, 1997 alapján készült, Kis et al., 2014: 36.

Ezek közül a kritériumok közül a legtöbb még jobban érvényesül, és ezáltal még jobb lesz a kormányzás, ha az állampolgárok is szervesen csatlakoznak a döntéshozatásba vagy a döntéshozatalba. Ha az állampolgárok valamilyen szinten részt vesznek a döntéshozatalban, akkor magukénak érzik, méltányolják, és sokkal könnyebben fogadják be. Ha részt vesznek a döntéshozatalban, akkor átlátják azt, reagálni tudnak rá, ezáltal a kormányzás nemcsak hatékony és eredményes lehet, de az állampolgárok még könnyebben tudják számonkérni. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a deliberatív módszerekkel a jó kormányzás még jobb lehet.

Nem meglepő tehát, ha egyre több szervezet, program és kezdeményezés célja az, hogy az állampolgárok minél több szinten, minél szorosabban legyenek bevonva a döntéshozatalba. A „Europe for Citizens” program keretében 2017–2018-ban megvalósult Állampolgári Gyűlések Európáért (Citizens’ Assemblies for Europe) projekt célja az volt, hogy a tudományos és a civil szféra képviselőinek bevonásával olyan új állampolgári részvételi lehetőségeket dolgozzanak ki, amelyeket az EU-s döntéshozatalban lehet alkalmazni.<sup>1</sup> De az ilyen alulról jövő kezdeményezések megjelenítését és a hozzá kapcsolódó véleményalkotást, az állampolgárok közvetlen bevonását szolgálja az Európai Polgári Kezdeményezés (European Citizens’ Initiative<sup>2</sup>) is, ami által gyakorlatilag bárki indíthat kezdeményezést, és amelynek kellő támogatottsága esetén az Európai Bizottság jogszabályjavaslatot nyújt be a témában az Európai Parlamentnek, amely megtárgyalja azt. De a jelenleg 78 tagot számláló Open Government Partnership<sup>3</sup> is jó példa erre, amelynek célja azoknak a gyakorlati, többek között a deliberáción alapuló módszereknek a gyakorlati implementálása, ami még jobban segíti az állampolgárok bevonását, elősegítve ezzel a transzparenciát.

<sup>1</sup> A DemNet *Állampolgári Gyűlések Európáért (2017–2018)* című dokumentuma részletesen bemutatta a folyamatot. <https://demnet.hu/projektek/allampolgari-gyulesek-europaert/> (Letöltés ideje: 2021. február 27.)

<sup>2</sup> Az Európai Polgári Kezdeményezés információs oldala: [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_hu](https://europa.eu/citizens-initiative/home_hu) (Letöltés ideje: 2021. február 27.).

<sup>3</sup> Az Open Government Partnership Practice Group on Dialogue and Deliberation széles körben segíti a deliberatív módszerek alkalmazásában a csatlakozókat: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-practice-group-on-dialogue-and-deliberation/> (Letöltés ideje: 2021. február 27.).

Számos, a gyakorlatban is működő tanácskozó testület van Európában, amelyek szűkebb vagy szélesebb jogkörrel, de részt vesznek akár a javaslatlétben, akár a döntésben helyi vagy országos szinten. Észtországban például folyamatosan napirenden vannak a társadalom széles rétegeit érintő kérdésekben zajló közös gondolkodás- vagy vitafolyamatok, amelyek olyan területeket érintenek, mint például a pártfinanszírozás. Kelet-Belgiumban, Belgium német ajkú közösségében a parlament mellett mintegy döntéstámogatóként egy állandó állampolgári tanács jött létre,<sup>4</sup> ami egyrészt javaslatot tesz a parlament számára, másrészt pedig az elfogadott intézkedés végrehajtását felügyeli. Spanyolországban pedig a madridi városi tanács – az Open Government Partnership támogatásával – állandó gyűlést hozott létre a helyi kérdések megvitatására.<sup>5</sup>

A deliberatív módszerek alkalmazásának egyre szélesedő köréhez optimizmus társulhat abban a tekintetben, hogy az állampolgárok közvetlen bevonása a döntéshozatalba nemcsak a képviselésbe vetett hitet erősítheti meg, de a demokrácia-tudatosságot is javíthatja. Ugyanakkor ezeknek a gyakorlatoknak eltérő lehet a hatékonysága, elfogadottsága vagy elismertsége, ami akár úgy is megfogalmazható, hogy nem elég csak tanácskozni, de azt jól kell csinálni. Megállapíthatók olyan szempontok, amelyek a deliberáció bizonyos megjelenési formáit jobbra vagy rosszabbra teszik, akár az állampolgári elköteleződés tekintetében, akár a tanácskozás eredményeinek hasznosításában, hasznosulásában vagy felhasználásában.

#### **4. A konzultáció három arca**

Immáron a tizedik nemzeti konzultáció kezdődött meg Magyarországon 2021 februárjában,<sup>6</sup> amely során Magyarország Kormánya egy kérdőív formájában egy aktuális témában kérdezi meg az állampolgárok véleményét. Ennek értelmében ez megfeleltethető a deliberatív demokrácia kiindulópontjának, de vajon valóban a deliberatív demokrácia egyik módszere lehet-e az ilyen típusú konzultáció – és nemcsak a magyar nemzeti konzultáció, hanem más országok hasonló, az állampolgárok döntéshozatalba való bevonását célzó intézkedései is?

Az alábbiakban a tanulmány elsőként azt tekinti át, hogy vajon a konzultáció mint forma, deliberatív módszer-e, és ha igen, akkor hogyan lesz jó a deliberáció a konzultációk során. Ez utóbbi kérdésre a tanulmány három ország: Ausztria, Észtország és Magyarország konzultációs formáinak vizsgálatán keresztül kísérel meg válaszolni.

Talán indokolt egy rövid magyarázata annak, hogy miért ez a három ország képezi a vizsgálat tárgyát. Magyarország esetében a „nemzeti konzultáció” elnevezése is mutatja, hogy milyen célt szeretne szolgálni. Ausztria és az osztrák népi kezdeményezés vizsgálata azért releváns, mert noha alapvetően nem konzultációs platform, a hazai kormánypárti sajtó a 2018 őszén folyó osztrák népi

---

<sup>4</sup> A Kelet-Belgiumban működő kezdeményezésről bővebben: <https://carnegieeurope.eu/2019/11/26/new-wave-of-deliberative-democracy-pub-80422> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

<sup>5</sup> A „Decide Madrid” kezdeményezésről bővebben: <https://www.democraticinnovations.com/project/decide-madrid-enhancing-citizen-participation-in-democratic-processes-through-e-government/> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

<sup>6</sup> Jelen tanulmány kéziratának lezárásakor.

kezdeményezésre a magyar minta alapján megtartott nemzeti konzultációként hivatkozott;<sup>7</sup> így indokolt lehet annak az elemzése, hogy tényleg vannak-e hasonlóságok a két folyamat között. Észtország és az észtor módszer vizsgálata pedig az immáron évtizedes (online) közösségi tanácskozási hagyományai miatt lehet érdekes.

#### 4.1. A konzultáció mint deliberáció?

A döntéshozatal során a nyilvánossággal folyó konzultáció célja többféle lehet. Elképzelhető, hogy a jogalkotó csak tájékoztatni akarja a társadalmat például egy tervezett intézkedésről, de az is lehet, hogy ennél többet szeretne: kikérni az érintettek véleményét még az előtt, hogy az intézkedés hatályba lépne. Előfordulhat, hogy egy lépéssel mindezek előtt, információszerezés céljából tájékozódik, például azért, hogy azonosítsa a tervezett intézkedés következtében potenciálisan megjelenő konfliktusvonalakat, vagy akár azt, hogy milyen hatást válthat majd ki az intézkedés társadalmi szinten. De lehetséges, hogy a lehető legszélesebb ajtót tárja ki, és teljes mértékben bevonja a nyilvánosságot például egy intézkedés céljainak meghatározásába, a leginkább transzparenssé téve a folyamatot.<sup>8</sup>

A nyilvánosság szerepének és bevonásának intenzitásától függően ebben az értelemben négyféle együttműködés-típusról beszélhetünk.<sup>9</sup>

Az első típus a tájékoztatás, amely során a döntéshozó a szabályozási döntésekről szóló információkat eljuttatja a nyilvánossághoz. Ez egy egyirányú kommunikációs folyamat, amelyben a nyilvánosság passzív szerepet tölt be, és önmagában nem minősül ugyan konzultációnak, de annak egy első lépése lehet felkészítve a nyilvánosságot egy aktív párbeszédre.

A második típus a konzultáció, ami a döntéshozó kezdeményezésére indul, és célja az érdekelt felek és az érintett csoportok véleményének kikérése a döntéshozatal bármely szakaszában a probléma azonosításától a már meglévő szabályozás értékeléséig.

A harmadik a párbeszéd, ami annyiban több a konzultációnál, hogy mind a döntéshozó, mind pedig az érintettek kezdeményezhetik. Ebben az értelemben a döntéshozó megadja a lehetőséget arra, hogy „kívülről” is érkezzen input, tehát nyitottnak mutatkozik a diskurzusra akkor is, ha azt nem ő indítja el vagy jelöli ki témáit és kereteit.

A negyedik szint, a partnerség pedig az az aktív részvétel, amikor a nyilvánosság nemcsak véleményez vagy javaslatot tesz, hanem tényleges szavazati joga is van a „nyilvánosság”-ot alkotó személyeknek vagy egy részüknek. Az aktív részvétel olyan partnerség, amely révén – túlmutatva az egyszerű konzultatív megközelítésen – a kormányok a „közös döntés” fontosságát hangsúlyozzák, ezáltal is elkötelezve a döntés mellett a döntésben résztvevő partnert, a társadalmat.

<sup>7</sup> A *Magyar Idők*ben megjelent cikk már nem hozzáférhető, csak a HVG.hu cikke említi: [https://hvg.hu/itthon/20181003\\_nemzeti\\_konzultacio\\_nepszavazas\\_demografia\\_ausztria\\_orban\\_kormany](https://hvg.hu/itthon/20181003_nemzeti_konzultacio_nepszavazas_demografia_ausztria_orban_kormany) (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

<sup>8</sup> Ezen meghatározások a *MENA-OECD Practitioners' Guide for Engaging Stakeholders in the Rule-making Process* című dokumentuma alapján készültek: <https://www.oecd.org/mena/governance/MENA-Practitioners-Guide-%20EN.pdf> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

<sup>9</sup> Szintén a MENA-OECD Guide az alapja a meghatározásoknak, saját szemponttal bővítve.



Ebből a rövid áttekintésből kiderül, hogy a konzultáció mindenképpen a vélemények kikérésének és ezeknek a véleményeknek a döntéshozatalba való becsatornázásának folyamatát jelenti. Amennyiben viszont az állampolgári részvétel politikai döntéshozatalban való szintjeit (2. ábra) a deliberáció szintjeinek is tekintjük, akkor viszont a konzultáció ezen a skálán igencsak háttérbe szorul; a konzultáció során megvalósuló deliberáció abszolútértékét tekintve jóval kisebb, mint például a közös párbeszéd vagy a partnerségi viszony.

2. ábra. *Az állampolgári részvétel szintjei a politikai döntéshozatali folyamat különböző fázisai-ban a részvétel, illetve a bevonás intenzitásától függően*



Forrás: „A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe: CONF/PLE(2009)CODE1” című dokumentumban szereplő ábra módosított változata

Ehhez kapcsolódóan pedig már ezeknek az egymást követő szinteknek az elnevezéséből is adódik az a kérdés, hogy vajon a döntéshozó kezdeményezéseként induló konzultáció megfeleltethető-e a deliberatív demokrácia jellemzőinek, illetve a vele szemben támasztott elvárásoknak?

Jelen tanulmány ugyanakkor konzultációnak tekinti mindazokat az eljárásmodokat, illetve kereteket, amelyek az érintett csoportok véleményét a döntéshozatal bármely szakaszában – a probléma artikulálásától a már meghozott döntés véleményezéséig – valamilyen formában kikéri. A vizsgált konzultációk esetében jelen elemzés nem veszi alapfeltételként sem a racionalitást, mivel a racionális érvek megléte diskurzus nélkül nem értelmezhető, és szintén nem tekinti alapkövetelménynek a konszenzusos döntést, mivel ha a konzultáció kellően változatos, egyenlő, inkluzív, transzparens és legitim, középpontjában pedig valamely a közjó, illetve a köz, a többség szempontjából lényeges kérdés áll, úgy mindezen feltételek érvényesülése hozzájárul ahhoz, hogy mindenki elmondhassa a véleményét a konzultáció során, aki csak akarja, ezáltal biztosítva a társadalomban megjelenő érdekek széles körű artikulációját.

Ebben az értelemben pedig a konzultáció a deliberatív demokrácia egyik, a gyakorlatban alkalmazott módszerének tekinthető.

#### 4.2. Magyarország és a Nemzeti Konzultáció

Orbán Viktor 2005-ös országértékelő beszédében bejelentette,<sup>10</sup> hogy olyan nemzeti konzultáció indul, amelynek célja, hogy kapcsolatot teremtsen a politika és az emberek között, és hogy általa

<sup>10</sup> A 2005-ös országértékelő beszéd teljes átirata nem hozzáférhető, de az *Index* összefoglalójában megjelenik a nemzeti konzultáció hangsúlyozása: <https://index.hu/belfold/overtek02161/> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

megismerhetővé váljon az emberek véleménye. Ez volt az első, még ellenzékben megtartott konzultáció, amelyet aztán a Fidesz 2010-es győzelme után (a mai napig) még 10 másik követett. A nemzeti konzultációk célja az emberek véleményének megismerése egy konkrét, az aktuális konzultáció központi témáját képező kérdés kapcsán. A legelső, 2005-ös konzultáció azonban még más, illetve több volt az elsőként 2010 szeptemberében intézményesült formában is elindult konzultációsorozatnál.

A 2005-ös konzultáció nemcsak a 2010 után megszokott kérdőív-formátum segítségével gyűjtötte a véleményeket levélben és online, de az emberek számos személyes fórum keretében – például falu-parlamenteken, konzultációs fogadóórákon és az autóbuszos országjárás találkozóin – is kifejtették a véleményüket. A konzultációban 1,6 millió ember vett részt.<sup>11</sup> A 2010 utáni konzultációk viszont már más formában indultak és zajlottak: a vagy levélben, vagy online kitöltött és beküldött kérdőívek mellett már nem volt lehetőség személyes mini-fórumokban való részvételre, így az egyetlen véleménynyilvánítási lehetőség a kérdőív kérdéseire adott válasz lett.

Magyarországon a konzultációt a kormány kezdeményezi, és az általa meghatározott témákban, illetve konkrét kérdésekben van lehetőség a véleménynyilvánításra. Ez azért probléma, mert a népszavazás-indítás feltételeinek megváltozását követően népszavazást csak nagyon nehezen lehet indítani, a népi kezdeményezés intézménye pedig megszűnt. Így a konzultáción – valamint a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló, a jogszabálytervezetek véleményezését lehetővé tevő 2010. évi CXXXI. törvényen – kívül jelenleg nincs olyan, a társadalom bármelyik tagja által elérhető hivatalos véleménynyilvánítási fórum, aminek közvetítésével a vélemények becsatornázódhatnak a döntéshozatalba. A konzultációban a kérdőívet postai úton visszaküldve vagy online lehet részt venni, mindezt személyazonosítás nélkül, így nincs garancia arra, hogy egy állampolgár hány alkalommal tölti ki a kérdőívet. Nincs érvényességi küszöb vagy valamilyen részvételi minimum, a kitöltési ablak hosszát pedig szintén a kezdeményező határozza meg.

A formai hiányosságok mellett azonban nagyobb probléma az, hogy a beérkezett válaszok és az összesített eredmények nem átláthatók és nem publikusak, nem tekinthető át részletesen és tételesen a konzultációk eredménye; de az eredménynek egyébként sincs semmilyen jogi következménye.

#### 4.3. Ausztria és a *Volksbegehren*

Ausztriában a népi kezdeményezések elindítói lehetnek állampolgárok, civil szervezetek, de akár jogi személyek is – ehhez mindössze az osztrák népesség 1 ezrelékének a támogatását, azaz körülbelül 8401 aláírást kell megszerezni hozzá.<sup>12</sup> Ugyanakkor ezeknek az aláírásoknak szigorú az ellenőrzése, nem utcai aláírásgyűjtő pultoknál vagy „kopogtatócédulákkal” történik a támogatások számának az igazolása, hanem a helyhatóság ellenőrzi minden egyes aláírást, amit helyben kell leadni.

Ha összegyűlt a kellő mennyiségű támogató, akkor indulhat a kampány a – legalább – 100 000 aláírás összegyűjtésére, amelynek megléte esetén a parlament megtárgyalja a kezdeményezés által

<sup>11</sup> Elérhető: [http://www.nemzetikonzultacio.hu/pdf/nk\\_hu.pdf](http://www.nemzetikonzultacio.hu/pdf/nk_hu.pdf) (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

<sup>12</sup> A *Volksbegehren*t a szövetségi alkotmánytörvény (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG) 41. cikk (2) bekezdése szabályozza, az eljárásra vonatkozó részletesebb rendelkezéseket a 2018. évi *Volksbegehrengesetz* tartalmazza.

vitára bocsátott kérdést. Az aláírásra csak egy viszonylag rövid, egyhetes időszak áll az állampolgárok rendelkezésére, de az állam nemcsak segíti a kampányt, hanem kellő információval is ellátja a nyilvánosságot, hogy minden állampolgár megfelelő mértékben legyen tájékozott abban a kérdésben, amelynek a támogatásáról dönt. Ha egy kezdeményezés esetében jóval több, 900 000 aláírás is összegyűlik, akkor a parlamentnek népszavazást kell kiírnia a kezdeményezés témájában. Ugyan az aláírásokat az önkormányzatokon rendelkezésre álló ívek mellett interneten (és akár mobiltelefonon) is le lehet adni, az aláíró személyazonosságát a rendszer szigorúan ellenőrzi, így nem fordulhat elő, hogy visszaélés történjen az aláírások számát illetően. Azon állampolgároknak, akik benne voltak a kezdeményezés elindításához szükséges 8401 támogatóban, nem kell ismételtlen jelezniük támogatásukat – ez automatikusan megtörténik a „második körben” is.

Önmagában mindez csak egy „sima” népi kezdeményezésnek tekinthető, ugyanakkor amennyiben sikeres a kezdeményezés és összegyűlik a 100 000 szavazat a kérdés parlament általi megtárgyalásához, úgy a kezdeményezőnek joga van felszólalnia azon a plenáris ülésen, ami a javaslatot tárgyalja.<sup>13</sup>

#### 4.4. Észtország és a *Rahvakogu*

Egyfajta konzultációs testületnek tekinthető Észtországban a 2013-as *Rahvakogu*, ami az ország eddig legnagyobb deliberatív kezdeményezése.<sup>14</sup> A *Rahvakogu* – aminek a jelentése ’népgyűlés’ – egy valós problémára reagálva jött létre: 2012-ben az észt társadalom politikai rendszerrel szembeni elégedetlensége egyre nagyobb lett, tiltakozáshullám indult el az országban, mindezek kiváltó oka pedig egyrészt a kormány egyik tagját érintő korrupciós botrány, másrészt pedig a pártfinanszírozási rendszer és a döntéshozatal átláthatatlansága volt.

Az egyre növekvő tiltakozásra való tekintettel és a helyzet megoldásának reményében Toomas Hendrik Ilves miniszterelnök tanácskozássra hívta a politikai pártok, civil szervezetek képviselőit és a társadalom egyéb érdekcsoportjait reprezentáló állampolgárokat, valamint jogászokat, politológusokat és akadémikusokat annak érdekében, hogy közösen javaslatot tegyenek arra: hogyan lehetne jobban bevonni az állampolgárokat az elégedetlenség alapját képező kérdésekben való döntésbe (Velikanov – Prosser, 2017: 217.). Így született meg a *Rahvakogu* ötlete.

A felmerült kérdésekben a társadalom aktív beleszólását lehetővé tevő online felület jött létre 2013 januárjában, ami a javaslatok platformja volt. Öt témakörben lehetett szabályozási javaslatokat tenni, ezek pedig a választási rendszer, a pártfinanszírozás, a politikai pártok belső demokráciájának kérdései, a civil társadalom politikai befolyásának erősítése, illetve a közhivatalok átpolitizáltságának csökkentése voltak.

A *Rahvakogu* egyfajta mindenki által elérhető online népgyűlés volt, ahova bárki beterjeszthette javaslatait, és megvitathatta másokét, majd ezek alapján hatástanulmányok készültek, amelyek végül a vonatkozó kérdésekben a törvénytervezetek alapját képezték. 2014 nyarára a parlament

---

<sup>13</sup> A K-Monitor blogja részletes összehasonlító elemzést közöl a magyar nemzeti konzultációról és az osztrák népi kezdeményezésről: [https://k.blog.hu/2018/10/15/ausztria\\_nepi\\_kezdemenyezes](https://k.blog.hu/2018/10/15/ausztria_nepi_kezdemenyezes) (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

<sup>14</sup> A *Rahvakogu* működésének részletes folyamatleírása: <https://rahvakogu.ee/peoples-assembly-in-2013/> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

elé terjesztett 15 javaslatból három vált törvénné,<sup>15</sup> amelyek így az állampolgárok véleményén és javaslatain alapultak.<sup>16</sup>

#### 4.5. Konzultációk egymás közt

A konzultációk rövid bemutatását követően érdemes áttekinteni, hogy a deliberatív demokrácia meghatározott jellemzőit vizsgálva melyik konzultáció volt a „jobb”, azaz hol érvényesültek azok a szempontok, amelyek egy minőségi deliberáció teljesülését feltételezik.

1. táblázat. *A deliberatív demokrácia feltételeinek megjelenése a három vizsgált ország konzultációi során*

|                        | Magyarország | Ausztria | Észtország |
|------------------------|--------------|----------|------------|
| Tájékoztatás           | –            | +        | –          |
| Inkluzivitás           | +            | +        | +          |
| Egyenlőség             | +            | +        | +          |
| Reprezentativitás      | –            | +/-      | +          |
| Közjóközpontúság       | +/-          | +        | +          |
| Legitimitás            | –            | +        | +          |
| Transzparencia         | –            | +        | +          |
| Diszkurzivitás         | –            | +/-      | +          |
| Racionalitás           |              |          |            |
| Konszenzusorientáltság |              |          |            |

Ahhoz, hogy a résztvevők kellő mértékű információval rendelkezzenek a tárgyalat kérdésről, a konzultációs módszer esetében is szükséges a témával kapcsolatos széles körű tájékoztatás. A nemzeti konzultációkhoz kapcsolódóan Magyarország nem biztosít olyan információs platformot, ami az aktuális témában háttéranyagokat, elemzéseket, eltérő álláspontokat mutat be, hogy az állampolgárok a lehető legszélesebb informáltsággal tölthessék ki a kérdőíveket. Ausztriában a népi kezdeményezések esetében a második szakaszban az állam biztosítja ezeket a szükséges információkat. Ugyanakkor az észt *Rahvakogu* esetében sem volt a folyamat immanens része a tájékoztató anyagok, a közös döntéshez szükséges információs háttér biztosítása.

A konzultáció inkluzivitása mindhárom esetben érvényesül, hiszen a konzultációk keretfeltételei biztosítják, biztosították azt, hogy minden állampolgár részt tudjon venni bennük, ahogyan az egyenlőség tekintetében is az állampolgárok „azonos értékűsége” szintén mindhárom konzultáció esetében megvalósul. A reprezentativitás követelménye – amennyiben ez alatt az érvek egyenlő mértékben való figyelembe vételét értjük – az előzetesen megadott választási opciók közül választást lehetővé tevő magyar konzultációs folyamat esetében nem teljesül, az osztrák és az észt esetben igen; ha pedig a reprezentativitást mint a vitában résztvevő csoportok által a nyilvánosság főbb álláspontjainak képviselését értjük, úgy Magyarország és Ausztria esetében nem teljesül mindez, mivel a vita nem része a konzultáció folyamatának.

<sup>15</sup> Bővebben a *Rahvakogu* működéséről: [https://www.citizens.is/portfolio\\_page/rahvakogu/](https://www.citizens.is/portfolio_page/rahvakogu/) (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

<sup>16</sup> A K-monitor az észt *Rahvakogu* működéséről is részletes cikkben számolt be: [https://k.blog.hu/2013/09/24/rahvakogu\\_esztorszag\\_valasza\\_a\\_modern\\_demokracia\\_kihivasaira](https://k.blog.hu/2013/09/24/rahvakogu_esztorszag_valasza_a_modern_demokracia_kihivasaira) (Letöltés ideje: 2021. december 28.).

A közjóközpontúság elve valamilyen szinten mindhárom konzultációs formában jelen van: Ausztriában az, hogy 100 000 aláírás kell ahhoz, hogy a parlament napirendre tűzze a kérdést, már önmagában bizonyos tekintetben garantálja, hogy a társadalom szempontjából jelentős ügyről szülessen döntés, Észtország esetében a *Rahvakogu* eleve egy, a társadalom széles rétegei által fontosnak ítélt ügyből indult ki. Az eddigi magyar nemzeti konzultációk esetében ugyanakkor vannak a társadalom egésze szempontjából fontos ügyek – például az Alaptörvényről szóló konzultáció –, vannak viszont olyanok, amelyek nem értelmezhetők ebben a kontextusban – Nemzeti konzultáció a Soros-tervről vagy az „Állítsuk meg Brüsszelt!”.

A legitimitás tekintetében Magyarországon a nemzeti konzultáció pusztán a véleménynyilvánítást szolgálja, semmilyen jogi következménye nincs a konzultáció eredményének. Ausztriában és Észtországban viszont ez megvalósul: előbbi esetben a 100 000 aláírással támogatott ügyeket tárgyalja a parlament, Észtországban pedig eleve a közös tanácskozás alapján készültek el törvénytervezetek. A transzparencia, illetve a konzultáción belüli egyes (rész)folyamatok a magyar nemzeti konzultáció esetében jogilag nem ellenőrizhetők, Ausztriában és Észtországban viszont átláthatóbb (volt) a folyamat.

A diszkurzivitás a magyar konzultációknak nem része, a konzultációs folyamat keretei, közvélemény-kutatás jellege nem teszik lehetővé a diskurzust, és azt, hogy a vitában résztvevők preferenciái interakciók során alakuljanak át. Az osztrák példa esetében a diszkurzivitás meg is jelenik, illetve nem is: amennyiben „csak” 100 000 támogatói aláírás gyűlik össze a népi kezdeményezés során, és a parlament megtárgyalja a vitára bocsátott kérdést, az ügy kezdeményezője is felszólalhat, így hatással lehet a döntésre; a népi kezdeményezés „végső” célja, a népszavazás során viszont a diszkurzivitásról ebben a tekintetben nem lehet beszélni. Ellenben az észt *Rahvakogu* alapvető eleme volt a vita, a tanácskozás.

(Az utolsó két szempont a korábban taglaltaknak megfelelően ebben a vizsgálatban nem jelent meg alapfeltételként, így itt sem kerültek elemzésre.)

## 5. Összegzés, következtetések

A tanulmány kezdetén három kiinduló kérdés került megfogalmazásra: (1) a konzultáció mint forma vajon a deliberatív demokrácia alkalmazott módszerének tekinthető-e, (2) ha igen, akkor milyen feltételek mellett érvényesül Ausztria, Észtország és Magyarország gyakorlatában, valamint (3) melyik megoldás a „legjobb”, vagyis a konzultáció hol éri el a legnagyobb hatást.

Az első kérdésre azt a választ kell adnunk, hogy ha rendelkezésre áll olyan, akár online platform – mint az észtországi *Rahvakogu* esetében –, ahol a vitára bocsátott üggyhöz kapcsolódóan széles körű vitára nyílik lehetőség, ahol a diskurzus során a vitában résztvevők preferenciái átalakulhatnak a vélemények kifejtése és az érvek ütköztetése révén, azaz, ha van lehetőség a deliberációra, akkor a konzultáció is lehet deliberatív eszköz. Ehhez viszont egy olyan keretet kell kialakítani, ami a lehető legnagyobb mértékben lehetővé teszi a minél szélesebb körű érdekartikulációt, a konzultáció eredményét legitimáló erővel ruházza fel, illetve például egyenlő hozzáférést biztosít mindenki számára a részvételhez. Ezért a második kérdésre a válasz az, hogy a három vizsgált ország közül

Észtország esetében volt a legerősebb a vizsgált feltételek érvényesülése. Így a harmadik kérdés is könnyen megválaszolható: a nevében konzultáció, de ennek a formának sajnos kevés jellemzőjét mutató magyarországi nemzeti konzultáció, a Magyarországon konzultációként emlegetett osztrák népi kezdeményezés, valamint az észt digitális népgyűlés közül szintén az utolsó, a *Rahvakogu* volt az, ami mind a megvalósításában a legközelebb állt a deliberáció alapelveihez, mind pedig társadalmi szempontból a legnagyobb és legtovább élő hatást hozta.

A Magyarországon 2005-ben újtára indult Nemzeti konzultációra első alkalommal még a deliberatív demokrácia gyakorlati megvalósulásának mintapéldájaként lehetett tekinteni a kérdőív mellett széles rétegeket megszólító tanácskozái fórumokkal, személyes interakción alapuló visszajelzésekkel kiegészült módszerrel. A néhány éves kihagyás után, 2010-ben visszatért véleménynyilvánítási módszer azonban a deliberatív eszköztárat nagyobb részben elhagyta, így alapvetően elvesztette valódi konzultációs jellegét.

### Irodalomjegyzék

- Barker, Derek W. M. – McAfee, Noelle – McIvor, David W. (eds.) (2012): *Democratizing Deliberation: A Political Theory Anthology*. Kettering Foundation.
- Cohen, Joshua (1989): Deliberation and Democratic Legitimacy. In: Alan Hamlin – Philip Pettit (eds.): *The Good Polity – Normative Analysis of the State*. New York, Blackwell. 17–34. pp.
- della Porta, Donatella (2010): Szociális fórumok és demokrácia a globális igazságossági mozgalomban. *Fordulat*, Vol. 3., No. 12., 9–42. pp.
- Fishkin, James S. (2009): *When the People speak*. Oxford, Oxford University Press.
- Kis Norbert – Szenes Zoltán – Vajda András – Tóth Péter – Schweickhardt Gotthilf – Fejes Zsuzsanna – Klotz Péter – Csóka Gabriella (2014): Biztonság és bizalom a kormányzatban. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.) (2014): *A jó állam mérhetősége*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 13–47. pp.
- Szűcs László Gergely (2011): A diskurzuselv mint a jogállamiság garanciája: Vizsgálódások egy radikális Habermas-kritika kapcsán. *Magyar Filozófiai Szemle*, Vol. 55., No. 2., 75–96. pp.
- Velikanov, Cyril – Prosser, Alexander (2017): Mass Online Deliberation in Participatory Policy-Making. Part I. In: Alois A. Paulin – Leonidas G. Anthopoulos – Christopher G. Reddick (eds.): *Beyond Bureaucracy – Towards Sustainable Governance Informatisation*. Springer. 209–234. pp.

