

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?

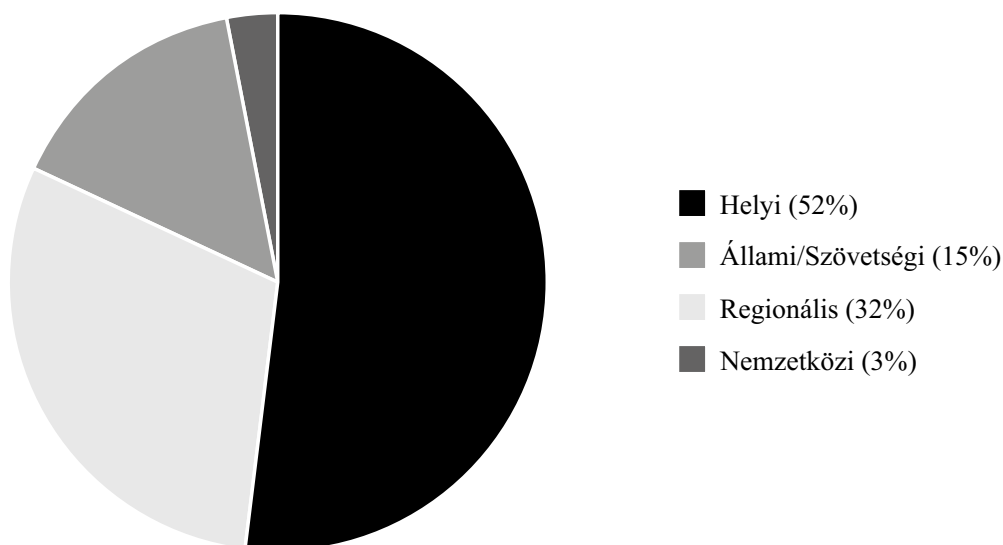
A másik irányból pedig éppen a technológia adta végtelennek tűnő lehetőségek korlátainak megta-pasztalása jelent mozgatórugót. A közügyek iránt érdeklődő és azt a saját kezükbe venni igyekvő polgárok érzik, hogy a közösségi média működés módja nem alkalmas a deliberatív vitára, a hosz-szú távú felelős 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*



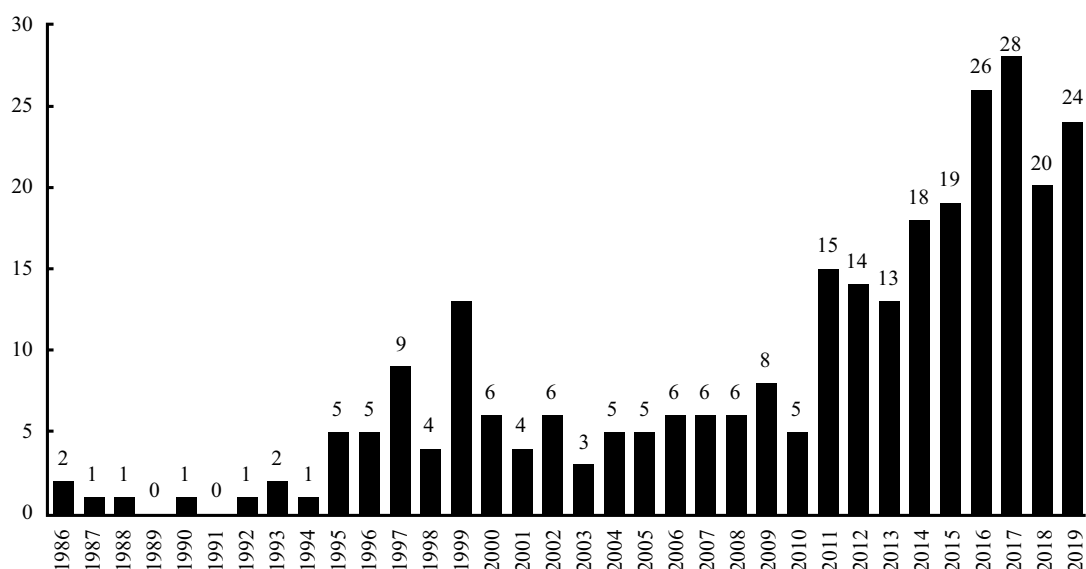
Forrás: OECD, 2020: 70.

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 látszik¹ (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*

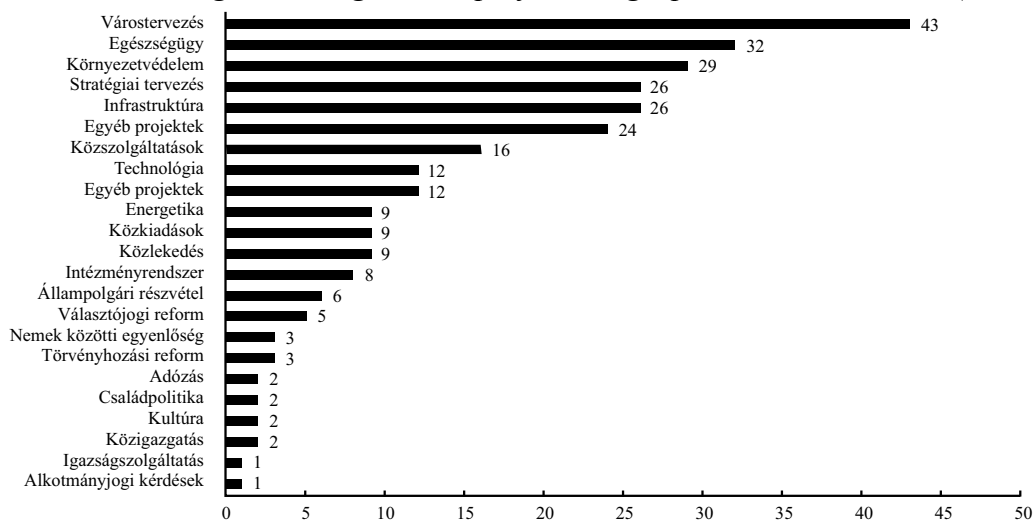


Forrás: OECD, 2020: 69.

¹ 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.² (Az intézmény jellemző funkcióiról bővebben: OECD, 2020: 168–182., Gerwin, 2018: 15–18., Farell et al., 2019.)

² 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 kérdésem 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,

beeszólást 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 el³ 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 bevonnani a polgárokat a döntéshozatalba. A folyamat társadalmi kezdeményezésre született,⁴ 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,⁵ amely bár több szempont tekintetében jelentősen eltért a német példától, szintén komoly civil háttérrel⁶ 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

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

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

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

⁶ 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.⁷

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.⁸

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,

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

⁸ 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 jelentősége 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 egyes 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 nyilatkozataiban⁹ 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.¹⁰ Ez a kérdés ráadásul kifejezetten a résztvevőktől származott, a szervezők eredetileg nem számoltak vele a témák között (Bürgergutachten Demokratie, 2020: 21–14.).

⁹ 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.).

¹⁰ Lásd 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 fegyverlobbi¹¹ – 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 leállítására*, 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.¹²

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

¹² 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.¹³
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,¹⁴ 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.¹⁵

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.¹⁶ Ennél is meglepőbb viszont, hogy a kormánypárti önkormányzatok – egy komolyabb kivétellel¹⁷ – 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 költségvetés¹⁸ 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

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

¹⁴ Lásd például a tübingiai alkotmánybíróság ítéletét vagy a brandenburgi alkotmányjogi vitákat: 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.).

¹⁵ 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.).

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

¹⁷ Budafok–Tétény kerülete az egyik legjelentősebb gyakorlattal rendelkező önkormányzat az országban a részvételi költségvetés tekintetében. Bővebb információ: <https://kozossegregapcsolva22.hu/> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

¹⁸ 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.¹⁹

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.²⁰

A két projekt utánkövetése a koronavírus-járvány okozta bizonytalanság ellenére sem maradt el. A Bürgerrat képviselői a honlapjukon folyamatosan dokumentálják, hogy mely politikusokkal folytattak eszmecsereket a kérdésben, a Bundestag albizottsága pedig 2020. október 6-án szakértőket meghallgatva külön ülésen foglalkozott az állampolgári részvétel kérdésével.²¹ A Fővárosi Önkormányzat budapesti közösségi gyűlés céljával kapcsolatos ígéretét pedig a 2021 januárjában valóban elkészült Klímastratégia-tervezete²² alapján mérhetjük le, amelyet 2021. február 19-ig véleményezhettek társadalmi egyeztetés²³ 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 nyomán 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.²⁴

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

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

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

²¹ Az ülés jegyzőkönyve, illetve az ülésről készült videófelvétel az alábbi linken érhető el: <https://www.bundestag.de/#url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzIwMjAva3c0MS1wYS1idWVvZ2Vyc2NoYWZ0bGljaGVzLWVuZ2FnZWllbnQtNzkzOTI2&mod=mod531790> (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

²² Lásd https://budapest.hu/Documents/klimastrategia/BP_klimastrategia_SECAP_egyeztetesi_anypg.pdf (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

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

²⁴ 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 közösségi gyűlés ellenzéki frakciókhoz tartozó politikusoktól származik.

7. Reprezentativitás

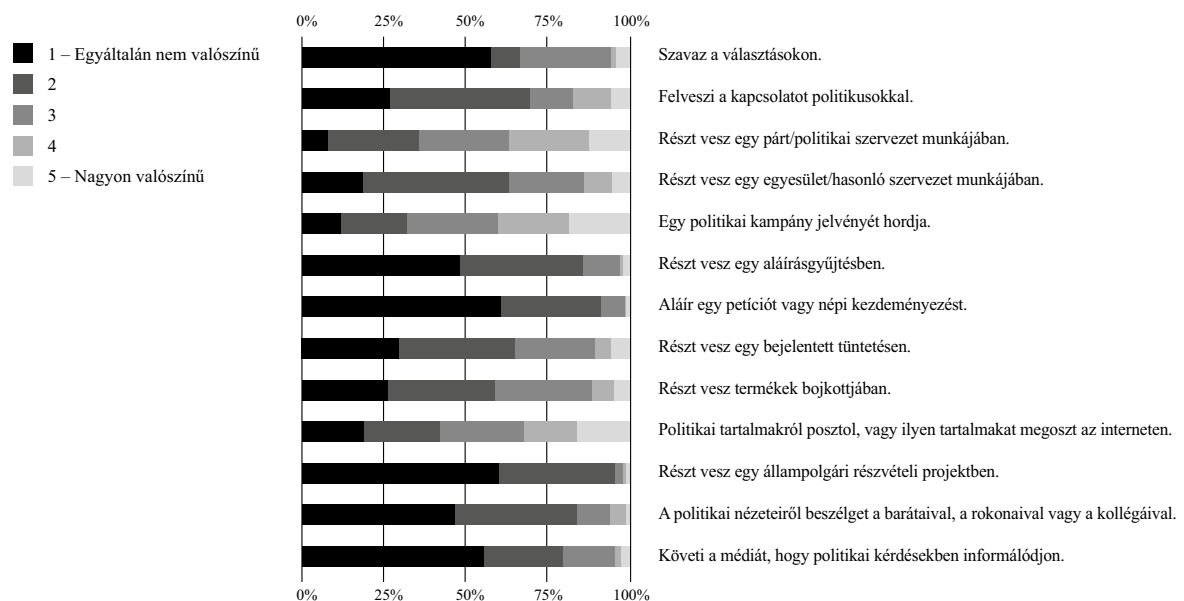
Ahogy a későbbiekben látni fogjuk, a német kezdeményezés két fő fázisból állt, a regionális konferenciákból, illetve magából a Tanácsból, amiben szövetségi szinten vettek részt a kisorsolt résztvevők. A minél nagyobb reprezentativitás már a regionális konferenciák során is kiemelt jelentőségű szempont 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 középsiskolai 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 Részvétel Tanácsa	Teljes lakosság
Baden-Württemberg	10,4%	13,3%
Bajorország	8,5%	15,8%
Berlin	7 %	4,4%
Brandenburg	6,5%	3 %
Bréma	4,8%	0,8%
Hamburg	6 %	2,2 %
Hessen	4,2%	7,5 %
Mecklenburg–Elő-Pomeránia	1,2%	2,2 %
Alsó-Szászország	10,7 %	9,6 %
Észak-Rajna–Vesztfália	10,7 %	21,6 %
Rajna-vidék–Pfalz	7,1 %	4,9 %
Saar-vidék	1,8 %	1,2 %
Szászország	3 %	4,9 %
Szász-Anhalt	7,1%	2,7 %
Schleswig–Holstein	7,7 %	3,5 %
Thüringia	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 módszereket 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 híret, 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 (eredetileg kiválasztott)	Résztvevők 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 érettség				
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 osztársadalom klímavédelemmel kapcsolatos tájékozottságával és attitűdjeivel. 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 *érthetőek* 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 értékelt 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 érthetőek és követhetőek 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 levezethetőek 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.²⁵ (DemNet, 2020: 14.)

A budapesti projektet elemző anyag hiányossága, hogy nem tér ki külön arra, hogy nyelviileg mennyire voltak érthetőek az egyes háttéranyagok, illetve mennyire könnyen voltak követhetőek 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.²⁶

Természetesen egy olyan komplex téma esetében, mint a klímaváltozás, a bonyolult kifejezések és a szakzsargon bizonyos mértékig elkerülhetetlen, a jövőben mégis üdvözítő 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.).

²⁵ 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://kozossegygyuleS.demnet.hu/> és a <https://www.kozossegygyules.hu/> oldalakon (Letöltés ideje: 2020. augusztus 10.).

²⁶ 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 lobbis, 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 hétféle alatt szükségszerűen csak a felszín érintő érveket vizsgálva lehetett körüljárni. Főszabály szerint a döntéshozatalra is kevés idő jutott. Hasonló kezdeményezések, amelyeknek szintén két hétféle 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.).

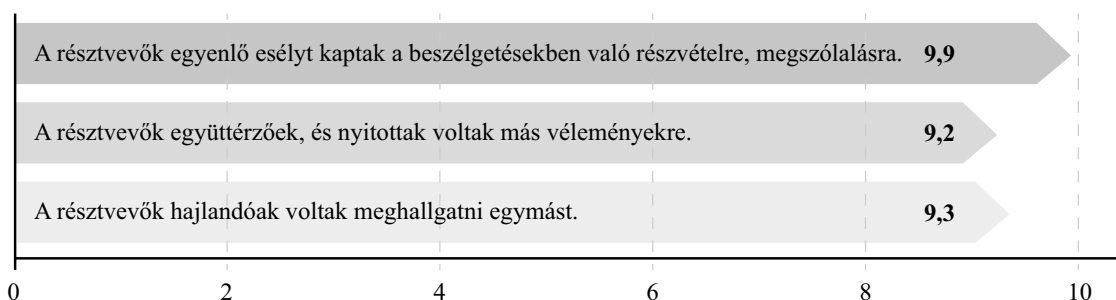
A budapesti közösségi gyűlést is komoly szakmai munkálatok előzték meg:

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: klímavészhelyzet 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 behallgatni, 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.

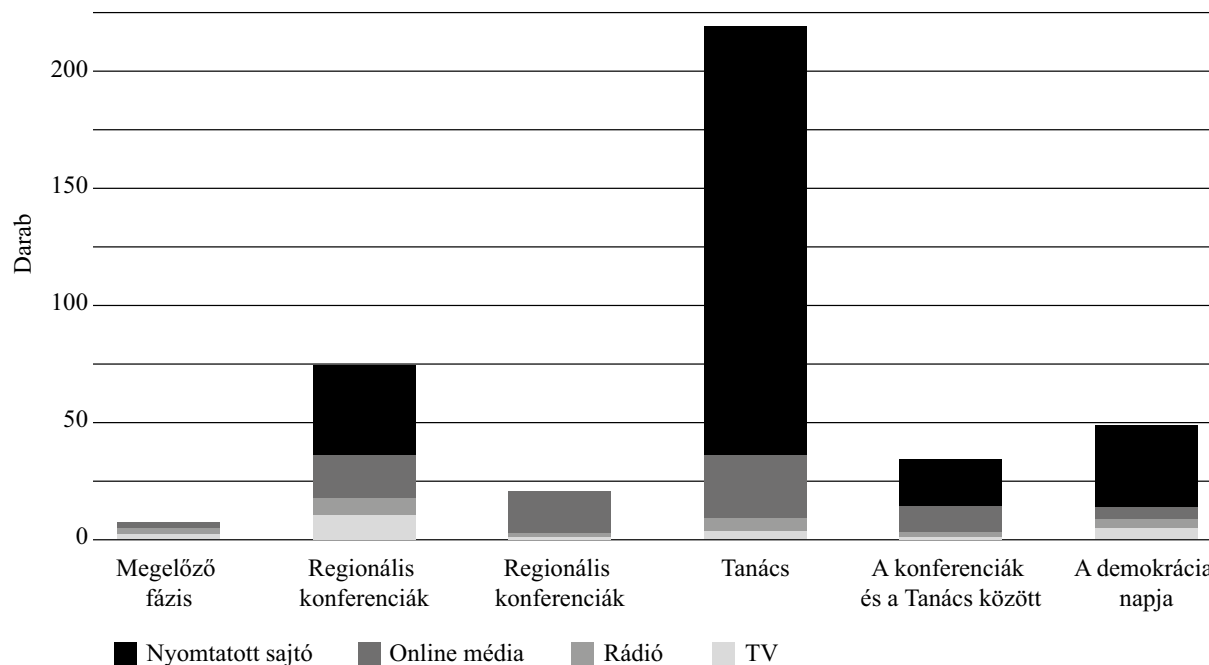
9. Politikai szereplők és a médiafigyelem

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 Napját²⁷ 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

²⁷ 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.²⁸

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

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

gyűlés lezárulta után meghirdetett a vezetésével egy pályázatot²⁹ 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 nézetem szerint fontos lenne odafigyelni a hasonló esetekre, mert adott esetben alááshatja az intézménybe 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 megjelenést 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).³⁰

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 tételünk, 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

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

³⁰ 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.): *Klimaveszélyhelyzet 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 (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 (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 (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: Gajdushek 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.