

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 célrendszerrel 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-ismérv*) és megvalósítását (*minőségi-ismérv*) 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 bevettnek¹ 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 döntésselőkészítéshez, 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

¹ 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 képviselő 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 vizsgáldásom 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 rétegnek 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.² A konzultációk sok esetben nem olyan formalizáltak, nincsen jogi kötőerejük, tisztázott megindítási és lefolytatási szabályaik, mint egy referendumnak. Másik oldalról

² 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 struktúrálatlanabb, 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 nyílt 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.³

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 is⁴ – 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 kapcsolatban, az alábbiakban röviden tekintsük át a demokratikus innovációk főbb értékelési szempontjait (Geissel, 2013: 15.).

³ 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).

⁴ 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.⁵ A fizikai és technikai akadályok miatt valódi tanácskozás nem jön létre.

⁵ 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 szülehetnek. És leghangúlyosabb 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 maradván – 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 nácikkal 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 összecehsizolására 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
Állampolgári kör	Országos	Országos/régiós/helyi
Irány	Teljesen <i>top-down</i>	Alapvetően <i>bottom-up</i>
Technikai megvalósítás	Levél/online	Levél/online
Politikai vagy szakpolitikai ügyek?	Politikai	Politikai/szakpolitikai
Részvétel	Politikai értelemben magas	Változó
Véleményartikuláció	Csak támogatásra van lehetőség	Valódi döntés, hatékony artikuláció
Funkció	Látszat bevonás, folytonos legitimáció biztosítása	Döntéshozás segítése
Intézményesültség	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, politikaiavá 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 legitimitációként, érvelésként jelenhet meg egy-egy jogszabálymódosítás 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 tehetné volna meg a kormányzat, csak közvetetten. Mindebből következtethetünk arra, hogy a kormányzás plebiszciter jellegén belül alkalmazott minden eszköz csupán a politikai legitimitációt 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 legitimitációt 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 amellett, 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 megfeleltethető, 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 – Pócza, 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 (Letöltés ideje: 2021. január 31.)