

A konzultáció mint a deliberáció egyik formája?

A konzultáció három arca Ausztria, Magyarország és Észtország példáján

1. Bevezetés

A deliberatív demokrácia új hullámát éli Európa: egyre több olyan testület vagy módszer jelenik meg, ami közvetve vagy közvetlenül bevonja a döntéshozatal vagy konkrétan a döntéshozatal bizonyos szintjeibe az állampolgárokat. Ennek oka egyrészt az lehet, amit a képviseleti demokrácia válságának szokás nevezni: hogy csökken a demokratikus képviseleti szervezetekbe vetett bizalom mértéke, megkérdőjeleződik legitimitásuk, a közbeszéd minőségének romlása miatt pedig egyre többen fordulnak el a politikától, de az állampolgárok döntésbe való bevonása visszaadhatja a politikába vetett hitet. Másrészt viszont – és talán ez még fontosabb ok – tényleg pozitív hozzáadott értéke lehet annak, ha az egyének közvetlenül beleszólhatnak a döntéshozatalba.

A deliberatív demokrácia gondolatiskolájának kiindulópontja, hogy a (politikai) döntéseket széles körű egyeztetésnek, vitának kell megelőznie, hogy a társadalomban megjelenő lehető legtöbb hang, megközelítés és meglátás publikussá váljon, és ezáltal formálja a döntést és összességében pedig a közjót. A vélemények becsatornázásának, a közös tanácskozásnak egyik megjelenési formája lehet a konzultáció, amely során valamilyen formában lehetővé válik, hogy az állampolgárok nyilvánítsák a véleményüket: akár kisebb-nagyobb tanácskozó csoportokban, akár például online szavazással, bizonyos kérdésekben történő válaszadással. Ezáltal ez a módszer a felülről lefelé (*top-down*) irányuló döntéshozatal kiegészítője lesz, amelynek legitimitása egyre inkább kérdéses, mivel az egyre összetettebb problémák egyre nehezebben kezelhetők csak „belül”, külső szereplők, azaz állampolgárok nélkül. A deliberatív megközelítésnek pont ezt a hiányosságot kell kiküszöbölnie: azaz a döntéshozatali eljárásba becsatornázott információkkal jobbat tenni azt, ösztönözve ezzel a szervezetekbe vetett bizalmat és a részvételt, amelyre a képviseleti modellek egyre kevésbé képesek (della Porta, 2010: 13.).

Jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja: a konzultáció mint forma, vajon a deliberatív demokrácia alkalmazott módszerének tekinthető-e, és ha igen, akkor milyen feltételek mellett érvényesül vagy érvényesült három ország, Ausztria, Észtország és Magyarország példáján keresztül. A tanulmány meghatározott indikátorok alapján összehasonlítja ezekben a konkrét országokban a konzultáció megjelenési formáit, és – többek között – kísérletet tesz annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy melyik megoldás a „legjobb”, hogy a konzultáció hol éri el a legnagyobb hatást.

A tanulmány először röviden áttekinti és bemutatja a deliberatív demokrácia elméleti kiindulópontját, és azt, hogy milyen okai lehetnek annak, hogy a közös tanácskozás módszerét úgymond újra felfedezte az európai politikaelmélet. Ezt követően a tanulmány azt tekinti át, hogy a gyakorlatban milyen előnyei vannak a deliberációnak, mit tehet hozzá a döntéshozatalhoz, hogyan alkalmazzák Európa országaiban, és hogy milyen konkrét kezdeményezések vagy intézményesülési eredményei vannak; de kitér arra is, hogy a deliberáció jelenléte vajon áll-e bármilyen összefüggésben a demokrácia minőségével. A tanulmány ezután három konzultáció példáján mutatja be, hogy érvényesülnek-e esetükben

azok a feltételek, amelyek a „jó” tanácskozáshoz szükségesek, azaz: mikor válik alkalmassá egy konzultáció arra, hogy egy, a társadalom széles rétegei számára fontos, ugyanakkor vitatott kérdésben a döntéshozatalt megelőzően általa becsatornázódhassanak az állampolgárok ötletei, véleményei.

2. A deliberáció (újra)felfedezése

A közt érintő ügyekről tanácskozó állampolgárok ideája nem újkeletű, sőt valószínűleg ezt a közös döntéshozatali módszert alkalmazták a társadalom kezdeti megjelenéseiben is, de első intézményesült formája a tanácskozáson alapuló athéni demokrácia volt. Amikor azonban a demokrácia hosszú kihagyás után, a rendi képviselő formájában ismét megjelent, akkor a döntés „közös” mi-volta háttérbe szorult, hiszen a tanácskozó testületet egy nagyon szűk, és a társadalmat egyáltalán nem reprezentáló réteg alkotta. A rendek köre folyamatosan bővült, és a döntéshozatalban való szerepük és illetékességük is fokozatosan átalakult, majd a modern demokráciák is egyre szélesebb körnek biztosítottak választójogot, de a képviselői alapon való működés megmaradt – a közös tanácskozás csak mintegy kiegészíti ezt.

A 20. század vége felé közeledve a politikatudomány egyre nagyobb figyelmet kezdett fordítani annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy a képviselői demokráciákban vajon hogyan lehet(né)nek ugyanazok a döntéshozók, mint akikre a döntések vonatkoznak. A deliberatív demokrácia fogalmát Joseph M. Bessette alkotta meg 1980-ban (Barker et al., 2012: 7.), majd egyre nagyobb publicitást kapott a tudományágon belül mint esetleg a képviselői rendszer betegségeire adható gyógyír. Hogy a tanácskozáson alapuló demokráciának a képviselői forma teljes alternatívájaként kellene megvalósulnia, vagy inkább csak kiegészítve azt, arra nézve nincs egységes álláspont; de számos modell került kidolgozásra, amely bemutatja a deliberatív demokrácia definíciójának keretét, jellegzetességeit és a vele szemben támasztott elvárásokat – a gyakorlati alkalmazás során.

A deliberatív demokrácia szakirodalma igen széles: nem csak a terület legfőbb teoretikusai vagy kortárs kutatói – például John S. Dryzek, James S. Fishkin, John Gastil, Selen A. Ercan, Carolyn Hendricks és Simon Niemeyer, csak hogy néhányat említsünk közülük – általi publikációk képeznek mostanra már szinte beláthatatlan mennyiségű forrásanyagot, de egyre több olyan, a *know-how*t bemutató kézikönyv vagy a deliberatív módszerek gyakorlatban történő alkalmazását segítő szervezet jelenik meg, melyek még tovább szélesítik ennek a megközelítésnek az elméleti és gyakorlati horizontját.

Éppen ezért, a deliberatív demokrácia megközelítései ennek megfelelően változatosak mind ami az elméletet, mind pedig ami a módszer gyakorlati megvalósítást illeti. A deliberatív demokráciának nincs egzakt definíciója, és jelen tanulmány nem is vállalkozik arra, hogy minden, a szakirodalomban megjelenő, ezt részletező álláspontot figyelembe vegyen; ugyanakkor az előbbieken említett nagy mennyiségű forrás lehetőséget ad arra, hogy legfőbb teoretikusainak megállapításai alapján létrehozható legyen egy olyan felsorolás, amelyben legfőbb kívánalmái megjelennek.

A jelen vizsgálódás alapját képező szempontok meghatározására Donatella della Porta egy tanulmányában (2010) használt szempontok alapján került sor, az általa alkalmazott megközelítést kibővítve, illetve átstrukturálva. Ennek oka az, hogy egyrészt ezek a szempontok a deliberatív demokrácia legfőbb elméleti megközelítéseinek jó szintézisét adják, másrészt pedig megjelennek bennük a habermasi diskurzusetika szempontjai is, ami a deliberatív demokrácia modelljének fontos kiindulópontja.

Mindezek alapján melyek tehát azok a jellemzők, funkciók, amelyek a deliberatív demokrácia sajátjai? Milyen szempontoknak kell érvényesülniük benne?

1. Tájékoztatás:

A deliberatív demokrácia alapvető szükségessége a tájékoztatás. A közös tanácskozás eredményességéhez a résztvevőknek kellő mértékű információval kell rendelkezniük a tárgyalt kérdésről, hogy a döntésük a lehető legjobb legyen. De nemcsak az információk mennyisége, hanem természetesen a minősége is fontos. A deliberatív folyamat minőségi kritériumainak meghatározásakor James S. Fishkin úgy látja, hogy ennek a folyamatnak az egyik fokmérője az alapvető információk kérdése, azaz hogy a közös tanácskozásban résztvevők mennyiben férnek hozzá olyan információkhoz, amelyek véleményük szerint relevánsak a tárgyalt kérdés szempontjából (Fishkin, 2009: 160.).

2. Inkluzivitás:

Az inkluzivitás is kiemelt fontosságú: az érdeklődő állampolgárok számára meg kell adni a lehetőséget a döntéshozatalban való részvételre, és számukra biztosítani kell, hogy szabadon nyilváníthassák ki véleményüket (della Porta, 2010: 12.). Ezt már csak a közös tanácskozás és a tanácskozás során felhozott érvek érdemi egyensúlya miatt is biztosítani kell (Fishkin, 2009: 160.). Ha bármely állampolgárt vagy csoportot jogszerűtlenül gátolnak meg a tanácskozásban való részvételben – azaz annak ellenére nem vehet részt valaki a folyamatban, hogy ennek amúgy nem lenne egyéb, például jogi akadálya –, akkor sérül az inkluzivitás és az integritás.

3. Egyenlőség:

Mint minden demokratikus megközelítés, úgy a deliberatív folyamat is akkor tekinthető jónak, ha minden egyes állampolgár „azonos értékű” benne. Ahogyan azt Joshua Cohen is megjegyzi, a deliberatív demokrácia alapfeltétele, hogy az állampolgárok közötti egyenlőség valamilyen formája megjelenjen (Cohen, 1989: 19.). Ugyanakkor nemcsak az állampolgárok esetében szükséges mindez, hanem az általuk kinyilvánított érvek tekintetében is. Fishkin a deliberatív folyamat minőségi jelzőjeként említi az egyenlő elbírálás kérdését: azaz akkor jó a deliberatív folyamat, ha a tanácskozásban résztvevő állampolgárok által felhozott érvek mérlegelése megtörténik attól függetlenül, hogy ki hozta fel őket (Fishkin, 2009: 160.).

4. Reprezentativitás:

Nemcsak a vitában megjelenő érvek, és ezen érvek egyenlő mértékben való figyelembevétel az elvárás a deliberatív folyamat során. Fontos, hogy a vitában résztvevő csoportok megfelelő mértékben képviseljék a nyilvánosság főbb álláspontjait (Fishkin, 2009: 160.). Amennyiben ez nem történik meg, úgy elképzelhető, hogy a közös tanácskozás eredményeként olyan döntés születik, amelyben nem reprezentálódik teljes mértékben az állampolgárok véleménye, és a közös döntés nem lesz kellően megalapozott.

5. Közjóközpontúság:

Szükséges, hogy a deliberatív folyamatban „a politikai vita a közjó különféle koncepciói körül” alakuljon ki (Cohen, 1989: 19.). A közjó ebben az értelemben leginkább a közérdeket jelenti, azaz hogy nem kevesek, hanem a többség érdekeit szolgáló ügyek legyenek a közös gondolkodás és a deliberatív folyamat központjában. Ez azért lehet fontos, mert a közös cél, a döntés minden állampolgárt egyaránt érintő volta ösztönzi a konszenzust és a hatékonyságot.

6. Legitimitás:

A tanácskozás csak olyan demokratikus környezetben lehet hatékony, ahol a polgárok a tanácskozási eljárást tekintik a legitimitáció forrásának (Cohen, 1989: 21.), tehát a közös tanácskozás során megszülető döntést a társadalom többsége legitimnek fogadja el; és ahol a demokratikus intézmények is úgy épülnek fel, hogy a tanácskozás során meghozott döntés ne csak kötelező érvényű legyen bizonyos aspektusokban, de megvalósítása, figyelembevétele számonkérhető is legyen.

7. Transzparencia:

A deliberatív demokrácia olyan „egyesülés, ahol az ügyek a tagok általi nyilvános deliberáció révén irányítottak” (Cohen, 1989: 17.). A nyilvánosság, az átláthatóság kiemelten fontos, hiszen ez (is) biztosítja a közös döntés legitimitását, megkérdőjelezhetetlenségét; de a nyilvánosság ad lehetőséget arra is, hogy a tanácskozás során bármikor bármilyen vélemény megjelenhessen, és hogy a tárgyalt kérdésben érintettek nyomon tudják követni a deliberációt.

8. Racionalitás:

A közös tanácskozás során a racionalitás, az észszerűen felhozott érvek meghatározók lesznek, hiszen ezek körül forog a deliberáció. A racionális érveken alapuló tanácskozás segíti a közösség akaratának megszületését, az ilyen jellegű diskurzusok pedig lehetővé teszik az általános közösségi akarat megszületését, mivel a racionális érvek segítségével olyan irányelvek nyerhetnek legitimitást, amelyeket a közösség tagjai kényszerűség nélkül elfogadnak, és amelyek túlmutatnak az egyéni orientációkon (Habermas, 1992a, idézi Szűcs, 2011: 75.).

9. Diszkurzivitás:

A deliberatív demokrácia meghatározója a diskurzus, azaz hogy „a preferenciák interakciók során alakuljanak át” (Dryzek, 2000, idézi della Porta, 2010: 11.). Ez azért meghatározó jellemző, illetve elvárás a deliberatív folyamattal szemben, mert a tanácskozás – mint ahogyan az elnevezése is mutatja – szükségessé teszi a beszélgetést, a vitát, a folyamatos visszacsatolást, amely során az érvek, álláspontok alakulhatnak, változhatnak, és amely folyamatnak a végén egy közös, konszenzusos döntés születhet.

10. Konszenzusorientáltság:

Ahogy azt Donatella della Porta kiemeli, a tanácskozás folyamatának végén megszülető döntés feltétele, hogy azt a résztvevők a lehető legszélesebb egyetértésben hozzák meg. A deliberatív demokráciában tehát a döntés alapja a konszenzus: az, hogy a folyamat során felhozott érveket a tanácskozás résztvevői elfogadják és elismerjék – ellentétben a többségelvű demokráciával, ahol a döntéseket a szavazatok legitimálják (della Porta, 2010: 12.).

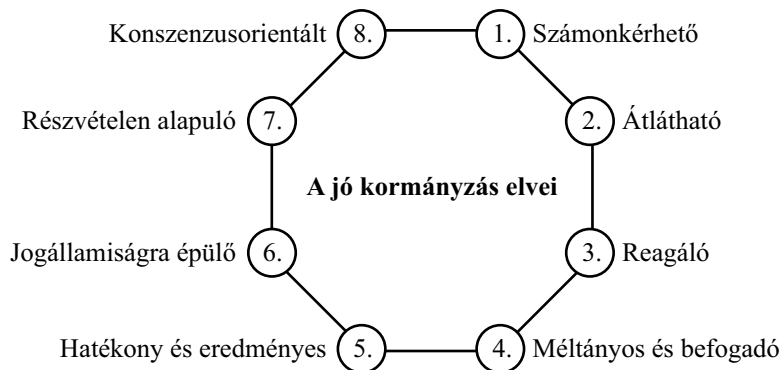
3. A deliberáció gyakorlati „haszna”

Az, hogy a deliberatív demokrácia a döntéshozatal során számos előnnyel járhat, nemcsak elméletben igazolható, hanem gyakorlati példákkal is. Talán éppen ezért egyre szélesebb lesz a deliberatív demokratikus módszer gyakorlati alkalmazásának köre.

Az ENSZ által a kilencvenes évek közepén kidolgozott „jó kormányzás” koncepciója nyolc olyan alapvető elvet jelenít meg, amely szükséges ahhoz, hogy minél inkább csökkenjen a demokráciadeficit

a hatalmon lévők és az állampolgárok között, hogy az állampolgárok minél jobban bevonódjanak a döntésekbe, hogy transzparens legyen a kormányzás, és könnyebben napvilágra kerüljenek az esetleges visszaélések (Kis et. al., 2014: 37).

1. ábra. *A jó kormányzás elvei*



Forrás: a UNDP Governance for sustainable human development policy document, New York, 1997 alapján készült, Kis et al., 2014: 36.

Ezek közül a kritériumok közül a legtöbb még jobban érvényesül, és ezáltal még jobb lesz a kormányzás, ha az állampolgárok is szervesen csatlakoznak a döntéshozatalba vagy a döntéshozatalba. Ha az állampolgárok valamilyen szinten részt vesznek a döntéshozatalban, akkor magukénak érzik, méltányolják, és sokkal könnyebben fogadják be. Ha részt vesznek a döntéshozatalban, akkor átlátják azt, reagálni tudnak rá, ezáltal a kormányzás nemcsak hatékony és eredményes lehet, de az állampolgárok még könnyebben tudják számonkérni. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a deliberatív módszerekkel a jó kormányzás még jobb lehet.

Nem meglepő tehát, ha egyre több szervezet, program és kezdeményezés célja az, hogy az állampolgárok minél több szinten, minél szorosabban legyenek bevonva a döntéshozatalba. A „Europe for Citizens” program keretében 2017–2018-ban megvalósult Állampolgári Gyűlések Európáért (Citizens’ Assemblies for Europe) projekt célja az volt, hogy a tudományos és a civil szféra képviselőinek bevonásával olyan új állampolgári részvételi lehetőségeket dolgozzanak ki, amelyeket az EU-s döntéshozatalban lehet alkalmazni.¹ De az ilyen alulról jövő kezdeményezések megjelenését és a hozzá kapcsolódó véleményalkotást, az állampolgárok közvetlen bevonását szolgálja az Európai Polgári Kezdeményezés (European Citizens’ Initiative²) is, ami által gyakorlatilag bárki indíthat kezdeményezést, és amelynek kellő támogatottsága esetén az Európai Bizottság jogszabályjavaslatot nyújt be a témában az Európai Parlamentnek, amely megtárgyalja azt. De a jelenleg 78 tagot számláló Open Government Partnership³ is jó példa erre, amelynek célja azoknak a gyakorlati, többek között a deliberáción alapuló módszereknek a gyakorlati implementálása, ami még jobban segíti az állampolgárok bevonását, elősegítve ezzel a transzparenciát.

¹ A DemNet *Állampolgári Gyűlések Európáért (2017–2018)* című dokumentuma részletesen bemutatta a folyamatot. <https://demnet.hu/projektek/allampolgari-gyulesek-europaert/> (Letöltés ideje: 2021. február 27.)

² Az Európai Polgári Kezdeményezés információs oldala: https://europa.eu/citizens-initiative/home_hu (Letöltés ideje: 2021. február 27.).

³ Az Open Government Partnership Practice Group on Dialogue and Deliberation széles körben segíti a deliberatív módszerek alkalmazásában a csatlakozókat: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-practice-group-on-dialogue-and-deliberation/> (Letöltés ideje: 2021. február 27.).

Számos, a gyakorlatban is működő tanácskozó testület van Európában, amelyek szűkebb vagy szélesebb jogkörrel, de részt vesznek akár a javaslatételben, akár a döntésben helyi vagy országos szinten. Észtországban például folyamatosan napirenden vannak a társadalom széles rétegeit érintő kérdésekben zajló közös gondolkodás- vagy vitafolyamatok, amelyek olyan területeket érintenek, mint például a pártfinanszírozás. Kelet-Belgiumban, Belgium német ajkú közösségében a parlament mellett mintegy döntéstámogatóként egy állandó állampolgári tanács jött létre,⁴ ami egyrészt javaslatot tesz a parlament számára, másrészt pedig az elfogadott intézkedés végrehajtását felügyeli. Spanyolországban pedig a madridi városi tanács – az Open Government Partnership támogatásával – állandó gyűlést hozott létre a helyi kérdések megvitatására.⁵

A deliberatív módszerek alkalmazásának egyre szélesedő köréhez optimizmus társulhat abban a tekintetben, hogy az állampolgárok közvetlen bevonása a döntéshozatalba nemcsak a képviselőbe vetett hitet erősítheti meg, de a demokrácia-tudatosságot is javíthatja. Ugyanakkor ezeknek a gyakorlatoknak eltérő lehet a hatékonysága, elfogadottsága vagy elismertsége, ami akár úgy is megfogalmazható, hogy nem elég csak tanácskozni, de azt jól kell csinálni. Megállapíthatók olyan szempontok, amelyek a deliberáció bizonyos megjelenési formáit jobba vagy rosszabbá teszik, akár az állampolgári elköteleződés tekintetében, akár a tanácskozás eredményeinek hasznosításában, hasznosulásában vagy felhasználásában.

4. A konzultáció három arca

Immáron a tizedik nemzeti konzultáció kezdődött meg Magyarországon 2021 februárjában,⁶ amely során Magyarország Kormánya egy kérdőív formájában egy aktuális témában kérdezi meg az állampolgárok véleményét. Ennek értelmében ez megfeleltethető a deliberatív demokrácia kiindulópontjának, de vajon valóban a deliberatív demokrácia egyik módszere lehet-e az ilyen típusú konzultáció – és nemcsak a magyar nemzeti konzultáció, hanem más országok hasonló, az állampolgárok döntéshozatalba való bevonását célzó intézkedései is?

Az alábbiakban a tanulmány elsőként azt tekinti át, hogy vajon a konzultáció mint forma, deliberatív módszer-e, és ha igen, akkor hogyan lesz jó a deliberáció a konzultációk során. Ez utóbbi kérdésre a tanulmány három ország: Ausztria, Észtország és Magyarország konzultációs formáinak vizsgálatán keresztül kísérel meg válaszolni.

Talán indokolt egy rövid magyarázata annak, hogy miért ez a három ország képezi a vizsgálat tárgyát. Magyarország esetében a „nemzeti konzultáció” elnevezése is mutatja, hogy milyen célt szeretne szolgálni. Ausztria és az osztrák népi kezdeményezés vizsgálata azért releváns, mert noha alapvetően nem konzultációs platform, a hazai kormánypárti sajtó a 2018 őszén folyó osztrák népi

⁴ A Kelet-Belgiumban működő kezdeményezésről bővebben: <https://carnegieeurope.eu/2019/11/26/new-wave-of-deliberative-democracy-pub-80422> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

⁵ A „Decide Madrid” kezdeményezésről bővebben: <https://www.democraticinnovations.com/project/decide-madrid-enhancing-citizen-participation-in-democratic-processes-through-e-government/> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

⁶ Jelen tanulmány kéziratának lezárásakor.

kezdeményezésre a magyar minta alapján megtartott nemzeti konzultációként hivatkozott;⁷ így indokolt lehet annak az elemzése, hogy tényleg vannak-e hasonlóságok a két folyamat között. Észtország és az észt módszer vizsgálata pedig az immáron évtizedes (online) közösségi tanácskozási hagyományai miatt lehet érdekes.

4.1. A konzultáció mint deliberáció?

A döntéshozatal során a nyilvánossággal folyó konzultáció célja többféle lehet. Elképzelhető, hogy a jogalkotó csak tájékoztatni akarja a társadalmat például egy tervezett intézkedésről, de az is lehet, hogy ennél többet szeretne: kikérni az érintettek véleményét még az előtt, hogy az intézkedés hatályba lépne. Előfordulhat, hogy egy lépéssel mindezek előtt, információszerezés céljából tájékozódik, például azért, hogy azonosítsa a tervezett intézkedés következtében potenciálisan megjelenő konfliktusvonalakat, vagy akár azt, hogy milyen hatást válthat majd ki az intézkedés társadalmi szinten. De lehetséges, hogy a lehető legszélesebb ajtót tárja ki, és teljes mértékben bevonja a nyilvánosságot például egy intézkedés céljainak meghatározásába, a leginkább transzparenszé téve a folyamatot.⁸

A nyilvánosság szerepének és bevonásának intenzitásától függően ebben az értelemben négyféle együttműködés-típusról beszélhetünk.⁹

Az első típus a tájékoztatás, amely során a döntéshozó a szabályozási döntésekről szóló információkat eljuttatja a nyilvánossághoz. Ez egy egyirányú kommunikációs folyamat, amelyben a nyilvánosság passzív szerepet tölt be, és önmagában nem minősül ugyan konzultációnak, de annak egy első lépése lehet felkészítve a nyilvánosságot egy aktív párbeszédre.

A második típus a konzultáció, ami a döntéshozó kezdeményezésére indul, és célja az érdekelt felek és az érintett csoportok véleményének kikérése a döntéshozatal bármely szakaszában a probléma azonosításától a már meglévő szabályozás értékeléséig.

A harmadik a párbeszéd, ami annyiban több a konzultációnál, hogy mind a döntéshozó, mind pedig az érintettek kezdeményezhetik. Ebben az értelemben a döntéshozó megadja a lehetőséget arra, hogy „kívülről” is érkezzen input, tehát nyitottnak mutatkozik a diskurzusra akkor is, ha azt nem ő indítja el vagy jelöli ki témáit és kereteit.

A negyedik szint, a partnerség pedig az az aktív részvétel, amikor a nyilvánosság nemcsak véleményez vagy javaslatot tesz, hanem tényleges szavazati joga is van a „nyilvánosság”-ot alkotó személyeknek vagy egy részüknek. Az aktív részvétel olyan partnerség, amely révén – túlmutatva az egyszerű konzultatív megközelítésen – a kormányok a „közös döntés” fontosságát hangsúlyozzák, ezáltal is elkötelezve a döntés mellett a döntésben résztvevő partnert, a társadalmat.

⁷ A *Magyar Idők*ben megjelent cikk már nem hozzáférhető, csak a HVG.hu cikke említi: https://hvg.hu/itthon/20181003_nemzeti_konzultacio_nepszavazas_demografia_ausztria_orban_kormany (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

⁸ Ezen meghatározások a *MENA-OECD Practitioners' Guide for Engaging Stakeholders in the Rule-making Process* című dokumentuma alapján készültek: <https://www.oecd.org/mena/governance/MENA-Practitioners-Guide-%20EN.pdf> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

⁹ Szintén a *MENA-OECD Guide* az alapja a meghatározásoknak, saját szemponttal bővítve.

Ebből a rövid áttekintésből kiderül, hogy a konzultáció mindenképpen a vélemények kikérésének és ezeknek a véleményeknek a döntéshozatalba való becsatornázásának folyamatát jelenti. Amennyiben viszont az állampolgári részvétel politikai döntéshozatalban való szintjeit (2. ábra) a deliberáció szintjeinek is tekintjük, akkor viszont a konzultáció ezen a skálán igencsak háttérbe szorul; a konzultáció során megvalósuló deliberáció abszolútértékét tekintve jóval kisebb, mint például a közös párbeszéd vagy a partnerségi viszony.

2. ábra. *Az állampolgári részvétel szintjei a politikai döntéshozatali folyamat különböző fázisai-ban a részvétel, illetve a bevonás intenzitásától függően*



Forrás: „A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe: CONF/PLE(2009)CODE1” című dokumentumban szereplő ábra módosított változata

Ehhez kapcsolódóan pedig már ezeknek az egymást követő szinteknek az elnevezéséből is adódik az a kérdés, hogy vajon a döntéshozó kezdeményezéseként induló konzultáció megfeleltethető-e a deliberatív demokrácia jellemzőinek, illetve a vele szemben támasztott elvárásoknak?

Jelen tanulmány ugyanakkor konzultációnak tekinti mindazokat az eljárásmodokat, illetve kereteket, amelyek az érintett csoportok véleményét a döntéshozatal bármely szakaszában – a probléma artikulálásától a már meghozott döntés véleményezéséig – valamilyen formában kikérik. A vizsgált konzultációk esetében jelen elemzés nem veszi alapfeltételként sem a racionalitást, mivel a racionális érvek megléte diskurzus nélkül nem értelmezhető, és szintén nem tekinti alapkövetelménynek a konszenzusos döntést, mivel ha a konzultáció kellően változatos, egyenlő, inkluzív, transzparens és legitim, középpontjában pedig valamely a közjó, illetve a köz, a többség szempontjából lényeges kérdés áll, úgy mindezen feltételek érvényesülése hozzájárul ahhoz, hogy mindenki elmondhassa a véleményét a konzultáció során, aki csak akarja, ezáltal biztosítva a társadalomban megjelenő érdekek széles körű artikulációját.

Ebben az értelemben pedig a konzultáció a deliberatív demokrácia egyik, a gyakorlatban alkalmazott módszerének tekinthető.

4.2. Magyarország és a Nemzeti Konzultáció

Orbán Viktor 2005-ös országértékelő beszédében bejelentette,¹⁰ hogy olyan nemzeti konzultáció indul, amelynek célja, hogy kapcsolatot teremtsen a politika és az emberek között, és hogy általa

¹⁰ A 2005-ös országértékelő beszéd teljes átirata nem hozzáférhető, de az *Index* összefoglalójában megjelenik a nemzeti konzultáció hangsúlyozása: <https://index.hu/belfold/overtek02161/> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

megismerhetővé váljon az emberek véleménye. Ez volt az első, még ellenzékben megtartott konzultáció, amelyet aztán a Fidesz 2010-es győzelme után (a mai napig) még 10 másik követett. A nemzeti konzultációk célja az emberek véleményének megismerése egy konkrét, az aktuális konzultáció központi témáját képező kérdés kapcsán. A legelső, 2005-ös konzultáció azonban még más, illetve több volt az elsőként 2010 szeptemberében intézményesült formában is elindult konzultációsorozatnál.

A 2005-ös konzultáció nemcsak a 2010 után megszokott kérdőív-formátum segítségével gyűjtötte a véleményeket levélben és online, de az emberek számos személyes fórum keretében – például falu-parlamenteken, konzultációs fogadóórákon és az autóbusszos országjárás találkozóin – is kifejtették a véleményüket. A konzultációban 1,6 millió ember vett részt.¹¹ A 2010 utáni konzultációk viszont már más formában indultak és zajlottak: a vagy levélben, vagy online kitöltött és beküldött kérdőívek mellett már nem volt lehetőség személyes mini-fórumokban való részvételre, így az egyetlen véleménynyilvánítási lehetőség a kérdőív kérdéseire adott válasz lett.

Magyarországon a konzultációt a kormány kezdeményezi, és az általa meghatározott témákban, illetve konkrét kérdésekben van lehetőség a véleménynyilvánításra. Ez azért probléma, mert a népszavazás-indítás feltételeinek megváltozását követően népszavazást csak nagyon nehezen lehet indítani, a népi kezdeményezés intézménye pedig megszűnt. Így a konzultáción – valamint a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló, a jogszabálytervezetek véleményezését lehetővé tevő 2010. évi CXXXI. törvényen – kívül jelenleg nincs olyan, a társadalom bármelyik tagja által elérhető hivatalos véleménynyilvánítási fórum, aminek közvetítésével a vélemények becsatornázódhatnak a döntéshozatalba. A konzultációban a kérdőívet postai úton visszaküldve vagy online lehet részt venni, mindezt személyazonosítás nélkül, így nincs garancia arra, hogy egy állampolgár hány alkalommal tölti ki a kérdőívet. Nincs érvényességi küszöb vagy valamilyen részvételi minimum, a kitöltési ablak hosszát pedig szintén a kezdeményező határozza meg.

A formai hiányosságok mellett azonban nagyobb probléma az, hogy a beérkezett válaszok és az összesített eredmények nem átláthatók és nem publikusak, nem tekinthető át részletesen és tételesen a konzultációk eredménye; de az eredménynek egyébként sincs semmilyen jogi következménye.

4.3. Ausztria és a *Volksbegehren*

Ausztriában a népi kezdeményezések elindítói lehetnek állampolgárok, civil szervezetek, de akár jogi személyek is – ehhez mindössze az osztrák népesség 1 ezrelékének a támogatását, azaz körülbelül 8401 aláírást kell megszerezni hozzá.¹² Ugyanakkor ezeknek az aláírásoknak szigorú az ellenőrzése, nem utcai aláírásgyűjtő pultoknál vagy „kopogtatócédulákkal” történik a támogatók számának az igazolása, hanem a helyhatóság ellenőriz minden egyes aláírást, amit helyben kell leadni.

Ha összegyűlt a kellő mennyiségű támogató, akkor indulhat a kampány a – legalább – 100 000 aláírás összegyűjtésére, amelynek megléte esetén a parlament megtárgyalja a kezdeményezés által

¹¹ Elérhető: http://www.nemzetikonzultacio.hu/pdf/nk_hu.pdf (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

¹² A *Volksbegehrent* a szövetségi alkotmánytörvény (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG) 41. cikk (2) bekezdése szabályozza, az eljárásra vonatkozó részletesebb rendelkezéseket a 2018. évi *Volksbegehrengesetz* tartalmazza.

vitára bocsátott kérdést. Az aláírásra csak egy viszonylag rövid, egyhetes időszak áll az állampolgárok rendelkezésére, de az állam nemcsak segíti a kampányt, hanem kellő információval is ellátja a nyilvánosságot, hogy minden állampolgár megfelelő mértékben legyen tájékozott abban a kérdésben, amelynek a támogatásáról dönt. Ha egy kezdeményezés esetében jóval több, 900 000 aláírás is összegyűlik, akkor a parlamentnek népszavazást kell kiírnia a kezdeményezés témájában. Ugyan az aláírásokat az önkormányzatokon rendelkezésre álló ívek mellett interneten (és akár mobiltelefonon) is le lehet adni, az aláíró személyazonosságát a rendszer szigorúan ellenőrzi, így nem fordulhat elő, hogy visszaélés történjen az aláírások számát illetően. Azon állampolgároknak, akik benne voltak a kezdeményezés elindításához szükséges 8401 támogatóban, nem kell ismételtlen jelezniük támogatásukat – ez automatikusan megtörténik a „második körben” is.

Önmagában mindez csak egy „sima” népi kezdeményezésnek tekinthető, ugyanakkor amennyiben sikeres a kezdeményezés és összegyűlik a 100 000 szavazat a kérdés parlament általi megtárgyalásához, úgy a kezdeményezőnek joga van felszólalnia azon a plenáris ülésen, ami a javaslatot tárgyalja.¹³

4.4. Észtország és a *Rahvakogu*

Egyfajta konzultációs testületnek tekinthető Észtországban a 2013-as *Rahvakogu*, ami az ország eddig legnagyobb deliberatív kezdeményezése.¹⁴ A *Rahvakogu* – aminek a jelentése ’népgyűlés’ – egy valós problémára reagálva jött létre: 2012-ben az észt társadalom politikai rendszerrel szembeni elégedetlensége egyre nagyobb lett, tiltakozáshullám indult el az országban, mindezek kiváltó oka pedig egyrészt a kormány egyik tagját érintő korrupciós botrány, másrészt pedig a pártfinanszírozási rendszer és a döntéshozatal átláthatatlansága volt.

Az egyre növekvő tiltakozásra való tekintettel és a helyzet megoldásának reményében Toomas Hendrik Ilves miniszterelnök tanácskozássra hívta a politikai pártok, civil szervezetek képviselőit és a társadalom egyéb érdekcsoportjait reprezentáló állampolgárokat, valamint jogászokat, politológusokat és akadémikusokat annak érdekében, hogy közösen javaslatot tegyenek arra: hogyan lehetne jobban bevonni az állampolgárokat az elégedetlenség alapját képező kérdésekben való döntésbe (Velikanov – Prosser, 2017: 217.). Így született meg a *Rahvakogu* ötlete.

A felmerült kérdésekben a társadalom aktív beleszólását lehetővé tevő online felület jött létre 2013 januárjában, ami a javaslatok platformja volt. Öt témakörben lehetett szabályozási javaslatokat tenni, ezek pedig a választási rendszer, a pártfinanszírozás, a politikai pártok belső demokráciájának kérdései, a civil társadalom politikai befolyásának erősítése, illetve a közhivatalok átpolitizáltságának csökkentése voltak.

A *Rahvakogu* egyfajta mindenki által elérhető online népgyűlés volt, ahova bárki betérjeshette javaslatait, és megvitathatta másokét, majd ezek alapján hatástanulmányok készültek, amelyek végül a vonatkozó kérdésekben a törvénytervezetek alapját képezték. 2014 nyarára a parlament

¹³ A K-Monitor blogja részletes összehasonlító elemzést közöl a magyar nemzeti konzultációról és az osztrák népi kezdeményezésről: https://k.blog.hu/2018/10/15/ausztria_nepi_kezdemenyezes (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

¹⁴ A *Rahvakogu* működésének részletes folyamatleírása: <https://rahvakogu.ee/peoples-assembly-in-2013/> (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

elé terjesztett 15 javaslatból három vált törvénné,¹⁵ amelyek így az állampolgárok véleményén és javaslatain alapultak.¹⁶

4.5. Konzultációk egymás közt

A konzultációk rövid bemutatását követően érdemes áttekinteni, hogy a deliberatív demokrácia meghatározott jellemzőit vizsgálva melyik konzultáció volt a „jobb”, azaz hol érvényesültek azok a szempontok, amelyek egy minőségi deliberáció teljesülését feltételezik.

1. táblázat. *A deliberatív demokrácia feltételeinek megjelenése a három vizsgált ország konzultációi során*

	Magyarország	Ausztria	Észtország
Tájékoztatás	–	+	–
Inkluzivitás	+	+	+
Egyenlőség	+	+	+
Reprezentativitás	–	+/-	+
Közjóközpontúság	+/-	+	+
Legitimitás	–	+	+
Transzparencia	–	+	+
Diszkurzivitás	–	+/-	+
Racionalitás			
Konszenzusorientáltság			

Ahhoz, hogy a résztvevők kellő mértékű információval rendelkezzenek a tárgyalt kérdésről, a konzultációs módszer esetében is szükséges a témával kapcsolatos széles körű tájékoztatás. A nemzeti konzultációkhoz kapcsolódóan Magyarország nem biztosít olyan információs platformot, ami az aktuális témában háttéranyagokat, elemzéseket, eltérő álláspontokat mutat be, hogy az állampolgárok a lehető legszélesebb informáltsággal tölthessék ki a kérdőíveket. Ausztriában a népi kezdeményezések esetében a második szakaszban az állam biztosítja ezeket a szükséges információkat. Ugyanakkor az észt *Rahvakogu* esetében sem volt a folyamat immanens része a tájékoztató anyagok, a közös döntéshez szükséges információs háttér biztosítása.

A konzultáció inkluzivitása mindhárom esetben érvényesül, hiszen a konzultációk keretfeltételei biztosítják, biztosították azt, hogy minden állampolgár részt tudjon venni bennük, ahogyan az egyenlőség tekintetében is az állampolgárok „azonos értékűsége” szintén mindhárom konzultáció esetében megvalósul. A reprezentativitás követelménye – amennyiben ez alatt az érvek egyenlő mértékben való figyelembe vételét értjük – az előzetesen megadott választási opciók közül választást lehetővé tevő magyar konzultációs folyamat esetében nem teljesül, az osztrák és az észt esetben igen; ha pedig a reprezentativitást mint a vitában résztvevő csoportok által a nyilvánosság főbb álláspontjainak képviselőjét értjük, úgy Magyarország és Ausztria esetében nem teljesül mindez, mivel a vita nem része a konzultáció folyamatának.

¹⁵ Bővebben a *Rahvakogu* működéséről: https://www.citizens.is/portfolio_page/rahvakogu/ (Letöltés ideje: 2021. február 28.).

¹⁶ A K-monitor az észt *Rahvakogu* működéséről is részletes cikkben számolt be: https://k.blog.hu/2013/09/24/rahvakogu_esztorszag_valasza_a_modern_demokracia_kihivasaira (Letöltés ideje: 2021. december 28.).

A közjóközpontúság elve valamilyen szinten mindhárom konzultációs formában jelen van: Ausztriában az, hogy 100 000 aláírás kell ahhoz, hogy a parlament napirendre tűzze a kérdést, már önmagában bizonyos tekintetben garantálja, hogy a társadalom szempontjából jelentős ügyről szülessen döntés, Észtország esetében a *Rahvakogu* eleve egy, a társadalom széles rétegei által fontosnak ítélt ügyből indult ki. Az eddigi magyar nemzeti konzultációk esetében ugyanakkor vannak a társadalom egésze szempontjából fontos ügyek – például az Alaptörvényről szóló konzultáció –, vannak viszont olyanok, amelyek nem értelmezhetők ebben a kontextusban – Nemzeti konzultáció a Soros-tervről vagy az „Állítsuk meg Brüsszelt!”.

A legitimitás tekintetében Magyarországon a nemzeti konzultáció pusztán a véleménynyilvánítást szolgálja, semmilyen jogi következménye nincs a konzultáció eredményének. Ausztriában és Észtországban viszont ez megvalósul: előbbi esetben a 100 000 aláírással támogatott ügyeket tárgyalja a parlament, Észtországban pedig eleve a közös tanácskozás alapján készültek el törvénytervezetek. A transzparencia, illetve a konzultáción belüli egyes (rész)folyamatok a magyar nemzeti konzultáció esetében jogilag nem ellenőrizhetők, Ausztriában és Észtországban viszont átláthatóbb (volt) a folyamat.

A diszkurzivitás a magyar konzultációknak nem része, a konzultációs folyamat keretei, közvélemény-kutatás jellege nem teszik lehetővé a diskurzust, és azt, hogy a vitában résztvevők preferenciái interakciók során alakuljanak át. Az osztrák példa esetében a diszkurzivitás meg is jelenik, illetve nem is: amennyiben „csak” 100 000 támogató aláírás gyűlik össze a népi kezdeményezés során, és a parlament megtárgyalja a vitára bocsátott kérdést, az ügy kezdeményezője is felszólalhat, így hatással lehet a döntésre; a népi kezdeményezés „végső” célja, a népszavazás során viszont a diszkurzivitásról ebben a tekintetben nem lehet beszélni. Ellenben az észt *Rahvakogu* alapvető eleme volt a vita, a tanácskozás.

(Az utolsó két szempont a korábban taglaltaknak megfelelően ebben a vizsgálatban nem jelent meg alapfeltételként, így itt sem kerültek elemzésre.)

5. Összegzés, következtetések

A tanulmány kezdetén három kiinduló kérdés került megfogalmazásra: (1) a konzultáció mint forma vajon a deliberatív demokrácia alkalmazott módszerének tekinthető-e, (2) ha igen, akkor milyen feltételek mellett érvényesül Ausztria, Észtország és Magyarország gyakorlatában, valamint (3) melyik megoldás a „legjobb”, vagyis a konzultáció hol éri el a legnagyobb hatást.

Az első kérdésre azt a választ kell adnunk, hogy ha rendelkezésre áll olyan, akár online platform – mint az észtországi *Rahvakogu* esetében –, ahol a vitára bocsátott üggyhöz kapcsolódóan széles körű vitára nyílik lehetőség, ahol a diskurzus során a vitában résztvevők preferenciái átalakulhatnak a vélemények kifejtése és az érvek ütköztetése révén, azaz, ha van lehetőség a deliberációra, akkor a konzultáció is lehet deliberatív eszköz. Ehhez viszont egy olyan keretet kell kialakítani, ami a lehető legnagyobb mértékben lehetővé teszi a minél szélesebb körű érdekartikulációt, a konzultáció eredményét legitimáló erővel ruházza fel, illetve például egyenlő hozzáférést biztosít mindenki számára a részvételhez. Ezért a második kérdésre a válasz az, hogy a három vizsgált ország közül

Észtország esetében volt a legerősebb a vizsgált feltételek érvényesülése. Így a harmadik kérdés is könnyen megválaszolható: a nevében konzultáció, de ennek a formának sajnos kevés jellemzőjét mutató magyarországi nemzeti konzultáció, a Magyarországon konzultációként emlegetett osztrák népi kezdeményezés, valamint az észti digitális népgyűlés közül szintén az utolsó, a *Rahvakogu* volt az, ami mind a megvalósításában a legközelebb állt a deliberáció alapelveihez, mind pedig társadalmi szempontból a legnagyobb és legtovább élő hatást hozta.

A Magyarországon 2005-ben újtára indult Nemzeti konzultációra első alkalommal még a deliberatív demokrácia gyakorlati megvalósulásának mintapéldájaként lehetett tekinteni a kérdőív mellett széles rétegeket megszólító tanácskozái fórumokkal, személyes interakción alapuló visszajelzésekkel kiegészült módszerrel. A néhány éves kihagyás után, 2010-ben visszatért véleménynyilvánítási módszer azonban a deliberatív eszköztárat nagyobb részben elhagyta, így alapvetően elvesztette valódi konzultációs jellegét.

Irodalomjegyzék

- Barker, Derek W. M. – McAfee, Noelle – McIvor, David W. (eds.) (2012): *Democratizing Deliberation: A Political Theory Anthology*. Kettering Foundation.
- Cohen, Joshua (1989): Deliberation and Democratic Legitimacy. In: Alan Hamlin – Philip Pettit (eds.): *The Good Polity – Normative Analysis of the State*. New York, Blackwell. 17–34. pp.
- della Porta, Donatella (2010): Szociális fórumok és demokrácia a globális igazságossági mozgalomban. *Fordulat*, Vol. 3., No. 12., 9–42. pp.
- Fishkin, James S. (2009): *When the People speak*. Oxford, Oxford University Press.
- Kis Norbert – Szenes Zoltán – Vajda András – Tóth Péter – Schweickhardt Gotthilf – Fejes Zsuzsanna – Klotz Péter – Csóka Gabriella (2014): Biztonság és bizalom a kormányzatban. In: Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.) (2014): *A jó állam mérhetősége*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 13–47. pp.
- Szűcs László Gergely (2011): A diskurzuselv mint a jogállamiság garanciája: Vizsgálódások egy radikális Habermas-kritika kapcsán. *Magyar Filozófiai Szemle*, Vol. 55., No. 2., 75–96. pp.
- Velikanov, Cyril – Prosser, Alexander (2017): Mass Online Deliberation in Participatory Policy-Making. Part I. In: Alois A. Paulin – Leonidas G. Anthopoulos – Christopher G. Reddick (eds.): *Beyond Bureaucracy – Towards Sustainable Governance Informatisation*. Springer. 209–234. pp.

