



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
*Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar*



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A lakossági részvétel alkotmányos modellje és a
hozzáférés egyes akadályai**

**Kézirat lezárásának dátuma:
2024. november 1.**

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	3
1.1. Problémafelvetés.....	3
1.2. A kutatás tárgya, módszerei és a dolgozat szerkezete.....	6
2. A képviselői és az alternatív demokrácia.....	7
3. Demokratikus próbálkozások.....	9
3.1. Módszertan.....	9
3.2. Esettanulmányok.....	10
4. Részvételi jogi keretek és korlátok.....	17
4.1. Nemzetközi kitekintés.....	17
4.2. Magyar alkotmányjogi alapok.....	22
5. Participáció mint kommunikáció.....	26
5.1. Kiinduló állapot – participáció mint kommunikációs modell.....	26
5.2. A polgár.....	27
5.3. A döntéshozó intézmény.....	29
5.4. A participációs folyamat.....	31
6. Eredmények.....	34
6.1. Jó gyakorlatok.....	34
6.2. Összefoglalás és következtetések.....	35
Irodalomjegyzék.....	37
Jogszabályok, jogi normák, bírói döntések.....	42

1. Bevezetés

1.1. Problémafelvetés

A politikatudományi szakirodalomban és a közbeszédben is több évtizedes toposz, hogy a (képviselési) demokrácia válságban van, illetve egyre gyakrabban néz szembe kihívásokkal. Az erről szóló diskurzus globálisan legalább az 1970-es évek közepétől jelen van,¹ és a magyar szakirodalomban ez a 21. század fordulójára már biztosan gyökeret vert. Ekkor (és a mai napig) olyan problémákat, válságjelenségeket fogalmaztak meg, mint a politikai marketing elhatalmasodása, a kartellpártok megjelenése,² a politika mediatizációja,³ amely az állampolgárok passzivitását⁴ és információs aszimmetriáját növelheti.⁵ Az infokommunikációs technológia fejlődése, a közösségimédia-platformok használatának elterjedése és az adatalapú társadalom kialakulása alapjaiban változtatta meg a hagyományos politikai teret. A digitális felületek ugyan a szabad véleménynyilvánítás lehetőségeit tágították, de a közbeszéd széttöredezetté vált, a dezinformációk terjedéséhez és a társadalmak polarizációjához vezetett. Lassú, fokozatos demokrácia-erózióról írnak a politikatudomány minden területén, a világ különböző pontjain.⁶ Az egész világon és Kelet-Közép-Európában is jellemzően csökken a választásokon résztvevők száma és nő az állampolgárok csalódottsága a politika intézményeiben.⁷

A magyar közéletben és tudományos életben ma is sokan „kongatják a vészharangot”, nem csak Magyarországra nézve: „*A demokrácia globális virágkorát éli, és halálosan beteg*”,⁸ „*[A] képviselői válsága nem Kelet-Európából indult ki, és nem ma kezdődött.*”⁹ Szabó Andrea és Oross Dániel empirikus elemzéssel is bizonyította, hogy a magyar állampolgárok politika iránti érdeklődése fokozatosan csökken.¹⁰

A szerzők egy jelentős része szerint a „válság” hatása összességében leírható a depolitizálódás jelenségével,¹¹ és lényegében a demokrácia támogatottságának

¹ Vö. CROZIER et al. 1975.

² KÖRÖSÉNYI 2003, 5.

³ JAKAB 2020, 82.

⁴ KUMIN 2005, 111.

⁵ KUMIN 2005, 114.

⁶ Jakab András széles körű áttekintést ad a demokrácia visszaszorulásának szakirodalmi megjelenéséről. JAKAB 2020, 75.

⁷ OROSS 2023. m1121dimp_12/#m1121dimp_10_p1

⁸ FLECK 2017, 39.

⁹ TAMÁS 2015.

¹⁰ SZABÓ – OROSS 2018, 74.

¹¹ HORVÁTH 2018, 66.

csökkenésével.¹² Ennek okai lehetnek a gazdasági válságok, a politikai elit értékrendszerének elszakadása a társadalom értékrendszerétől,¹³ az állampolgárok (választók) közügyeiktől (akár közösségeiktől) való eltávolodása.¹⁴ Az Európai Parlament is felhívta a figyelmet a demokrácia hanyatlására, amelynek eredménye végsősoron az unió gyengülése lehet.¹⁵

Meg kell említeni e körben az elmúlt évek speciális társadalmi válságait, amelyeknek politikai és jogrendszerbeli lecsapódása jelentős: a koronavírus-járvány, az orosz–ukrán háború és az ezeket követő gazdasági recesszió. A járvánnyal járó több hónapos karantén,¹⁶ a gazdasági válságot kiküszöbölni igyekvő kormányzati döntések¹⁷ és az arra adott lakossági reakciók, továbbá a veszélyhelyzeti döntéshozatal valószínűleg eddig nem tapasztalt mennyiségű és erősségű hatást gyakorolt az állampolgárok demokráciafelfogására,¹⁸ és az alább tárgyalt lakossági bevonásban, ami végsősoron a legitimációt jelentheti egy politikai hatalomnak, ezen keresztül az egész jogrendszernek.

A demokráciaerózió megállításának, megakadályozásának egyik lehetséges eszköze a jogszabályok, jogi környezet megfelelő átalakítása, amihez az alkotmányjog szolgálhat segítségül. Ez nem (csak) az alkotmány szövegének átalakítását jelenti, sőt az önmagában erre a feladatra gyakorlatilag alkalmatlan. Az alkotmányos rendszer alakítása tágabb értelemben jelenti a közügyek művelésére vonatkozó szabályrendszer reformálását, átgondolását, ami érvényesülni csak társadalmi változásokkal párhuzamosan tud.¹⁹ Jakab András neoinstitucionalista paradigmát említi, amikor rögzíti, hogy a jogi szabályok elemzése csak részleges képet adhat a demokrácia helyzetéről.²⁰

Az egyik demokráciaerózióra adott konkrét válasz a döntéshozatal kiterjesztése, a polgárok szélesebb körű bevonása a közélet különböző szintjeibe. A részvétel ösztönzése kiterjedhet a polgárok közvetlen környezetére, de nem kizárt, hogy országos politikai

¹² JAKAB 2020, 79.

¹³ JAKAB 2020, 79.

¹⁴ "[V]ilágszerte egyre alacsonyabb a közügyekben való részvétel, a választói aktivitás, egyre gyengébbek a hatalom számonkérésére kitalált fékek, egyre kevésbé bíznak a polgárok a képviselői intézményeiben." FLECK 2017, 39.

¹⁵ Az Európai Parlament meghirdette az Európai Demokrácia Cselekvési Tervet (*European Democracy Action Plan*) az Új lendület az európai demokráciáért (*New push for European Democracy*) prioritási területen, amiben célként határozták meg, hogy áltáthatóbbá tegyék a politikai hirdetéseket, erősítsék a médiapluralizmust, felvegyék a küzdelmet a dezinformáció és a külföldi beavatkozások ellen. europarl.europa.eu/legislative-train/package-european-democracy-action-plan/file-european-democracy-action-plan

¹⁶ Ld. bővebben: MIKECZ–OROSS 2020.

¹⁷ pl. Akkumulátor-gyárak telepítése és az azokat övező lakossági elégedetlenségek, aktivitások. Ld. BODNÁR 2023.; WEILER–HEVESI-SZABÓ 2023.

¹⁸ Az Európai Parlament 2020. november 13-i (2021/C 415/05) állásfoglalása szerint a Covid19-válság stresszteszt volt a demokráciák számára (H. pont) és a tagállamokban kihirdetett szükségállapot és erre alapuló jogalkotás hatással vannak a demokráciára, jogállamiságra, alapvető jogokra. (D. pont)

¹⁹ JAKAB 2020, 86–87.

²⁰ JAKAB 2020, 87–88.

döntéseket befolyásoljanak. A döntéshozók számára kiemelt feladat, hogy olyan környezetet teremtsenek, amelyben a polgároknak spontán vagy strukturált lehetőségük van cselekedni, így demokratikus élményük keletkezhet, ami végsősoron az „intézményrendszerbe” vetett bizalom erősödését jelenti.

A részvétel hiánya mögött számos ok áll, részben bizonyára az, hogy a polgárok nem motiváltak, mert a jogi keretek esetleg nem adnak megfelelő biztatást, ösztönzést, lehetőséget a részvételi jog gyakorlására. Ennek leküzdésére felmerülnek időről-időre olyan ötletek is, amely szerint kötelezővé kéne tenni a részvételt,²¹ de ennél kevésbé kényszerítő, ugyanakkor hatékony eszközök is alkalmasak lehetnek a motiváció növelésére.

Részvételt segítő módszer lehet többek között a demokratikus oktatás-nevelés, anyagi ösztönzők, kedvezmények bevezetése, a részvétel lehetőségéről szóló hangsúlyos kommunikáció is. A módszerek legtöbbször jogi gyökerei vannak,²² és a részvétel is főként demokratikus hatalomgyakorlási, így szükségszerűen jogi, alkotmányjogi keretben értelmezhető.

A problémafelvetésre válaszul a dolgozat kifejezetten az önkormányzati szinten történő kísérletek elemzésével járul hozzá az alternatív participációs eszközök elemzéséhez. Több okból érdemes az önkormányzatokra szűkíteni a vizsgálatot, ha a demokratikus részvétel lehetőségeit és az alkotmányjog szerepét akarjuk feltárni. Gyakorlatban egyedül itt találhatók meg azok a részvételi eszközök, amelyek közvetlen hozzáférést kínálnak az állampolgároknak, az önkormányzatok gyorsan reagálhatnak helyi igényekre és visszajelzésekre, rugalmasak gyakorlatok, kísérletek kialakítása terén, viszonylag régi hagyományokra tudnak építeni a lakosság bevonásával kapcsolatban (falugyűlés, közmeghallgatás), kevesebb az érintett személy, ami megkönnyíti magát a szervezést, és feltételezhetően kevesebb válságjelenség érinti a működését jellegénél fogva (pl. mediatizáció, pártos polarizáció).²³

Az önkormányzati szint specifikus jellegéből adódóan tehát az alkotmányjog leginkább itt lehet képes rövidtávon konkrétan megfogható szerepvállalással támogatni a demokratikus értékek és folyamatok megőrzését.

²¹ HALLÓK 2005, 162.

²² Pl. Az oktatási rendszert, ami a demokratikus nevelést biztosítja, állami feladat, így jog által szabályozott. A részvételhez biztosított anyagi ösztönzők állami forrásból biztosíthatók.

²³ PATKÓS 2019.

1.2. A kutatás tárgya, módszerei és a dolgozat szerkezete

Az a paradigma, amely szerint a jog, alkotmányjog csak részleges választ adhat a demokrácia jelenlegi kihívásaira, egyben azt is jelenti, hogy a válaszok egy része igenis a jogban keresendő. A dolgozatomban arra vállalkozom, hogy igazoljam a jogi válaszok relevanciáját, ezért megvizsgálom a válságjelenségekre adott válaszokat, az annak hatására megjelenő, jellemzően önkormányzati kísérleteket. Az a feltevésem, hogy a kísérletek nem veszik megfelelően figyelembe a jogi kereteket és jogon kívüli tudományos eredményeket. A jogi keretek közé tartozik a részvételi jog mint alapjog elismerése és ennek gyakorlásához hatékony garanciarendszer felállítása, továbbá az új részvételi eszközök alkotmányos rendszerbe való illeszkedése. A jogon kívüli, más tudományági elméletek közül a kommunikációtudományi elméletek lehetnek jelentősek a részvételiség elemzésekor.

A dolgozatom feltevése az, hogy egy vegyes tudományterületeket bevonó megközelítés segíthet megalapozni a működőképes közjogi-alkotmányjogi rendszert, válaszokat. A közjogi válaszhoz nem tartom alkalmasnak a kizárólag jogi elemzést, a problémák átfogó megértését és válaszrendszer kialakítását más módszerek, tudományterületek bevonásával tartom elképzelhetőnek.

Az elemzés során három fő módszert alkalmazok, azaz a jogi elemzés mellé további két módszert választottam. A három módszer meghatározza a dolgozat szerkezetét is.

- (1) A válságjelenségekre adott válaszok közül kitűnnek az állampolgári részvételen alapuló, főként helyi önkormányzati szinten kialakult, illetve kialakulóban lévő részvételi eszközök. Ezek közül néhányról esettanulmányt készítettem. Az elemzések alkalmasak lehetnek egyes jellemzők és az érdemi joggyakorlás akadályainak megismerésére. Az elemzés célja, hogy rávilágítson arra, hogyan lehetne ezeket az eszközöket hatékonyabban alkalmazni, a jövőbeni alkalmazáshoz milyen tapasztalatok szűrhetők le. Az esettanulmányok elemzésének korlátja, hogy a kiválasztásuk nem módszeres, a számuk nem elegendő átfogó következtetés levonásához, illetve – az alternatív jelleg és szabályozatlanság okán – eltérő jellegük miatt nehezen összehasonlíthatóak.
- (2) A második módszer célja, hogy feltárjam a részvételi jog alapjogi hátterét és alkotmányjogi környezetét, amelyhez a nemzetközi és magyar jogforrások áttekintő elemzését végzem el. Állításom szerint a magyar jogrendszer elméletileg teret enged ezeknek az eszközöknek, de a szabályozás túlságosan általános, és hiányoznak a részletes követelmények, amelyek garantálnák a hatékonyságot és a jogállamiságot.

- (3) Harmadik elemként a kommunikációtudomány segítségével egy elméleti modellt vázlok fel, amely révén a részvételi döntéshozatal akadályait és lehetőségeit tárom fel. A kommunikációelmélet eszközeinek bevonásával elemzem a polgárok és döntéshozók viselkedését, valamint az ezekkel szemben támasztott elvárásokat. Ez a modell lehetőséget ad arra, hogy az akadályok kezelését és a lehetőségek kihasználását tudományosan alátámasztott módon építsük be a jogrendszerbe. Az elméleti keret segít megérteni, hogy a részvétel milyen formái működhetnek hatékonyan, és hogyan lehet a jog eszközeivel támogatni a bevonás folyamatát. Ezáltal megalapozható egy olyan szabályozási rendszer, amely a részvételi demokrácia elveire épít.

A dolgozat 2. fejezetében elsőként a demokrácia képviseleti és általam alternatívnak nevezett formáját igyekszem definiálni, amely terminológia a dolgozat egészét végig kíséri. Az előbbiekben felvázolt három módszeren alapuló elemzéseket a dolgozat 3., 4. és 5. fejezetében végzem el. A befejező 6. fejezetben először egyes alternatív demokraciaművelési jó gyakorlatokat mutatok be összevetve az a 4. és 5. fejezetből levont tanulságokkal, végül a dolgozat tanulságait foglalom össze, ahol kísérletet teszek egyes szabályozási javaslatok, alapelvek, garanciák megfogalmazására.

A dolgozat elkészítésekor mesterséges intelligenciával szöveget nem generáltam.

2. A képviseleti és az alternatív demokrácia

A képviseleti demokrácia válsága révén született demokratikus kísérletek demokráciaelméleti szempontból egy teljesen új fogalomkörbe esnek, ezért az elemzések előtt szükséges kitérőt tenni egy fogalmi tisztásra, ami egyben olyan kérdéseket is felvet, amelyek önmagukban, arra adott válasz nélkül is segítenek a problémakör megértésében.

A képviseleti demokrácia válságának megoldására a gyakorlatban – Oross Dániel fogalmai szerint – két modell látszik kialakulni: a részvételi demokrácia és a deliberatív demokrácia,²⁴ amelyeket a fejezet címében és a továbbiakban is összefoglalóan alternatív demokráciának nevezek. A részvételi demokrácia az állampolgárok közvetlen részvételét, a deliberatív demokrácia a közös szabályok megvitatását helyezi a fókuszpontba azzal, hogy az egyéni véleményeket is értékeli. E két modell nem fedi és nem zárja ki egymást, ahogy a deliberatív demokrácia is megférhet a képviseleti demokrácia mellett.²⁵ A felfogások együttes

²⁴ OROSS 2020.

²⁵ Oross nem tesz említést a képviseleti és közvetlen demokrácia viszonyáról közvetlenül, csupán arra utal, hogy a három felfogás nem áll egymással teljesen ellentétben. OROSS 2020, 108.

alkalmazásának lehetősége elleni érvek közé tartoznak – azaz, hogy a (képviselési) „demokratikusságot” csökkenti a közvetlenség –, hogy a kiválasztási eljárások nem reprezentatívak²⁶ és a résztvevőknek – akik adott esetben döntéshozóvá is válhatnak – nincs legitimitásuk.

Wolfgang Vortkamp az első állítást azzal cáfolja, hogy a képviselési demokrácia sem feltétlenül reprezentatív (pl. a lakosság egy része szavazhat csak,²⁷ egyes minisztereket kisebb, akár 10%-os pártok is adhatnak.). A második ellenérv (legitimitás hiánya) cáfolatát a döntéshozók kompetenciája felől közelíti meg. A képviselési, illetve deliberatív fórumokon jelen lévő „átlagos állampolgárok” (értsd: nem döntéshozói szerepben lévők) gyakran nem rendelkeznek szükséges szakértelemmel, és ezt az ellenérvet hangoztatók a legitimitás hiányaként értékelik. Vortkamp azonban ezt téves megközelítésnek tartja, mert csupán azért tűnnek irracionálisnak és így hozzá nem értőnek a „nem politikai átlagos állampolgárok”, mert nem abban a politikai szerepben vannak, ahová egyébként az alternatív demokrácia felfogások szerint tartozhatnának. Az „átlagos állampolgárok” információhiánya (ha valóságos, nemcsak látszólagos) valójában racionális, hiszen miért érne meg leküzdeni az információhiányt, információszimmetriát, ha nem is ők vannak döntéshozói szerepben.²⁸ Amikor azonban a polgárok döntéshozói helyzetben kerülnek, vagy lehetőséget kapnak a politikai folyamatokba való bekapcsolódásra, akkor érdekükben áll információt szerezni és kompetensebbé válni a döntéshozatal során.²⁹

Oross elemzésében kitér a demokrácia gyakorlati, intézményesült magyarországi megvalósulásaira („*demokratikus innovációk*”). A részvételi demokrácia körében megemlíti a részvételi költségvetéseket, deliberatív jellegüként a közösségi gyűléseket, amelyek mind helyi önkormányzati szinten jöttek létre.³⁰

Vortkamp érvelése helyes, de véleményem szerint hiányos. Elkerüli annak a megválaszolását, hogy a részvételi, illetve deliberatív demokrácia (és annak eszközei) milyen alkotmányos követelményeknek felelnek meg, milyen alkotmányos tartalommal rendelkeznek, rendelkezhetnek a hagyományosan képviselőorientált európai demokráciák alkotmányos felfogásában. Dolgozatom következő részében arra kívánok rámutatni, hogy a gyakorlatban

²⁶ Simone Chambers szerint a közvetlen demokrácia „*többségi uralom szélsőséges formája*”. OROSS 2020. mersz.hu/dokumentum/m1121dimp_7/#m1121dimp_5_p4

²⁷ Pl. életkorra, állampolgárságra, cselekvőképességre korlátozott választójog, illetve adminisztratív akadályok, pl. külföldön élő állampolgárok csak külképviseleti szavazási lehetősége.

²⁸ A közgazdaságtanban ún. *racionális ignorancia*.

²⁹ VORTKAMP 2013, 12.

³⁰ Oross tanulmányának megjelenéséig volt közösségi költségvetés például Kispesten, Budafok-Tétényen, közösségi gyűlés Budapest Főváros Önkormányzata szervezésében.

hogyan jelennek meg az alternatív demokratikus eszközök, majd azt kívánom elemezni, hogy a mai magyar alkotmányos rendszerben hol van a helye és milyen tartalommal bír a társadalom bevonása, a részvétel és a feltárt alternatív eszközök.

3. Demokratikus próbálkozások

A lakosság közvetlen részvétele a közügyekben fontos eszköz a demokrácia megerősítésére és a közösségek önrendelkezésének növelésére. Az állampolgári részvétel lehetősége azonban gyakran függ attól, hogy milyen formákban és feltételekkel tudják a polgárok gyakorolni jogaikat a helyi döntéshozatalban.

Alternatív demokratikus eszközök, mint a közmeghallgatás, közösségi gyűlés lehetőséget adnak a lakosok számára, hogy közvetlenül befolyásolják az őket érintő döntéseket. Az előbbi részvételi jogi és elméleti elemzés mellett hasznos legalább mintavétel-szerűen megvizsgálni egyes konkrét helyzeteket, demokratikus innovációkat. A választott kutatási módszernek számos korlátja van, de alkalmas lehet egyes részvételi lehetőségek, korlátok felismerésére és igazolására.

3.1. Módszertan

A gyakorlati megvalósulás megfigyeléséhez közmeghallgatásokon vettem részt, közösségi gyűlést és „ügydöntő szavazást” vizsgáltam meg. Az elemzési módszer bevonási típusonként eltérő. A közmeghallgatásokon személyes részvétel, a közösségi gyűlés és az ügydöntő szavazás esetében az elemzés alapját az adott önkormányzat honlapján elérhető információk képezték.

2023 őszén három budapesti önkormányzat közmeghallgatásán személyesen vettem részt, melyek felszólalóit elemeztem nem, a beszéd választékossága, életkor és felszólalási idő alapján. Az esettanulmányokkal arra szerettem volna választ találni, hogy egy „bevettebb”, lakosok által megszokott politikai joggyakorlásra szolgáló jogintézmény vizsgálatával feltárható-e, hogy milyen csoportok, a polgárok mely közössége éri el könnyebben ezeket az eseményeket, hatással van-e a szakirodalom által széles körűen tárgyalt hátrányosabb helyzetű csoporttagság a részvételre. Az esettanulmányok nem elég kiterjedtek ahhoz, hogy messzemenő következtetéseket lehessen levonni, de a feltevés az volt, hogy bizonyos trendek így is felismerhetőek lesznek a kerületek viszonylag nagy lakosságszáma miatt.

Személyesen részt vettem és elemeztem a Budapest VIII. kerületi (Józsefváros), XI. kerületi (Újbuda) és XIX. kerületi (Kispest) önkormányzatok közmeghallgatásait.³¹ Az adatokat torzíthatja, hogy csak budapesti önkormányzatokat vizsgáltam, minden önkormányzat online is közvetítette a fórumát.³² A kerületek kiválasztása mellett az szólt, hogy a 2023. őszi időszakban többek között ezek tartottak közmeghallgatást, de szempont volt bizonyos differenciálás. Józsefváros erősen urbanizált városrész, Újbuda a főváros legnagyobb lakosságszámú kerülete, megtalálható benne sűrűn beépített „panelos” és kertvárosi terület is, Kispest külvárosi jellemzőkkel bír, nagyrészt kertvárosias kerület. Mindhárom kerület úttörő az innovatív lakossági participációs formákban. Kispest volt az első, amelyik közösségi költségvetést szervezett.³³ Józsefváros önkormányzata külön Közösségi Részvételi Irodát alapított a hivatalán belül, ami a részvételi költségvetését szervezte, Újbuda 2023-tól vezetett be közösségi költségvetést.

A vizsgálati szempontokba illeszkedő adatokat kívülálló megfigyelőként állapítottam meg és egy Excel-táblázatban vezettem. A táblázatba több adatot vezettem fel, mint amennyit alább elemezni fogok (pl. felszólalás tárgya, válasz stílusa), amelyek további elemzéseknek is alapul szolgálhatnak. A felvezetett adatokat – ahol lehetett – a Központi Statisztikai Hivatal 2022-es népszámlálási adataival vettem össze.

A közösségi gyűlés Pilisborosjenőn és az ügydöntő szavazás Terézvárosban 2024 második felében volt. A kutatásomhoz kérdéseket küldtem az adott önkormányzatokhoz, de erre válaszokat nem kaptam, ennek ellenére hasznos és elegendő mennyiségű információkhoz jutottam az önkormányzatok honlapjain és sajtóban megjelent cikkeken keresztül.

Egyik participációs eszközt használó település, illetve kerület lakosa sem vagyok.

3.2. Esettanulmányok

2024 októberében Pilisborosjenőn közösségi gyűlést hirdettek arról, hogy milyen faluközpontot szeretnének a helyiek.³⁴ A dolgozat lezárásakor még nem hirdettek eredményt, de az esemény jellegét és a jelentkezés feltételeit megadták. A közösségi gyűlésen a jelentkező lakosok közül 30 embert választanak ki sorsolással, figyelemmel arra, hogy a résztvevők a település „valamennyi társadalmi csoportját képviseljék”. A jelentkezési kérdőív kérdéseket

³¹ 2023. október 5-én Újbudán, október 17-én Józsefvárosban, november 23-án Kispesten tartottak közmeghallgatást.

³² Ez a magyar jogi szabályozás szerint nem kötelező, emiatt sok önkormányzat nem is teszi ezt meg. Arra enged következtetni a közvetítés, hogy akár egy aktívabb önkormányzatról is lehet szó. ld. <https://onkormanyzati.tv/>

³³ KÖZÖSSÉGI DIGITÁLIS ESZKÖZÖK ALAPÍTVÁNY: *KDEA Esettanulmányok. Kispesti Közösségi Költségvetés.*

³⁴ FRIDVALSZKY 2024.

tartalmazott a lakóhelyre (településen belüli „ófalú”, külső területek, illetve újjépítésű lakóövezet választási lehetőségekkel), nemre, életkorra, iskolai végzettségre (akkor is, ha éppen tanulmányokat folytató), településen élt évek számára. A kisorsolt jelentkezők egy hétvégén keresztül meg fogják vitatni az adott témát. A hétvégén ellátást kapnak a résztvevők az önkormányzattól, a részvételért pedig fejenként húszezer forint értékű vásárlási utalványt. Az eseményt a pilisborosjenői önkormányzat és a Sortition Europe közösségi gyűlésekkel foglalkozó szervezet szervezi.³⁵

A jelentkezésnél tulajdonságok megadása nyilvánvalóan – amennyiben a kiválasztás is megfelelő módszertanú – alkalmas egy „reprezentatív minta” kialakítására. A térített étkezés és ajándékutalvány a részvételben érdekeltté tudja tenni a kiválasztott lakosságot, így egyes információs akadályokat legyőzhetővé tesz. A mintavétel az esélyegyenlőség előmozdításánál is szerepet kaphat, bár erre vonatkozóan a módszertan vagy ezt kikényszerítő jogi eszköz nem fellelhető. A felhívásból nem derül ki, hogy az önkormányzat, illetve képviselő-testület milyen vállalásokat tesz a sikeres lebonyolítás és döntéshozás esetén, csupán annyit, hogy a gyűlés javaslatait a képviselő-testület részére átadják.

Budapest VI. kerület (Terézváros) 2024 augusztusában ügyszavazást hirdetett az Airbnb-ről, amelyben a helyiek lehetőséget kaptak, hogy véleményt nyilvánítsanak abban, hogy szeretnék-e, hogy a kerületben az Airbnb-típusú rövidtávú lakáskiadást tiltsák-e be („*Tiltsuk be vagy hagyjuk békén?*”). A kérdés eldöntendő volt: „*Egyetért azzal, hogy a VI. kerületben tiltsuk meg a társasházi lakások kiadását Airbnb-típusú szálláshelyként?*” A sajtóban többször népszavazásként hivatkoztak a kérdőívre,³⁶ bár ez az önkormányzat hivatalos kommunikációjában nem jelent meg, sőt kifejezetten kiemelték, hogy ez nem népszavazás, például a tájékoztató füzetben megjelölve, hogy a szavazás nem rendelkezik érvényességi küszöbvel, illetve online is lehetett szavazni, amely egyértelműen nem a népszavazás jellemzője. A kiadványban két oldalon keresztül, azonos számú érveléssel azt is megjelölték, hogy mely érvek szólnak a tiltás mellett és ellen.³⁷

Ügyszavazás magyar jogrendszerben nem létezik, erre vonatkozóan a képviselőtestület sem alkotott önkormányzati rendeletet, csupán egy politikai ígéretet tettek arra, hogy alávetik magukat a szavazás eredményének.

Ez a „demokratikus innováció” elősegítette a részvételiséget, mivel több napon át, online is elérhető volt, így a lakók széles köre nyilvánított véleményt. Ugyanakkor – annak ellenére,

³⁵ *Milyen faluközpontot szeretnénk Pilisborosjenőn? Gondolkodjunk együtt!* kozossegygyules.hu/pilisborosjeno

³⁶ Pl. KOLOZSI 2024.; MAGYAR 2024.

³⁷ TERÉZVÁROS ÖNKORMÁNYZATA 2024.

hogy az Airbnb-zés összetett probléma – kizárólag a tiltásra irányult a kérdés. Bár lehetőséget adott a véleménynyilvánításra, a formátum nem kínált teljes értékű vitát vagy szélesebb legitimációt, amit a népszavazás bizonyos elemei, mint az érvényességi küszöb és kötelező erejű eredmény biztosíthattak volna.

Esélyegyenlőségi kérdésre a kiadvány és a vita kitér, de választ arra nem ad. E körbe sorolható például, amikor említést tesznek arról, hogy a szálláshelyek haszna a „nagybefektetőké lesz”, amelyet azzal támasztanak alá, hogy az üzemeltetők fele nem magánszemély. Előbbi kijelentés egyben azt is jelenti, hogy az üzemeltetők másik fele magánszemély, akiknek adott esetben ez lehet az egyetlen bevételi forrásuk, bár hosszútávon kiadható marad a lakásuk, ám ez bevétel-, illetve életszínvonalcsökkenéssel is járhat. E probléma megoldására nem tesz kísérletet az ügydöntő szavazás, arra kifejezetten alkalmatlan.

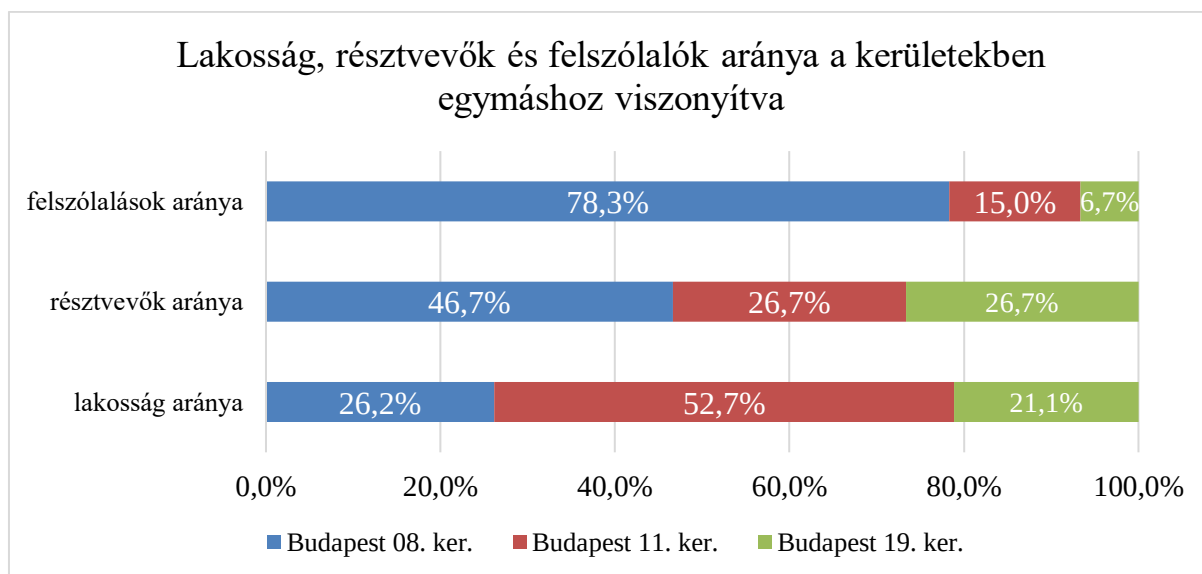
A magyar jogrendszer egyik legnagyobb múltú részvételiséget tartalmazó jogintézménye a közmeghallgatás, amely egyben egy testületi ülés is. Az Mötv. Indokolása szerint a közmeghallgatás célja, hogy „a választópolgárok nyílt testületi ülésen közvetlenül intézhessenek kérdéseket a testülethez, javaslatokat tegyenek.”³⁸ A közvetlenség és a polgárok kérdéseinek, javaslatainak említése egy kis fokú,³⁹ de egyértelmű participációs jellegre enged következtetni.

Rögzítettem a közmeghallgatások hosszát, a felszólalások számát és időtartamát, továbbá becsléssel az összes jelen lévő résztvevő számát. Az élő közvetítések alapján a józsefvárosi 4 óra 5 perc, a kispesti 1 óra 11 perc, az újbudai 1 óra 29 percen keresztül tartott. A józsefvárosin 30–35-en, míg a kispesti és újbudai fórumokon 15–20-an vettek részt. A felszólalások száma Józsefvárosban elérte a 40-et, míg a további kerületekben a 10-et nem haladta meg (Kispesten csak 4, Újbudán 9 felszólalás volt). Figyelembe véve azt is, hogy Józsefvárosban több felszólaló többször is felszólalt, ugyanakkor a felszólalások időtartama korlátozott volt (ahogyan Újbudán is, szemben Kispesten), figyelemreméltó marad a józsefvárosi esemény hosszúsága, kiterjedtsége, amely „bevonási potenciálja” a kerületek egymáshoz mért lakosságarányával és a résztvevők arányával összevetve (1. ábra), továbbá saját lakosságához képest is kiemelkedő. (2. ábra). Józsefváros, annak ellenére, hogy a három kerület összlakosságának 26%-át képviseli, a résztvevői körülbelül kétszer annyian voltak, mint a másik két kerület összesen, a felszólalások száma a három közmeghallgatások összesen tett felszólalások majdnem 80%-át tették ki. Egyetlen alkalommal az összlakosság 5 ezrelékét tudta megszólítani, míg a

³⁸ Mötv. Indokolás Az 52-54. §-hoz

³⁹ A kérdésfeltételi és javaslatfeltételi „jog” nem jelenti a döntéshozatalba való bevonást is, ugyanakkor ki sem zárja azt.

legnagyobb lakosságú Újbuda⁴⁰ 2 ezreléket sem, a három közül legkisebb lakosságú Kispest⁴¹ 4 ezreléket meg nem haladó mértékben volt képes erre. Előbbiek arra engednek következtetni, hogy Józsefváros az összlakosságát tekintve és a többi kerülethez képest is sikeres volt az emberek bevonásában.



1. ábra Saját szerkesztés a KSH 2023-as népszámlálási adatai és saját adatok alapján.



2. ábra Saját szerkesztés a KSH 2023-as népszámlálási adatai és saját adatok alapján.

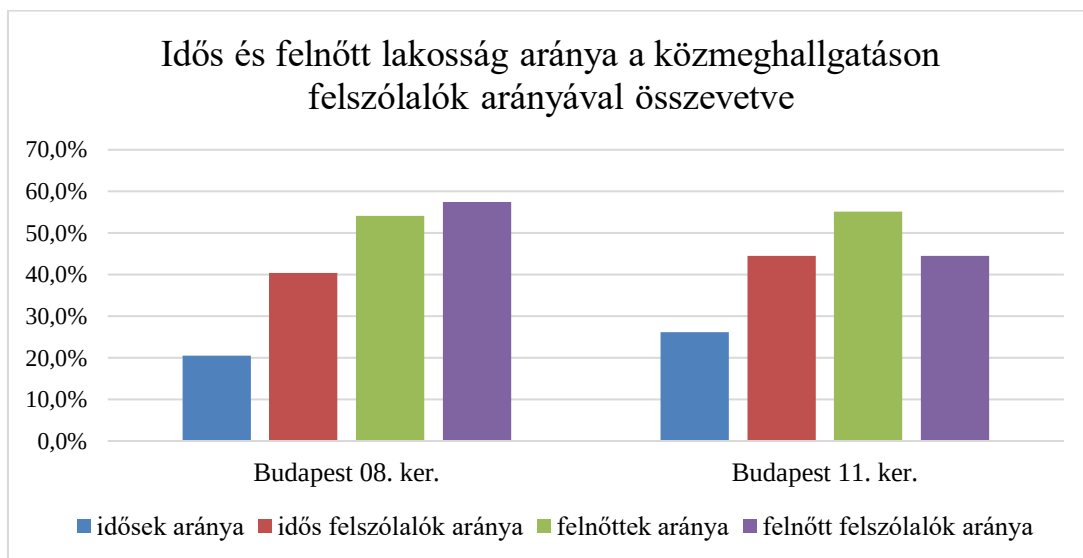
Az elemzés során viszonylag egyszerűen. külső szemlélő számára is megfigyelhető volt a felszólalók életkora. Három kategóriába soroltam be a felszólalókat: Fiatalnak tekintettem, aki ránézésre vagy általa kimondott információk alapján 20 és 29 év között, felnőttnek, aki 30 és 60 év között, idősnek, aki 60 év felett volt.⁴² A kisésti közmeghallgatás adatai tekintettel a felszólalók csekély számára (4) az adatok nehezen értelmezhetőek, ezért nem tüntettem fel őket

⁴⁰ XI. kerület Újbuda lakossága a 2023-as KSH népszámlálási adatai alapján 141090 fő.

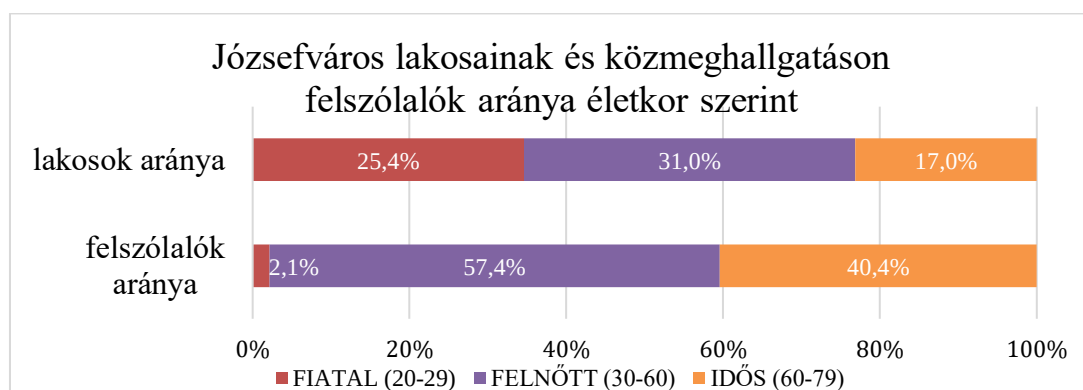
⁴¹ XIX. kerület Kispest lakossága a 2023-as KSH népszámlálási adatai alapján 56507 fő volt.

⁴² A népszámlálási adatok közül a torzítást elkerülendő csak a 60 és 79 év közöttieket vettem számításba, mert igazán idősök, 80 év felettiek láthatóan nem vettek részt a közmeghallgatáson.

az elemzésben. A felszólalók általam megbecsült korát a helyi lakosok életkorával vettem össze az egész lakossághoz viszonyítva (3. ábra).⁴³ Külön összevettem Józsefváros lakosait és a felszólalókat életkoruk szerint (4. ábra). A kerületekben 30 év alatt összesen 2 felszólaló volt, ami a fiatalok relatív kisebbsége ellenére is igen csekély. Az idősek és felnőttek jellemzően lakossági reprezentációjukon felül vettek részt a közmeghallgatásokon. Józsefvárosban született annyi adat, amelyből egyes következtetéseket le lehet vonni erre nézve: a lakosságszámbeli arányához képest (17%) az idősek 135%-kal voltak felülreprezentálva, azaz arányosan több mint kétszer annyian szólaltak fel, mint kerületbeli számuk indokolta volna (40,4%-át tették ki a felszólalóknak), a felnőttek „csupán” 83%-kal, míg a fiatalok – tekintve, hogy egy felszólalót minősítettem fiatalnak – 25% helyett csak 2,1%-ban szólaltak fel. A fiatalok itt tapasztalt „apolitikusságát” a fiatalkutatási adatok alátámasztják és egyre csökkenő tendenciát mutatnak.⁴⁴



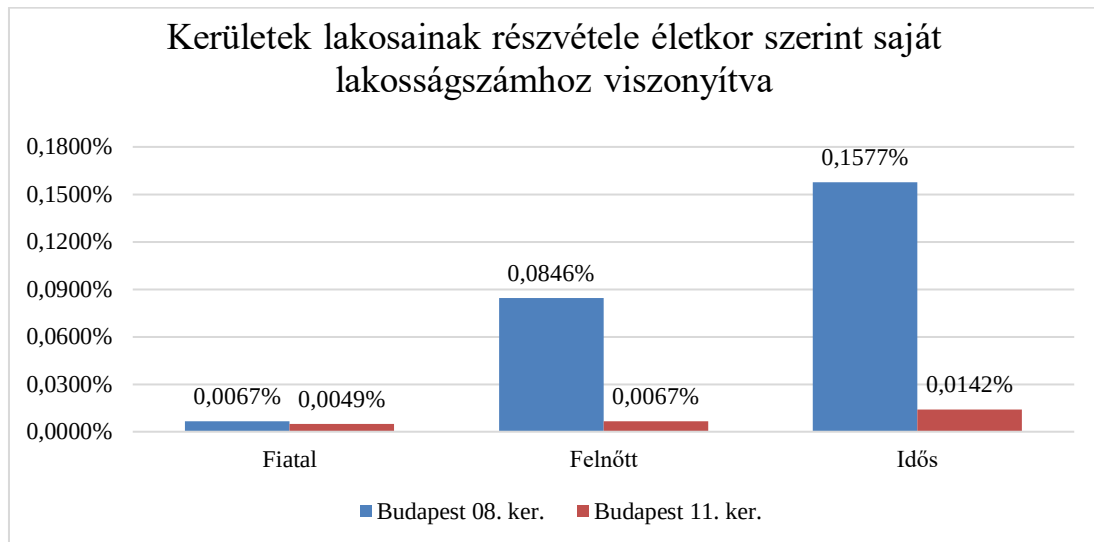
3. ábra Saját szerkesztés a KSH 2023-as népszámlálási adatai és saját adatok alapján.



4. ábra Saját szerkesztés a KSH 2023-as népszámlálási adatai és saját adatok alapján.

⁴³ Ebből az összevetésből Kispest adatait kihagytam, mert elenyészően kevesen szólaltak fel.

⁴⁴ Vö. OROSS 2016.

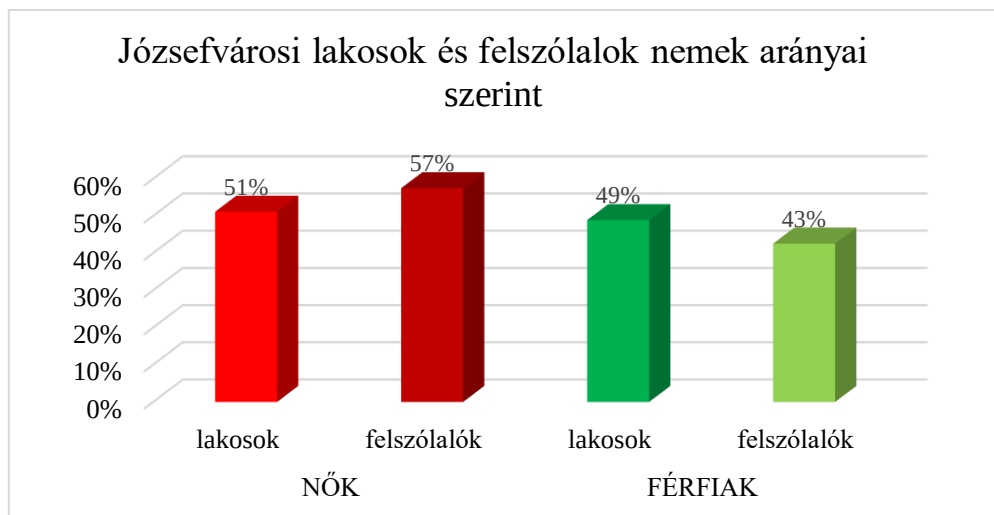


5. ábra Saját szerkesztés a KSH 2023-as népszámlálási adatai és saját adatok alapján.

A férfiak és nők helyzetét csak a Józsefvárosi közmeghallgatáson vizsgáltam, mert a további két közmeghallgatáson kevés volt az adat, hogy ne torz képet mutassanak.⁴⁵ Józsefvárosban a nemek lényegében az országos átlaggal megegyezően azonosan oszlanak meg egy kissé a nők javára (nők 51%, férfiak 49%). A felszólalásokban ezzel szemben a nők minimálisan felül, a férfiak alul voltak reprezentálva. (6. ábra) Ezt keltheti azt a hamis látszatot, hogy a férfiak esélyegyenlősége kockázatos helyzetben van, vagy legalábbis itt nem lettek eléggé megszólítva, de ezt a képet árnyalja, hogy például a 17 józsefvárosi önkormányzati képviselőből csupán 4 volt nő, a testület vezetői közül (polgármester és három alpolgármestere) csak 1 nő, lényegében „üvegplafon-helyzetet” figyelhetünk meg.⁴⁶

⁴⁵ Az újbudai közmeghallgatáson 7 férfi és 2 nő szólalt fel, a kispesztin 4 nő szólalt fel.

⁴⁶ Az üvegplafon „az a láthatatlan, de áthághatatlan akadály, amely megakadályozza, hogy a kisebbségek és a nők – képzettségüktől és eredményeiktől függetlenül – feljussanak a vállalati ranglétra felső fokára.” FEDERAL GLASS CEILING COMMISSION 1995.



6. ábra Saját szerkesztés a KSH 2023-as népszámlálási adatai és saját adatok alapján

Megfigyeltem az egyes felszólalások hosszát, illetve, hogy a felszólalót erre tekintettel mikor szakítják félbe, feltételezve, hogy esetleg van köze más tulajdonsághoz, de erre vonatkozó összefüggést nem találtam. Ahol volt szabály a felszólalások hosszára, ott a hosszú felszólalásokat szakították félbe, ahol nem volt szabály, ott nem szakították félbe őket.

Olyan fontos tapasztalatokat is szereztem, amelyeket elemzésem során elegendő adat hiányában nem tudtam figyelembe venni. A fogyatékkal élők részvételét is megfigyeltem volna, ha erre vonatkozó adat rendelkezésre állt volna. Mindhárom közmeghallgatás helyszíne akadálymentesített volt, több helyen Braille-írással is ki voltak helyezve a feliratok, így a hagyományos fizikai akadályok nem, vagy csak minimálisan jelentkeztek. Józsefváros a közmeghallgatás meghívójának elején külön felhívta a figyelmet az akadálymentesítésre.⁴⁷ A józsefvárosi önkormányzat lehetőséget biztosított, hogy a lakosok kérdéseiket előre feltegyék és az erre adott anonimizált válaszokat a honlapjukon közzétették. A közzétett tizenkilenc kérdésből és válaszból kettő foglalkozott a mozgáskorlátozott személyek problémáival, ami egy ekkora mintán jelentősnek számít. A közmeghallgatásokon feltett kérdések közül több kapcsolódott szorosan (Józsefvárosban és Újbudán is), illetve vonatkozott konkrétan a mozgásukban korlátozott személyek helyzetére, de ezek egyike sem közvetlenül érintettől érkezett, csak közvetve (pl. szomszéd) vagy csak általános embertársi törődés, odafigyelés miatt. Felmerülhet, hogy a látszólagos akadálymentesítés és inkluzivitás ellenére vannak még olyan faktorok, amik az érintett személyeket visszatartják a részvételtől.⁴⁸

⁴⁷JÓZSEFVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT 2023.

⁴⁸ Bár a Józsefvárosi közmeghallgatás akadálymentesített volt, egy lakos előzetesen kifogásolta, hogy a közeli Harmincettesek terén a túl magas villamossínek miatt édesanyja kerekesszékkal nem tud közlekedni. Elképzelhető, hogy hasonló akadályok távol tartják a helyieket a részvételtől.

Számos inklúziós és hozzáférési szempontot nem vizsgáltam és – mint említettem – az esettanulmányok csekély mennyisége miatt nagyobb következtetéseket nem lehet levonni, de a részvétel gyakorlati megvalósulását elemezve betekinthettünk egyes problémákba, akadályokba és megoldási kísérletekbe. Megismerhető jelenségek közé tartozik az alternatív eszközök meghirdetési köre, belépés feltételei (pl. kérdőív), azok jellege, egyes társadalmi csoportok részvételi hajlandósága, megvalósulás típusai, hagyományos jogintézményekkel való hasonlóság, különbségek (pl. ügydöntő szavazás és népszavazás).

4. Részvételi jogi keretek és korlátok

Bragyova András szerint a politikai jogoknak két csoportja van: az állam működésében való személyes közreműködés joga (amit részvételnek is nevez) és a politikai szabadságjogok. Az előbbiből fakad többek között a választójog, a közhivatal viseléséhez való jog, a népszavazás kezdeményezéséhez való jog.⁴⁹ Állításom szerint a nem hagyományos politikai döntéshozatali folyamatokban való részvétel is ide, a személyes közreműködés körébe tartozik.

A dolgozat következő részében ismertetni szükséges a nemzetközi jogi és magyar jogi környezetet, mert ezek alapvetően meghatározzák a részvételhez való jog mint politikai jog feltételeit, korlátait és kereteit. A nemzetközi alapjogi dokumentumok nem csupán ajánlásokat, irányelveket, hanem – a nemzetközi jog és alapjogi bíraskodás természetéből adódóan – minden részes államra nézve kötelezettségeket határoznak meg. Ez alapjaiban befolyásolja a belső jogalkotást.

A magyar jogi környezetben, Alaptörvényben és hazai jogszabályokban megtalálhatóak a részvételhez való jog alternatív érvényesítésének csírái, ám a hatékony bevonást biztosító, a hozzáférhetőség akadályait lebontó alapjogi keretek csak említés szintjén jelennek meg.⁵⁰ A gyakorlati megvalósítás alapvető keretei egyértelműen hiányoznak, de a jogérvényesítés elméleti keretei is csak haloványan látszanak.

4.1. Nemzetközi kitekintés

A nemzetközi jogi normákból, nemzetközi szintű emberi jogi dokumentumokból explicit módon nem, csak értelmezés útján olvasható ki a döntéshozatalban való közvetlen részvétel joga, illetve a deliberatív eszközök használatának lehetősége.

⁴⁹ BRAGYOVA 2018, 618–619.

⁵⁰ E körben említhető a például a megkülönböztetés általános tilalma, általános választójogra vonatkozó szabályok, amelyekhez az önkormányzat kötheti a döntéshozatalban való részvétel jogát, vagy a magyar jog részévé tett nemzetközi szerződések részvételi jogi elemei.

Már a francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés által 1789-ben elfogadott „Az ember és polgár jogainak nyilatkozata” tartalmazta a közvetlen részvétel jogát az állami döntéshozatalban. A nyilatkozat VI. cikke⁵¹ nyilvánvaló előképe a későbbi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (a továbbiakban: EJENY) 21. cikkének. Az EJENY 21. cikk 1. bekezdése úgy fogalmaz, hogy minden személynek joga van hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez.⁵² A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya⁵³ (a továbbiakban: Egyezségokmány) 25. cikke szerint minden állampolgárnak megkülönböztetések,⁵⁴ illetőleg észszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen. Az EJENY és az Egyezségokmány, illetve utóbbi később ismertetett kommentárja körvonalaz egy alapjogot, amit nevezhetünk részvételhez való jognak. Ezt nevezik a kormányzásban való részvételhez való jognak (*right to take part in government*),⁵⁵ politikai és közéletben való részvételhez való jognak (*right to participate in political and public life*) vagy közügyek intézésében való részvétel jogának (*right to take part in the conduct of public affairs*) is.

Az Emberi Jogok Bizottsága által 1996-ban, a 25. cikkhez fűzött általános kommentár⁵⁶ szerint a polgárok közvetlenül is részt vehetnek a helyi ügyekben vagy egy adott közösség ügyeiben döntési jogkörrel rendelkező népgyűlésekben (*popular assemblies*), valamint a kormánnyal való egyeztetések során történő képviseletre létrehozott testületekben.⁵⁷ Az Emberi Jogi Bizottság értelmezése szerint a 25. cikkben megfogalmazott jog tágan értelmezendő és a közigazgatás egészére kiterjed, így a részvételhez való jog jelenti a participációs eszközökben való részvételt is. Ezt megerősíti, hogy az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 39/11. határozatában⁵⁸ egyhangúlag elfogadott és kihirdetett olyan iránymutatásokat,⁵⁹ amelyek a közügyekben való részvételhez való jogot erősítenék a részes államokban. Ezen iránymutatások külön fejezete szól azokról a részvételt igénylő döntéshozási folyamatokról, amelyek kifejezetten nem választással kapcsolatosak (*non-electoral context*). Ebben megismétlik az általános megjegyzésben foglaltakat, továbbá részletes ajánlásomagot vázolnak az államok számára,

⁵¹ Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata VI. cikk. LÁNG 1997.

⁵² *Universal Declaration of Human Rights - Hungarian*. United Nations Department of Public Information, NY. ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/hungarian

⁵³ Kihirdette az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

⁵⁴ Egyezségokmány 2. cikk 1. pont

⁵⁵ *Universal Declaration on Human Rights*. 1948. art 21.

⁵⁶ UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE 1996.

⁵⁷ UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE 1996. 6. pont

⁵⁸ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL 2018. A/HRC/RES/39/11.

⁵⁹ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL 2018. A/HRC/39/28.

amelyet követve a döntéshozatali eljárás egész tartama alatt befogadó és érdemi lehetőséget tudnak biztosítani a polgárok számára. Külön kiemelik a marginalizált társadalmi csoportok részvételhez való jogát ebben az iránymutatásban, de a nemzetközi egyezményekben nem ez az első, ahol ez is hangsúlyosan megjelenik.

Mielőtt kitérnék a fokozott védelmet igénylő csoportok részvételhez való jogának tárgyalására, szükséges megemlíteni egyes regionális alapjogi egyezmények értelmezését, hogy jobban feltárjuk a globális kontextust.

Az EJENY-hez hasonló szöveggel fogadta el az Afrikai Egységszervezet az ember és népek jogainak afrikai chartáját,⁶⁰ a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége az ASEAN Emberi Jogi Nyilatkozatát,⁶¹ az Arab Liga az Emberi Jogok Iszlám Nyilatkozatát⁶² és később az Emberi Jogok Arab Chartáját,⁶³ illetve az Amerikai Államok Szervezet az Emberi Jogok Amerikai Egyezményét.

Kiemelendő, hogy az Emberi Jogok Arab Kartája látszólag tágabb megfogalmazást enged. A 24. cikkében⁶⁴ külön rögzítve van, hogy minden polgárnak joga van szabadon gyakorolni politikai tevékenységet (*pursue a political activity*) és emellett közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt venni a közügyek intézésében. A politikai tevékenység szabad gyakorlása szövegszerűen másik egyezményben, illetve nyilatkozatban nem található.

Az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (*American Convention on Human Rights*) a felsorolt egyezményekkel szemben jelentős korlátot is tartalmaz a részvételi jogot tekintve. A 23. cikk 5. bekezdése szerint törvény korlátozhatja e jog gyakorlását életkor, állampolgárság, lakóhely, nyelv, iskolai végzettség, szellemi képesség és büntetőeljárás ítélet alapján.⁶⁵ E korlátozások némelyike nyilvánvalóan ellentétes az Egyezségokmány rendelkezésével, miszerint e jog észszerűtlenül nem korlátozható, illetve egyes tulajdonságok alapján nincs helye megkülönböztetésnek.

A fokozott védelmet igénylő csoportokra vonatkozó egyezményekben is megjelenik a részvételhez való jog. A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló nemzetközi egyezmény (*Convention on the Elimination of All Forms of*

⁶⁰ Az ember és a népek jogának afrikai chartája 13. cikk „Minden állampolgárnak joga van, hogy a törvény rendelkezéseinek megfelelően szabadon részt vegyen országa kormányzásában – akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselők útján.” ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY 1981.

⁶¹ ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS 2012.

⁶² ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS 1990.

⁶³ LEAGUE OF ARAB STATES 1994.

⁶⁴ LEAGUE OF ARAB STATES 1994. art 24.

⁶⁵ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES 1969.

Discrimination against Women)⁶⁶ 7. cikke (és az egyezmény egésze) a megkülönböztetés tilalmát helyezi előtérbe. E körben rögzíti, hogy az államok kötelesek a politikai és közéletben létező megkülönböztetés kiküszöbölésére és jogot biztosítani, hogy a nők részt vegyenek a kormánypolitika alakításában, illetve NGO-k és egyesületek munkájában, amelyek közéleti és politikai életbeni kérdésekkel foglalkoznak. Emellett a preambulumban külön kiemelt, hogy az a nők teljes közreműködése elengedhetetlen egy ország fejlődéséhez, a világ jólétéhez és a békéhez. A kormánypolitika alakítása (*formulation of government policy*) eltérőnek tűnhet a közügyek vitelétől (*conduct of public affairs*), de a nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetések kiküszöbölésének kérdéseivel foglalkozó bizottság (a továbbiakban: CEDAW Bizottság) 23. általános ajánlása, amely a politikai és közélettel foglalkozott, szinte megegyezően tartalmazza e jog tartalmát és értelmezését. A CEDAW Bizottság – hasonlóan az Emberi Jogi Bizottsághoz – kifejtette, hogy a közéletet és politikai élet fogalmát tágan kell értelmezni, amibe nemcsak a konkrét hatalomgyakorlás, hanem az egész közigazgatásban és civil életben való aktivitás értendő, amelyek hatással lehetnek a döntéshozatalra.⁶⁷

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény⁶⁸ 5. cikk c) pontja a törvény előtti egyenlőség körében fekteti le alapelveként a „bármely szinten a közügyek intézésében való részvétel jogát,” amely szinte szóról szóra megegyezik a korábbi megfogalmazásokkal, egy másik kontextusban.

Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD)⁶⁹ 29. cikke szól a fogyatékossgal élő személyek politikai jogairól. Az a) pont a választásokkal kapcsolatos, de a b) pont kifejezetten a közügyek irányítására és abban való részvételre összpontosít. Különleges az egyezményben, hogy egyedülállóan az egyezmény törzsszövegében felhívja az államokat, hogy ösztönözzék a fogyatékossgal élő személyek részvételét a közügyekben, ne csak a jogot biztosítsák számukra. A nemzetközi egyezmények közül a CRPD a legújabb, ami akár azt is jelentheti, hogy a részvételiséget előtérbe helyező trendek már említésre kerülnek nemzetközi egyezményekben.

⁶⁶ Kihirdette a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1982. évi 10. törvényerejű rendelet. Angolul lásd: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* 1979.

⁶⁷ UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN 1997.

⁶⁸ Kihirdette a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 8. törvényerejű rendelet

⁶⁹ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.)⁷⁰ 9–12. cikke foglalkozik az unió demokratikus elveivel. A szerződés egyértelművé teszi, hogy az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul.⁷¹ Az Unió működésében ez a szabály nyilván korlátja lehet a közvetlen, illetve deliberatív demokratikus eszközöknek, de a (3) bekezdés rögzíti, hogy minden polgárnak joga részt venni az Unió demokratikus életében, továbbá a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz legközelebb eső szinten kell meghozni. Létezik olyan értelmezés, miszerint ez utóbbi elv, a szubszidiaritás elve, a képviseleti demokrácia primátusán ablakot üthet és becsatornázhat nem képviseleti úton is polgári akaratot. Az EU működésében léteznek *soft* eszközök erre ma is, például az Európai Parlament felé fennálló petíciós jog, intézményekhez fordulás joga és az európai polgári kezdeményezés intézménye.^{72;73}

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) érdekes módon nem tartalmaz rendelkezést a közügyekben való részvételre. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke tartalmazza a szabad választáshoz való jogot, amiben kifejezetten a törvényhozó testület megválasztását jeleníti meg a nép véleményének kifejezéseként. Az Európai Emberi Jogi Bíróság kifejezetten kizárja a kiterjesztő értelmezést, ezért többek között nem tartozik a cikk hatálya alá a népszavazás sem.⁷⁴ Új fejlemény, hogy az Európa Tanács állam és kormányfőinek csúcstalálkozóján 2023-ban elfogadott Reykjavíki Nyilatkozat III. mellékletében rögzítették az ún. reykjavíki alapelveket a demokráciáról. Ebben elkötelezték magukat, hogy ösztönzik a demokratikus részvételt a választásokon, adott esetben (*as appropriate*) a részvételi, ezen belül a deliberatív demokráciát is ösztönözhetőnek tartják.⁷⁵ Az Európa Tanács keretében ennek elősegítése érdekében létrehozták a Demokráciával foglalkozó irányító bizottságot (*Steering Committee on Democracy*; CDDEM) is.⁷⁶

⁷⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. 2012. október 26. C 326/13–45.

⁷¹ EUSz. 10. cikk (1) bekezdés; Ez a szabály csak a Lisszaboni Szerződéssel került az EUSz-be, korábban nem volt erre ennyire világos utalás. MOHAY 2011. 87.

⁷² MOHAY 2011. 93.

⁷³ A jog által szabályozott lehetőségeken túl az EU-ban támogatnak alternatív demokratikus eszközöket is, például az Európai Bizottság *Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy* keretein belül. cop-demos.jrc.ec.europa.eu

⁷⁴ Hilbe v. Liechtenstein, 1999. szeptember 7., no, 31981/96.

⁷⁵ *Appendix III of the Reykjavik Declaration* coe.int/en/web/steering-committee-on-democracy/10-principles-for-democracy

⁷⁶ COUNCIL OF EUROPE PORTAL: *Steering committee on Democracy (CDDEM)* coe.int/en/web/steering-committee-on-democracy

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában 2001-ben ajánlást, a miniszterhelyettesek ülésén 2017-ben irányelveket fogadtak el a politikai döntéshozatalban való civil részvételhez. Az irányelvek tartalmazznak kívánatos feltételeket, alapelveket és működési elveket.⁷⁷

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Önkormányzati Charta) már a preambulumában rögzíti, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egy elfogadott demokratikus elv. A helyi önkormányzás fogalmáról szóló 3. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzást részvételi elven alapuló testületek gyakorolhatják, de ez a megfogalmazás nem érinti a közvetlen állampolgári részvétel formáit, ha azokat jogszabály engedi. 2009-ben a hollandiai Utrechtben megalkották az Önkormányzati Charta helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyvét.⁷⁸ A jegyzőkönyv először a részvételi jogot definiálja, majd számos kötelezettséget állapít meg az államok számára, amely arra vonatkozik, hogy hogyan ösztönözzék, segítsék meg a részvételi jog gyakorlását a helyi önkormányzatokban. Ezek a kötelezettségek jelentenek jogalkotást, eljárások megalkotását, egyéni intézkedéseket is, például a technológia használatára.⁷⁹

4.2. Magyar alkotmányjogi alapok

Társadalmasítás, bevonódás, bevonás, lakossági participáció, részvételiség, lakossági közreműködés. Ezekkel a divatos, de a magyar nyelvben idegenül, esetlenül ható szavakkal, szókapcsolatokkal írható körül a népszuverenitás gyakorlati és közvetlen megvalósulása. A népszuverenitás lényegében a részvételiséget átható fő elv, annak inherens eleme. A népszuverenitás (népfelség elve) és a részvételiség (néprészvétel elve) egymástól nehezen elválasztható fogalmak, a kettő együttesen jelenti egy társadalom „*valóban demokratikus*” voltát.⁸⁰

Az eszmetörténetben több megközelítés él egymás mellett a népszuverenitásról, és mindkettő hatása érezhető a mai gondolkodásban is. Rousseau úgy vélte, hogy a népnek közvetlenül kell gyakorolnia hatalmát, mindenféle átruházás nélkül. Ezzel szemben Locke a hatalom átruházását tartotta szükségesnek úgy, hogy a közösség minden tagja elfogadja a kialakított szabályokat. A magyar alkotmányos rendszerben és az Alaptörvényben is mindkét

⁷⁷ *Guidelines for civil participation in political decision making*. CM(2017)83-final. rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf

⁷⁸ Magyarországon kihirdette a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2010. évi XXVI. törvény

⁷⁹ Ilyeneket határoz meg a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke is.

⁸⁰ GYÖRFI 2009, 225.

elmélet hatása érezhető, bár Locke nézetei hangsúlyosabbak. Az Alaptörvény úgy fogalmaz: „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”⁸¹

Szükséges elemezni, hogy ebből az alaptörvényi rendelkezésből a „népnek” (a politikai közösség tagjainak) milyen jogosultsága fakad, illetve, hogy e jogot hogyan gyakorolja.

A nép tehát – magyar Alaptörvény szerint – a hatalmát (közhatalmat) gyakorolja. Az EJENY, Egyezségokmány és más nemzetközi egyezmények, nyilatkozatok hatalomgyakorlásról nem ejtenek szót, a közügyekben való részvételre helyezik a hangsúlyt. Az Alaptörvény általános jelleggel a közügyekről nem szól, csupán az önkormányzati hatalomgyakorlás körében. Ez a nyelvtani elemzés akár feleslegesnek is tűnhet, de az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) erősen támaszkodik a rendelkezésekben szereplő szavak jelentésére, és sok esetben ezen múlhat egy jog, jogintézmény alkotmányos tartalmának megállapítása. További különbség, hogy az Alaptörvény egy kollektív jognak fogja fel a hatalomgyakorlást (a nép gyakorolja), míg a nemzetközi normák egyéni jogként (mindenkit, minden állampolgárt megillet).

Kérdés tehát, hogy a magyar állampolgárnak joga-e a magyar jogrendszer és Alaptörvény szerint részt venni a közügyekben. Érvelhető álláspont, hogy a nép általi hatalomgyakorlásáról szóló alaptörvényi kijelentés önmagában tartalmazza a közügyekben való részvétel jogát, de ha ezt el is fogadjuk, a megvalósuló joggyakorlási lehetőséget csak annak módja határozhatja meg, önmagában a jog deklarálása is fontos, de nem értelmezhető teljeskörűen.

A B) cikk (4) bekezdésben szereplő „kivételes közvetlenség” itt a főszabálytól eltérést és a kiegészítő jelleget jelenti az Indokolás⁸² és az alkotmánybírósági gyakorlat alapján is. A közvetett hatalomgyakorlás uralkodóan a rendszeres választásokat,⁸³ a közvetlenség a népszavazást⁸⁴ jelentette az AB értelmezésében. A választások primátusa adja a demokrácia jellegét, azaz emiatt sorolható be a magyar demokrácia a képviseleti demokráciák közé. A képviselet-orientált jelleget „gyengíti” és a polgárok szerepét erősíti, hogy a közvetlenség ugyan kivételes, de ha megvalósul, akkor elsőbbséget élvez,⁸⁵ ebből fakad az érvényes és eredményes népszavazás kötőereje.⁸⁶ A képviseleti és közvetlen demokrácia viszonya a „kivételesen” szó beiktatásával vált rögzítetté, amelyet a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény

⁸¹ Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés

⁸² Alaptörvény Indokolása a B) cikkhez

⁸³ 2/1993. (I. 22.) AB határozat

⁸⁴ 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [23]

⁸⁵ 52/1997. (X. 14.) AB határozat

⁸⁶ Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés

hozott be a kodifikált jogrendszerbe, korábban csak az AB határozat rögzítette. A korábbi Alkotmány a „valamint” kötőszót használta, így szövege a hierarchiát nem érzékeltette.^{87;88}

Az Alaptörvényben nem olvasható, az Indokolása és az AB gyakorlata kifejezetten nem emeli ki az önkormányzatokon keresztül közvetett hatalomgyakorlást. Az Indokolás szerint a nép *„hatalmát elsősorban választott képviselőin, az Országgyűlés tagjain keresztül gyakorolja”*, az idézett AB határozat alapján *„népszuverenitást – főszabály szerint – az Országgyűlés juttatja kifejezésre”*.⁸⁹ Az önkormányzatok, illetve képviselő-testületek sajátos helyzetben vannak a népfelség, néphatalom közvetítése tekintetében. Áttörhetetlen korlát, hogy az önkormányzati rendeletek a jogforrási hierarchia alján helyezkednek el, azaz más jogszabállyal ellentétesek nem lehetnek, ugyanakkor helyi közügyek intézése és közhatalom helyi gyakorlása tekintetében viszonylag széles, indefinitív hatáskör biztosított a helyi önkormányzat számára. A helyi közügyekre szorítkozás látszólag szintén korlátozó, de valójában a pontos alkotmányos (és jogszabályi) fogalom híján lehetőséget ad a kiterjesztő értelmezésre.⁹⁰ Az Országgyűlés és a képviselő-testület ez alapján hasonló elemekkel rendelkeznek: eredeti jogalkotói hatáskörük van, a demokratikus legitimációs láncolat azonos rendű láncszemét testesítik meg, a tagjaikat közvetlenül választják, akik maguk, önállóan alkotnak jogszabályt. Ugyan az előbb kifejtettek szerint a hatalomgyakorlás hasonló formáját testesít meg a képviselő-testület, az Alaptörvényben és az alkotmányértelmezésekben sem jelenik meg ez a helyi önkormányzati szint. Az értelmezés hiánya önmagában nem jelenti a mögöttes (láthatatlan) tartalom hiányát is, de kétségtelenül lehetőséget biztosít egy jövőbeni ellentétes értelmezésre.⁹¹

Az Önkormányzati Charta részletesen definiálja a részvételi jogot (igaz, csak a helyi önkormányzás vonatkozásában), így a részvételi jog elemeinek és kapcsolódó más jogoknak az alkotmányos meghatározásánál ez támpontot adhat számunkra.

Az Önkormányzati Charta azt határozza meg, hogy a helyi közügyekben való részvétel joga mindenkit megillet azzal, hogy a törvény csak a választópolgárok csoportjára állapíthat meg sajátos rendelkezéseket, más csoportra nem.⁹² Az Alaptörvény ennél konfúzusabb: a

⁸⁷ 1949.évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 2. § (2) bekezdés

⁸⁸ A két hatalomgyakorlási forma közötti viszonyt önmagában a kötőszó természetesen nem határozza meg, hanem a jogrendszert és az Alaptörvény annak teljességében kell értelmezni, vizsgálándók hatásköri, eljárásjogi szabályok. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2012.

⁸⁹ 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [23]

⁹⁰ Ezt a nyitott, indefinitív jelleget erősíti az Mőtv. 4. §-a, ahol a helyi közügyek fogalma csak általános jelleggel jelenik meg, abszolút értelmezés nem járul hozzá.

⁹¹ Az Alkotmány 42. §-ában alapjogként rögzítette a helyi önkormányzashoz való jogot, ami így az itt leírt, feltételezett űrt betöltötte. Ez az Alaptörvénybe nem került bele, számos szerző ennek veszélyeire figyelmeztetett. pl. NAGY 2017, 19.

⁹² Önkormányzati Charta 1. cikk 3. pont

politikai közösséget (csoportot), azaz a jogok címzettjét, több néven nevezi. A Nemzeti Hitvallás azzal indul, hogy az Alaptörvény tartalmát „MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI” határozták (határoztuk) meg, a részt azzal zárja, hogy megemlíti „mi, Magyarország polgárai” együttműködésre való készségét, a B) cikkben a közhatalom forrásául a „népet” jelöli. A nemzet, polgárok, nép továbbá a nemzetközi egyezményekben címzett „állampolgárok” (citizen) fogalmi különbségeinek és egyezőségeinek kibontására nincs lehetőség e dolgozat keretében, de vizsgálándó lehet, hogy pontosan kik a címzettjei e jognak, illetve hogyan változik a címzettek köre, eltérő demokratikus intézmények keretében.⁹³

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) már preambulumban rögzíti, hogy az *„Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát”*,⁹⁴ amit az Alapvető rendelkezések között úgy ismételt meg, hogy a *„helyi önkormányzás a település, valamint a vármegye választópolgárai közösségének joga”*,⁹⁵ illetve *„[a] helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a vármegyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.”*⁹⁶ A választópolgárok közössége nyilvánvalóan kisebb csoport a „mindenkinél”, „népnél”, „nemzetnél”, helyi értelemben pedig eltér az „állampolgár” csoporttól. Tovább növeli a bizonytalanságot, hogy az önkormányzatoknak „támogatnia kell a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt”,⁹⁷ de a magyar jogi terminológiában és választási elvekben eltér a lakosság az állampolgároktól és választópolgárok csoportjától is.⁹⁸ Az Önkormányzati Charta főszabályként a részes államok számára meghatározza, hogy a kapcsolódó jogszabályait úgy alkossák meg, hogy annak „mindenki” a címzettje, szinte csak kivételesen („sajátos rendelkezéseket”) enged a választópolgárokra nézve megalkotni.

Összefoglalva megállapítható, hogy a részvételhez való jog több nemzetközi jognyilatkozat és alkotmányjogi jelentőségű szerződés által deklarált alapjog. A magyar alkotmányjog, Alaptörvény e jogot nevesítve nem rögzíti, de nem is zárja ki, értelmezés útján a demokratikus (nép általi) hatalomgyakorlásból kifejthető. Az alternatív demokratikus eszközök az Alaptörvény közvetlen hatalomgyakorlásról szóló rendelkezésébe beleillenek, azok nem kizártak. Látszólag minden rendelkezésre áll ahhoz, hogy hatékony eszközök érdemi

⁹³ Nemzet és nép alkotmányjogi értelmezéséhez lásd: CHRONOWSKI 2015.

⁹⁴ Mötv. Preambulum

⁹⁵ Mötv. 2. § (1) bekezdés

⁹⁶ Mötv. 3.§ (1) bekezdés

⁹⁷ Mötv. 6. § a) pont

⁹⁸ A magyar állampolgárok közül nem mindenki helyi lakos és nem mindenki választópolgár, de a helyi önkormányzati választásokon választópolgárok sem mind állampolgárok, akár csupán helyi lakosok.

részvételt biztosítsanak. A következőkben a kommunikációtudomány egy elméletét fogom vizsgálni különös tekintettel arra, hogy tényleg elegendő-e az alkotmányjog jelenlegi állapota az érdemi, tényleges részvételi jog gyakorlásához.

5. Participáció mint kommunikáció

5.1. Kiinduló állapot – participáció mint kommunikációs modell

Az új demokratikus jogintézmények, mint az alternatív participációs eszközök, önmagukban új paradigmát képviselnek, amely kiegészíti és átalakítja a hagyományos képviseleti demokráciát. Az ilyen intézmények nem csupán tételes jogi, hanem elméleti megközelítést is igényelnek, amely meghatározhatja a működésükhöz szükséges alapelveket és követelményeket.

Egy magyarázó elmélet, amely képes megfelelni ezeknek az új jogintézményeknek, rámutat a gyakorlati működés kihívásaira, és segít felismerni azokat az alkotmányos és alapjogi követelményeket, amelyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy az új jogintézmények beilleszkedjenek a demokratikus jogállami keretrendszerbe. Ha az alternatív részvételi eszközök hatékonyan betöltik szerepüket, akkor hozzájárulhatnak a döntéshozatal sikeréhez és a közösség demokráciába vetett bizalmának erősítéséhez. Az elmélet nem megcáfолhatatlan, nem megváltoztathatatlan és nem is teljes, de alkalmas lehet arra, hogy egyes jelenségekre magyarázatot adjon, nehézségekre rávilágítson, ezáltal segítsen olyan alkotmányos-alapjogi követelményeket felismerni, amelyek segítik a sikeres demokráciát. A következő részben bemutatom ezt az elméletet, és rávilágítok arra, hogyan támogathatják az alkotmányos és alapjogi követelmények az alternatív részvételi eszközök működését a demokráciában.

Az alkotmányos normák a részvétel jogát és a közhatalom gyakorlását absztrakt, lakonikus megfogalmazásokban rögzítik. A részvétel joga egy döntéshozatali folyamatot feltételez, ami akár a jogosult nélkül is megtörténhet. A jog gyakorlásához a jogosultakat be kell vonni a folyamatba, ehhez pedig meg kell ismerni magát a folyamatot és a belépés feltételeit, amelyek a sikeres joggyakorlás alapjai.

A döntéshozatali folyamatban való részvétel három alapvető elemre épül, hasonlóan egy egyszerű kommunikációs modellhez: maga a bevonás a kommunikáció folyamata, a lakosság az aktív fél, aki az üzenetet küldi, míg a döntéshozó az, aki a beérkező jelzéseket fogadja és feldolgozza.

Mivel a jogszabályok és az Alaptörvény az önkormányzatoknak biztosítanak döntési hatáskört, ezek képesek arra, hogy a lakosságot aktívan bevonják, akár hatáskörüket is

megosztva. A politikai közösség a bevonásnak jellemzően passzív résztvevője még akkor is, ha egyes fogalmak aktívabb szerepet sugallanak számukra (ti. „ő vesz részt”) és ők az üzenet feladói. A passzív szerepfelfogás ellen szól a hatalomátruházás és társadalmi szerződéselméletek álláspontja, amely szerint a polgárság, lakosság a participációs folyamatok során csak „visszaveszi, visszaköveteli” a jogot az élete (jogrendszer) alakításához, ugyanakkor rögzíteni kell, hogy a gyakorlatban a közhatalmi szervek kezdeményeznek, nélkülük a bevonás nem tud elindulni: a „nép” hatalmát már átruházta, ezért ez az alapállapot.

A fejezet következő részében elsőként a polgárokat, mint az üzenet feladóit, majd a döntéshozót, mint a befogadót elemzem. Végül kitérek az egész participációs folyamat vizsgálatára különös tekintettel a participáció akadályaira.

5.2. A polgár

A demokratikus működés alapfeltétele a polgárok aktív részvétele, mint a politikai közösség tagja és alkotóeleme is.⁹⁹ A polgár e kontextusban megkülönböztetett szerepű egyén, aki képes cselekedni és cselekvése a közjó felé irányul.¹⁰⁰ Két alapvető tényező szükséges ehhez: szűkebb politikai közösség és megfelelő információ; a „nép” részt vegyen és képes is legyen részt venni a döntéshozatalban és a közügyekről szóló vitákban.¹⁰¹

Arisztotelész szerint a polgárok közötti bármilyen kapcsolat önmagában még nem hoz létre politikai közösséget (városállamot), egy sajátos polgári erény szükséges ehhez, enélkül legfeljebb fegyverbarátság¹⁰² jön létre, „*amely az egymástól távoliak szövetségétől csupán a hely tekintetében különbözik.*”^{103;104} A vortkamp-i polgár hasonlít a Max Weber-i ideáltipikus társulásban résztvevőkhöz, akiket értékracionális vagy célracionális érdekek tartanak össze, szemben a közösséggel, amelyben a kapocs érzelmi-indulati vagy hagyomány alapú.¹⁰⁵

Arisztotelész és Vortkamp eltérően közelítik meg a politikai közösség és a polgári részvétel kapcsolatát: míg Arisztotelész erényt követel a politikai közösséghez tartozáshoz, Vortkamp szerint a részvételhez inkább egy megkülönböztetett helyzet szükséges, de senkit

⁹⁹ VORTKAMP 2013, 12.

¹⁰⁰ VORTKAMP 2013, 12.

Arisztotelész szerint a polgárnak „*nemcsak megvan a képessége rá, hanem akarja is, hogy kormányozzák és hogy kormányozzon.*”. HORVÁTH 2015, 143.

¹⁰¹ SOMODY–SZABÓ–VISSY–DOJCSÁK 2021, 137.

¹⁰² Fegyverbarátság jelentése itt egyes poliszok közötti laza, főleg egyszerű politikai, főleg katonai szövetség. HORVÁTH 2017, 123.

¹⁰³ ARISZTOTELÉSZ 1969, 38–39.

¹⁰⁴ Hasonlóra utal Max Weber is: „*A tulajdonságok, a szituáció vagy a viselkedés közös volta semmiképpen sem mindig közösségképző.*” WEBER 1987, 67.

¹⁰⁵ WEBER 1987, 66–67.

sem zár ki formálisan a közösségből. A modern társadalmakban az állampolgárság jelenti a politikai közösséget, az ide tartozáshoz elegendő „könnyű” feltételeket teljesíteni.¹⁰⁶

A „bölcsek laikusok”¹⁰⁷ feltételezett hozzá nem értését ellensúlyozza, hogy többen vannak, ami a döntéshozókra is hatással lehet (akik lényegében a polgári-választói akarat által vannak pozíciójukban). A csoport előnye még a szélesebb kollektív tudás, több nézőpont és a döntések könnyebb elfogadtatása.¹⁰⁸ A polgári minőséghez megfelelő információ szükséges, amely csökkenti az „állampolgári irracionálisitást” és ösztönzi a döntési jogosultság közösségért való felhasználását. Az információhoz jutás akadályai lehetnek az erőforráshiány, a közlés és befogadás képességének hiánya, valamint a megfelelő csatornák hiánya. A modern társadalmi kihívások miatt az információszükséglet megnőtt.¹⁰⁹

Horányi Özséb szerint a kommunikáció egy állapot, amelyben a résztvevő (ágens) felkészült (felkészültsége elérhető) problémái megoldására. Az ágens egy eltérő állapotba vágyik. A participáció – vagyis a hozzáférés a szükséges felkészültséghez – lehetővé teszi számára, hogy elérje a kívánt állapotot. A folyamat során az ágensek konfliktusba kerülhetnek, ha eltérő célok vezérlik őket. A politikai részvételnél az ágens a polgár, aki közügyet érintő problémát szeretné egy eltérő állapotba hozni. A probléma megoldásához hozzá kell férni a szükséges információkhoz és a cselekvési térhez, ahol egy ágens megvitathatja (konfliktus) és megváltoztathatja az állapotot.^{110;111}

Az információs szabadság a demokratikus részvételt biztosító harmadik generációs alkotmányos alapjog.¹¹² Az AB az információs szabadságot a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogként értelmezi.¹¹³ A fentiek szerint (is) az információ megismerésének kulcsszerepe van az állampolgári részvételben, így az nem csupán jog, hanem más jogok gyakorlásának előfeltétele. Az AB elvi jelleggel rögzítette, hogy információ szükséges a szabad véleménynyilvánításhoz¹¹⁴ és az állam hatékony és demokratikus működéséhez.¹¹⁵

¹⁰⁶ Az állampolgárság születéssel általában származáson vagy születési helyen alapul, de néhol további feltételek, például a nemzetközi jog által megkövetelt „valós kapcsolat” (genuine link) vagy állampolgári ismeretek is szerepet játszhatnak az utólagos megszerzésnél. A „könnyű feltételekhez” és az arisztotelészi gondolatokhoz ld. TÓTH 2019.

¹⁰⁷ PATAKI 2007.

¹⁰⁸ Vö. ZOLTAYNÉ PAPRIKA 2002.

¹⁰⁹ VORTKAMP 2013, 10.

¹¹⁰ HORÁNYI 2001.

¹¹¹ A cselekvési teret, probléma közügy jellegét a későbbi fejezetekben tárgyalom.

¹¹² SOMODY–SZABÓ–VISSY–DOJCSÁK 2021, 139.; Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés

¹¹³ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [27]

¹¹⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat III. 3. pont

¹¹⁵ 32/1992. (V. 29.) AB határozat III. 1. pont

Tehát olyan személy, aki szűkebb (politikai) közösség tagja és hozzáfér a szükséges információkhoz, képes – e tulajdonságok által már polgárként – részt venni a demokratikus döntéshozatalban és kialakítani is azt.

5.3. A döntéshozó intézmény

Vita tárgya lehet, hogy a (köz)hatalom kinél van, honnan ered. A társadalmi szerződéselméletek döntő része szerint a társadalmak emberek közti megegyezés alapján jönnek létre, mely szerint saját hatalmuk egy részét az általuk intézményesített rendszerre ruházzák. Hobbes szerint ezt a természetes állapotból fakadó konfliktus elkerülése érdekében teszik, mert az ember nem csak harcol, hanem a béke felé vágyódik. Locke szerint külső támadás is fenyegetheti a közösséget és életüket, ezért a megállapodással tulajdonukat és szabadságjogaikat óvják meg.¹¹⁶ Rousseau szerint a szerződés nem a jogok feladását, hanem gyakorlását jelenti, amellyel mindenki saját érdekeit követi.¹¹⁷

A jelenleg jellemző képviselői demokrácia lényege, hogy az általánosan kötelező normák (döntések) megalkotásának joga csak az alkotmányos legitimációval rendelkező intézményeken keresztül gyakorolható, és nem közvetlenül a polgárok részvételével valósul meg. A dolgozatban vizsgált esetekben a helyi önkormányzat (képviselőtestülete) az az „intézmény”, amely gyakorolhatja a döntéshozatalt.

Az döntéshozó intézményt az Alaptörvény közhatalommal ruházza fel. A helyi önkormányzat helyzete annyiban különleges, hogy ez a közhatalom csak a szűkebb körben, helyi viszonyokra értendő (helyi közügyekre). A helyi közügy, közhatalom fogalmának meghatározása erősen vitatott,¹¹⁸ akár a politikai és jogtudományon kívüli színtereken is. Előkérdésként feltehető, hogy maga a közhatalom hol válik el a magánhatalomtól, illetve a közügyek a magánügyektől. További problematikus fogalom a közügy helyi jellege. A dolgozat kereteibe nem fér bele e kérdések megtárgyalása, de állítható, hogy a gyakorlatban közügynek és helyinek is az minősül, amit a jogalkotó akként határoz meg. Az Mötv. példákkal illusztrálja a közügyeket,¹¹⁹ de nem írja elő, hogy ezeket feltétlenül az önkormányzatnak kellene ellátnia.¹²⁰

¹¹⁶ FRIEND 2024.

¹¹⁷ ROUSSEAU 1947, 43.

¹¹⁸ A közügy köznap értelemben „a közösségre kiható általános érdekű ügy”, amit a jogtudomány is használ, ezért a közügyek körének meghatározása látszólag zárt körben történhet, ugyanakkor az AB és a jogalkotó is csupán egyenként, esetileg képes meghatározni, értelmezni a közügyek fogalmát, ami valójában viszonylag széles mozgásteret biztosít számára. Vö. VARGA 2017, 78–80.

¹¹⁹ Mötv. 4. §

¹²⁰ FAZEKAS 2021, 272.

A közhatalom gyakorlása főként kötelező, kikényszeríthető döntésekben nyilvánul meg (jogszabályok, hatósági döntések).¹²¹ Az Alaptörvény és az Mötv. nem engedi a közhatalom továbbadását,¹²² a közhatalom címzettjei kizárólag a képviselő-testület és önkormányzat egyéb szervei. Törvény viszont előírhatja, hogy helyi lakosság véleményét kikérjék, sőt akár figyelembe is kell venni azt,¹²³ akár a döntés érvényességi kelléke lehet a lakosság beleegyezése.¹²⁴ A demokratikus innovációk révén a közügyeket az döntéshozó intézmény lényegében delegálja, delegálhatja, de szűkebb, jogiasabb értelemben csak látszólagosan delegálja a polgárok cselekvési terébe. Mivel a döntéshozó hatalom és felelősség az önkormányzatnál van, szükséges aktívan részt vennie a folyamat kialakításában, a bevonásban.

A lakossági bevonás a gyakorlatban sokszor nehezen kivitelezhető, de a polgárok közvetlen részvétele növelheti az érintett jogszabályok elfogadottságát,¹²⁵ ami a közigazgatás hatékony működését szolgálja,¹²⁶ és a döntéshozó érdeke is.

A részvételről szóló tudományos diskurzus megkerülhetetlen elmélete Sherry Arnstein által 1969-ben javasolt „polgári részvételi létra” modellje.¹²⁷ A participációt Arnstein a hatalom redisztribúciójának nézőpontjából közelítette meg. A létra nyolc fokból áll, melyet három csoportba sorolt. Az alsó harmada a participáció hiánya: első foka a manipuláció, második a terápia. Középső harmad a tokenizmus („hamis párbeszéd”) nevet kapta, amely három foka a tájékoztatás, konzultáció és kiengesztelés (vagy kompenzáció). A megvalósult participáció, az állampolgári hatalom kategóriája a partnerség, átruházott hatalom és állampolgári kontroll fokait foglalja magában.¹²⁸

¹²¹ NAGY –HOFFMAN 2023, 54.

¹²² Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdéséből nem derül ki, hogy a helyi közügyeket kizárólag önkormányzatok intézhetik, és az Mötv. sem rögzíti ezt.

¹²³ Nem kizárt, hogy önkormányzat magára nézve fogadjon el ilyen „magát kötelező” szabályt. Pl. Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a fővárosi közösségi költségvetési program általános szabályairól szóló 21/2023. (X. 6.) rendelet 1. § (2) bekezdés

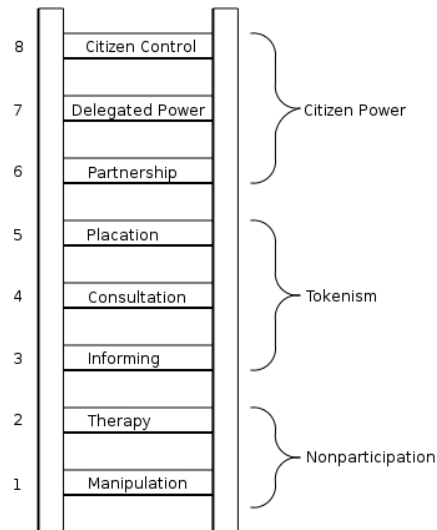
¹²⁴ pl. az önkormányzatok területszervezéséhez, önálló község alakításához falugyűlésen bizottságot választ az érintett lakosság ld. Mötv. 98. §

¹²⁵ Egyes kutatások a jogkövetés egyik fő befolyásoló tényezőjének tekintik a legitimitást (érzését) tekintik, nem pedig a büntetéssel való fenyegetést, vagy a jutalom kilátásba helyezését. TYLER 2006, 19.

¹²⁶ FAZEKAS 2021, 23.

¹²⁷ Ld. ARNSTEIN 1969.

¹²⁸ A magyar önkormányzati jogban a közmeghallgatás törvényben deklarált funkciója miatt elméletileg az legfeljebb a konzultáció szintjéig tud eljutni, de sok esetben a tájékoztatás szintjén marad. Persze nem kizárt, hogy ennél több funkciót adjanak helyben a közmeghallgatásnak.



7. kép Arnstein-féle participációs létra. lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html

5.4. A participációs folyamat

Vortkamp szerint az állampolgári részvételhez cselekvési tér kell, ami jelent politikai mozgásteret (jog által biztosított hatáskör) és fizikai teret (vitára, gondolkodásra alkalmas helyszín) is. A mozgástér hiányát részben a gondoskodó állam kialakulásával magyarázza, ahol a polgár nem tesz, hanem elvár, részben pedig a második világháború utáni demokráciák alacsonyabb politikai aktivitásával.¹²⁹

A politikai mozgásteret az innovatív intézményekben az döntéshozó intézmény biztosítja a közügyek delegálásával, de ez nem elegendő, a fizikai cselekvési tér kialakítása szintén szükséges.

A legfontosabb folyamatindító tényező az információszabadság, ami a polgár oldalán jogként, a döntéshozó oldalán kötelezettséggként merül fel. Az információnak a polgárok rendelkezésére bocsátása három helyen merül fel: a cselekvési térbe belépés módjáról (fizikai belépés és problémafelvetés), a felvetett probléma és közügy kapcsolatáról (döntést megalapozó tények, döntési alternatívák, jogi keretek), végül a legitimitás biztosításáról (megtartott döntéshozói ígéret). Utóbbit a média tudja közvetíteni („látszat”).

Horányi participációs kommunikációs modellje egyik feltétele a hozzáférés, ami három szinten jelentkezik. A teljes folyamat során kulcsfontosságú, hogy a polgárok számára elérhető és érthető legyen az információ. A polgárok számára biztosítani kell a valós lehetőséget a

¹²⁹ VORTKAMP 2020, 13–15.

hozzáférésre, például a fizikai térhez és az eljárásokhoz is¹³⁰ (kettős kritérium). Végül egy „jogi hozzáférést” is biztosítani kell. A jogi hozzáférés azt jelenti, hogy a polgárok szándékának jogszerűnek kell lennie, közérdeket kell szolgálnia, és ellenőrizni kell, hogy a döntéshozó a felvetett problémával kapcsolatban valóban visszaadta-e hatáskörét, azaz nem másról döntöttek-e a polgárok. Előfordulhat, hogy a „jogi feltételt” csak a cselekvési térben végbement folyamat végén, közvetlenül a joghatással bíró döntés előtt ellenőrzik, de felmerülhet, hogy belépéskor és kilépéskor is jogi ellenőrzést kap a folyamat.¹³¹

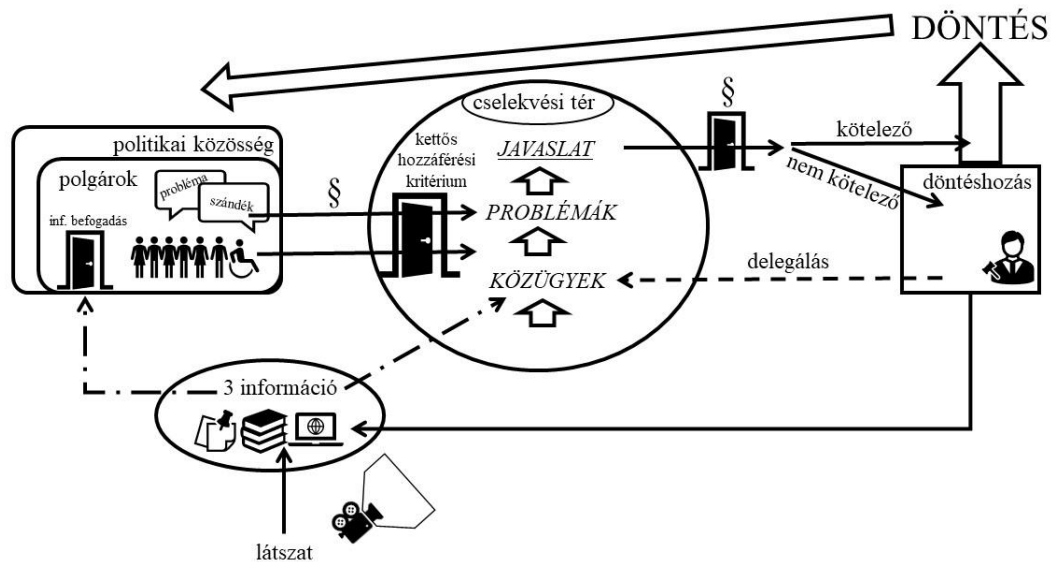
Ha az állampolgárok közügyekben való részvételére buzdítunk, az a közjog, állami működés területére vezet. A jogállamiság követelménye áthatja az állam jogi működését, aminek „*nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.*”¹³² Mivel a participációs folyamatok értelemszerűen a jog részét kell képezzék (mert közügyek érdekében működő közjogi intézmények teremtik meg és működésük közügyekre irányul),¹³³ a jogbiztonság követelménye fennáll velük szemben. A jogbiztonságból fakadó normavilágosságnak különösen fontos szerepe van az új, innovatív jogintézményeknél, mivel azok paradigmaváltóak és társadalmi elfogadottságuk kritikus. A normavilágosság megvalósítása a helyi önkormányzatoknál bonyolult, mivel több ezer helyi önkormányzat különböző gyakorlatai, hagyományai és tapasztalatai nem egységesek, ezért a participációs modellekhez kapcsolódó helyi normák kialakítása fokozott figyelmet igényel.

¹³⁰ Pl. erre utal a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése is: „*A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.*”

¹³¹ Pl. jegyzői felügyelet, vagy utólagos vélemény a felvetett módosításról.

¹³² 9/1992. (I. 30.) AB határozat V. 3. pont

¹³³ Önmagában az, hogy egy intézmény a közügyekkel foglalkozik, nem jelenti azt, hogy a jogbiztonságnak, jogállamisági követelmények vonatkoznak rá. Például egy alapítvány, egyház is működhet közügyek érdekében, de nem elvárás felé, hogy működése mindenki számára világos és kiszámítható legyen, sőt akár önkényesen is választhat működési módot (törvényi keretein belül). Ezzel szemben a jogbiztonság alá tartozó jogintézmények szükségszerűen közügyekre irányulnak, mert az állam működése mindig közügyek érdekében történik, ennek során köteles megfelelni jogbiztonságnak.



8. kép A lakossági participáció folyamatának modellje. Saját szerkesztés.

Összefoglalva a participáció folyamatáról elmondható a következő. Jelenleg a döntéshozatali jog legnagyobb része az alkotmányban rögzített intézményeknél van, amelyet döntéshozónak nevezek. A döntéshozó szervnek kell megteremtenie a cselekvési teret, amelybe a politikai közösségre vonatkozó döntéshozatali jogának egy részét delegálnia kell. A cselekvési tér létrehozásakor a döntéshozó egyik legfőbb felelőssége, hogy megfelelő információt nyújtson a politikai közösség felé. Az információnak tartalmaznia kell a cselekvési térbe való belépés módját, a delegált döntéshozatali jog jellemzését és a döntéshozatal lehetséges kimenetelét. A jogszabályi környezetnek biztosítania kell a lehetőséget egy ilyen cselekvési tér megteremtéséhez és garantálnia kell, hogy a hozzáférési kapukon minden alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező csoport és tag értelemben a polgárok közössége bejusson. A jogrendszernek (és az államnak) előbbi jogszabályok megteremtésével, illetve a polgári attitűd kialakításával kapcsolatos felelőssége tárható fel. A polgároknak meg kell tudni fogalmazniuk a problémáikat és a részvétel akaratát kell tanúsítaniuk egy sikeres participációhoz.¹³⁴

¹³⁴ Ehhez lásd az ún. CLEAR önértékelési eszközt, amit arra hoztak létre az Európa Tanácsban, hogy a polgárok bevonásának hatékonyságát mérijék. EUROPEAN COMMITTEE ON LOCAL AND REGIONAL DEMOCRACY 2008.

6. Eredmények

6.1. Jó gyakorlatok

A helyi önkormányzatok esetleges, ad hoc alternatív eszközei sok jó gyakorlatot tartalmaznak, amelyek megfelelnek mind a jog által elvárt követelményeknek, mind a kommunikációelmélet érdemi részvételt biztosító feltételeinek. A feltételek közé tartoznak a döntéshozók felé támasztott tevőleges kötelezettségek, mint például a cselekvési tér megteremtése, vagy a megfelelő információ biztosítása, továbbá például a hozzáférési akadályok mérséklése, leküzdése, ami jelentheti többek között a helyi közügyek fogalmának egyértelműsítését, az átadott közhatalmi hatáskör egyértelműségét. A jó gyakorlatok elősegítik a politikai részvételhez fűződő alapjog megvalósulását és a demokratikus rendszerbe vetett bizalom erősödését.

Az döntéshozó intézmény, a magyar gyakorlatokban önkormányzat, illetve képviselő-testület alternatív demokratikus eszközök használatára vonatkozó törekvései biztosításának feltétele lehet egy olyan hivatali szervezet létrehozása, amely támogatja ezeket a törekvéseket. Budapest VIII. kerülete, Józsefváros és a II. kerület létrehozta, a sajtóhírek szerint a XII. kerület tervezni létrehozni részvételért felelős irodákat, hivatali osztályokat, amelyek ezt biztosítják.¹³⁵

Helyi önkormányzat nagyon ritkán fogadott el jogszabályt alternatív eszközökről. Önálló jogszabályt csak egy esetben találtam: a Budapest Főváros Közgyűlése által elfogadott rendeletet, amely a közösségi költségvetést szabályozza.¹³⁶ A főváros és Budapest XI. Kerület Újbuda képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatában tesz említést alternatív eszközökről. Előbbi az ún. Budapesti párbeszédéről és a Budapesti polgári kezdeményezéséről,¹³⁷ utóbbi „véletlenszerűen kijelölt reprezentatív mintát adó partnerek [nagykorú lakosok] közösségi gyűléséről”.¹³⁸ Kiemelendő, hogy a közösségi költségvetési programról szóló fővárosi rendeletben a közgyűlés a társadalmi egyeztetés eredményét figyelembe veszi, az erre

¹³⁵ Józsefvárosban Községi Részvételi Iroda jött létre, a II. kerületben Részvételi Iroda Osztály van, a XII. kerület vezetése tervezi a létrehozást.

JÓZSEFVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT: *Közösségi Részvételi Iroda* jozsefvaros.hu/otthon/polgarmesteri-hivatal/szervezeti-egysegek/kozossegi-reszveteli-iroda; BUDAPEST FŐVÁROS II. KERÜLET ÖNKORMÁNYZATA: *Szervezeti egységek és szervezeti ábra* masodikkerulet.hu/node/41807; MAGYAR KÉTFARKÚ KUTYA PÁRT 2024.

¹³⁶ Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 21/2023. (X. 6.) önkormányzati rendelete a fővárosi közösségi költségvetési program általános szabályairól

¹³⁷ Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról 110–111. §

¹³⁸ Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzat Képviselő-testületének 30/2021. (IX.30.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról 100/A. §

szánt erőforrásokat úgy használja fel.¹³⁹ Ez a jogi szabályozás a jogbiztonság, így a jogállamiság alapvető követelményét teljesíti, ami a polgárok bizalmát erősítheti.

A fentebb említett terézvárosi Airbnb ügydöntő szavazás egyik fő pozitív tulajdonsága a szavazáshoz készített tájékoztatófüzet, aminek eredményeképpen csökkenthető az információs aszimmetria, így hozzájárul a felelős polgári magatartáshoz, ezzel a politikai részvételi jogok gyakorlását könnyíti.

A cselekvési tér megteremtésekor a fizikai tér kialakítása és a polgárok fizikai hozzáféréseinek biztosítása kiemelten fontos, tulajdonképpen belépő feltétel az érdemi részvételhez. Pozitív, hogy a pilisborosjenői példában ajándékutalványt és napi többszöri étkezést (anyagi ösztönző) biztosítanak a napokig tartó közösségi gyűlésen.

A jogi feltételek közé tartozhatnak az olyan társadalmi különbségeket, helyzetből fakadó hozzáférési nehézségeket kiegyenlítő „cselekvési térbe befogadási” feltételek, mint a „mintavétel-szerű” kiválasztás, amelyet Újbuda deklarált, vagy amelyet Pilisborosjenő valósít meg azzal, hogy közösségi gyűlésre jelentkezéskor településen belüli lakóhelyet, életkort, iskolai végzettséget kér megadni. Ezek a részvételi jogok megkülönböztetésmentes gyakorlását erősítik.

6.2. Összefoglalás és következtetések

A demokrácia válságára adott válaszként alternatív demokráciaművelési eszközök jelentek meg, elsősorban a helyi önkormányzatok szintjén. A „demokratikus próbálkozások”¹⁴⁰ ad hoc módon jönnek létre, jogi szabályozás kevésbé övezi azokat.

A dolgozatomban arra kerestem a választ, hogy az alkotmányjognak milyen eszközei lehetnek arra, hogy az alternatív participációs eszközök hatékony hatalomgyakorlási, demokráciaművelési eszközökké válhassanak, ezzel hozzájáruljanak a demokratikus berendezkedés fenntartásához és megújításához. Ehhez nemcsak tisztán alkotmányjogi, hanem vegyes módszertanú elemzést választottam módszerül.

Vizsgáltam a megvalósult alternatív eszközöket esettanulmányok keretében, áttekintettem a részvételhez kapcsolódó nemzetközi és hazai alapjogi, alkotmányjogi szabályozást, majd a kommunikációtudomány egyik releváns elmélete segítségével elemeztem a részvételt mint kommunikációt döntéshozó és polgár között.

¹³⁹ Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 21/2023. (X. 6.) önkormányzati rendelete a fővárosi közösségi költségvetési program általános szabályairól 1. § (2) bekezdés

¹⁴⁰ Ld. 3. fejezet

A dolgozat feltevése az volt, hogy egy döntés legitimációja nagyobb, ha az nem csak a ma jellemző demokratikus intézményeken keresztül születik meg, hanem a polgárok széles körét érdemi módon bevonják a döntésbe, túl a képviseleti (és csak elenyésző esetben közvetlen) hatalomgyakorlási módon. A vizsgált esetek és elemzések segítségével a mai magyar jogrendszer fejlesztésére vonatkozó következtetéseket vontam le:

1. Az alaptörvényi szintű szabályozás tekintetében két lehetőséget látok. Az első, véleményem szerint jobban támogatandó lehetőség, hogy az Alaptörvény jelenlegi szabályozását változatlanul hagyjuk. A hatalomgyakorlás módjai között meghatározott közvetlen hatalomgyakorlás elegendő teret enged az alternatív eszközök megjelenésének, amire bizonyíték, hogy ilyenek létre is jöttek. A nemzetközi alapjogi nyilatkozatok és nemzetközi szerződések elegendő értelmezési keretet adnak a részvételi jog Alaptörvényből való levezetéséhez. Előbbiekben túl nem tartom jónak a jogrendszer, alkotmányos szabályok állandósága szempontjából, hogy ezek módosítása szolgáljon eszközül egyes jogintézmények létrehozásához.

Másodikként ugyanakkor érvelhető álláspontnak tartom, hogy az Alaptörvénybe mégis épüljön be valamilyen módon az alternatív eszközök lehetősége vagy részvételi jog, mert ez a módosítás ösztönzőleg hathat a jogalkalmazókra, döntéshozó intézményekre és polgárookra is. Emellett szóló érv továbbá, hogy a jogi lehetőség eddig is adott volt, mégsem alakítottak ki tömegesen ilyen alternatív módszereket.

2. Az előbbiekkel ellentétben jogi szabályozást szükségesnek tartok, de nem alkotmányos, hanem jogszabályi szinten. A törvényben való szabályozásba beépíthetők lennének az alternatív eszközök működtetésének alapvető feltételei és az érdemi bevonás garanciái. Az alternatív eszközök használatát nem érdemes kötelezővé tenni és konkrét formájukat sem meghatározni. Ehelyett célszerű olyan minimumfeltételeket, elveket rögzíteni törvényben, amelyek egyszerre garantálják a tényleges bevonást és ösztönző lehetőséget nyújtanak a döntéshozó intézmények számára. Az egyik alapvető szabályozandó téma, az döntéshozó intézmény pozitív kötelezettségei, ha az eszközök használata mellett dönt. Ide tartozik például a cselekvési tér létrehozása, amely világos és egyenlő esélyeket biztosít a polgárok számára a részvételhez. A kommunikációtudomány segíthet abban is, hogy a belépési feltételeket kiegyenlítő módon, az esélyegyenlőséget figyelembe véve fogalmazzák meg. Emellett kiemelt jelentősége van a megfelelő információ biztosításának: a résztvevőknek pontos, érthető és időszerű tájékoztatást kell kapniuk ahhoz, hogy ténylegesen bekapcsolódhassanak a folyamatokba. Ha törvényben rögzítettek az

érdemi bevonást biztosító feltételek, ahhoz megfelelő költségvetési forrás is igényelhető, elvárható.

3. Ha a törvény rendelkezése megengedő az alternatív eszközök bevezetését illetően, akkor a jogbiztonság követelményének megtartása érdekében helyi jogszabályban érdemes szabályozni a megvalósítás módját, a konkrét eszköz formáját. Ebben a képviselő-testület elkötelezi magát egy mód mellett, kialakítja az alapvető kereteket, többek között a begyűjtött vélemények saját döntésébe beépítéséről rendelkezik, vagy teljesen a participációs eszköz eredményéhez köti döntését. A kellő mennyiségű információátadás konkrét megvalósításáról, a cselekvési tér létrehozásáról dönthet.

Az olyan struktúrák, amelyek ösztönzik a polgárok közéleti aktivitását, hosszú távon a társadalmi bizalom erősödéséhez és a demokratikus intézmények legitimitásának növekedéséhez vezethetnek. Ezzel szemben az ad hoc módon, tudományos alapok nélkül létrehozott részvételi mechanizmusok gyakran csak formálisak maradnak, és nem képesek betölteni azokat a funkciókat, amelyeket a demokrácia válságára adott válaszként szántak nekik. Ezért lenne szükség arra, hogy a kommunikációtudomány eredményeit beépítsék a részvételi eszközök tervezésébe és működtetésébe.

Irodalomjegyzék

Minden internetes hivatkozás 2024. október 29-én elérhető és letölthető volt.

ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Ford. Szabó Miklós. Budapest, 1969. Gondolat.
mek.oszk.hu/04900/04966/04966.pdf

ARNSTEIN, Sherry Phyllis: A Ladder of Participation. *Journal of the American Planning Association*. 1969. 35. évf. 4. sz. 216–224.

ÁRVA Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, 2013. Wolters Kluwer. (Jogtár-hozzáférés)

Az EURÓPAI PARLAMENT 2020. november 13-i (2021/C 415/05) ÁLLÁSFOGLALÁSA a Covid19 kapcsán bevezetett intézkedések jogállamiságra és alapvető jogokra gyakorolt hatásáról (2020/2790(RSP)) net.jogtar.hu/getpdf?docid=A21B0512.EUP&

BODNÁR Zsuzsa: Szövetségbe tömörültek az akkumulátor-ipar által károsult települések. *Átlátszó*, 2023. november 3. atlatso.hu/kornyezet/2023/11/03/szovetsegbe-tomorultek-az-akkumulator-ipar-altal-karosult-telepulesek/

- BRAGYOVA András: Polgári és politikai jogok. In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi Enciklopédia*. Budapest, 2018. HVG–Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 618–619.
- BUDAPEST FŐVÁROS II. KERÜLET ÖNKORMÁNYZATA: *Szervezeti egységek és szervezeti ábra* masodikkerulet.hu/node/41807
- CHRONOWSKI Nóra: Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk. *Állam- és Jogtudomány*. 2015. 1. sz. 3–18.
- COUNCIL OF EUROPE: *Guidelines for civil participation in political decision making..* CM(2017)83-final. rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf
- COUNCIL OF EUROPE PORTAL: *Steering committee on Democracy (CDDEM)* coe.int/en/web/steering-committee-on-democracy
- CROZIER, Michael – HUNTINGTON, Samuel P. – WATANUKI, Joji: *The Crisis of Democracy*. New York, 1975. New York University Press.
- EUROPEAN COMMITTEE ON LOCAL AND REGIONAL DEMOCRACY: *C. L. E. A. R. Tool: Final Version*. Strasbourg, 2008. Council of Europe. rm.coe.int/c-l-e-a-r-a-citizen-participation-tool/168074701b
- European Democracy Action Plan*. In *A New Push for European Democracy*. 2020. COM(2020) 790. europarl.europa.eu/legislative-train/package-european-democracy-action-plan/file-european-democracy-action-plan
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*. Budapest, 2021. ELTE Eötvös Kiadó.
- FEDERAL GLASS CEILING COMMISSION: *Solid Investments: Making Full Use of the nation's Human Capital*. Washington D.C, 1995 november. U.S. Department of Labor
- FLECK Zoltán: A demokratikus innováció szükségességéről. *Mozgó Világ*, 2017. 2. sz. 39–41.
- FRIDVALSZKY Bernadett: *Közösségi gyűlés a Faluközpont stratégiáról*. pilisborosjeno.hu, 2024. október 2. pilisborosjeno.hu/hirek/kozossegi-gyules-a-falukozpont-strategiarol/
- FRIEND, Celeste: Social Contract Theory. In *Internet Encyclopedia of Philosophy*. *Social Contract Theory*. iep.utm.edu/soc-cont/
- GYÖRFI Tamás: 6. Népszuverenitás – a (2) bekezdés magyarázata In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, 2009. Századvég. 211–231.
- HALLÓK Tamás: *A kötelező szavazás hatása a választási részvételre és az érvénytelen szavazatok alakulására*. Jogtudományi Közlöny. 2005. 4. sz. 161–70.

- HORÁNYI Özséb: A kommunikációról. In BÉRES István – HORÁNYI Özséb (szerk.): *Társadalmi kommunikáció*. Budapest, 2001. Osiris.
communicatio.hu/publikaciok/beres_horanyi_tarsadalmi_kommunikacio/tartalom.htm
- HORVÁTH Szilvia: A demokratikus rend védelme a klasszikus Athénban: Egy történeti példa és tanulságai. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*. 2017. 5 évf. 6. sz. 119–145.
- HORVÁTH Szilvia: *Demokrácia és politikai közösség*. Budapest, 2015. NKE Szolgáltató Kft.
- HORVÁTH Szilvia: Populizmus és demokráciák: A kortárs demokrácia válsága és a klasszikus alapú politikai gondolkodás lehetőségei. *Jog-Állam-Politika*, 2018. 4. sz. 65–81.
- JAKAB András: Mit tehet az alkotmányjog a demokrácia és a jogállamiság eróziója ellen? A demokrácia és a jogállamiság védelmének elválaszthatatlanságáról. *Állam- és Jogtudomány*, 2020. 3. sz. 74–96.
- JÓZSEFVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT: *Józsefvárosi közmeghallgatás* 2023.
jozsefvaros.hu/otthon/hirdetotabla/hirek/esemenyek/2023/09/kozmeghallgatas-2023-2/
- JÓZSEFVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT: *Közösségi Részvételi Iroda*
jozsefvaros.hu/otthon/polgarmesteri-hivatal/szervezeti-egysegek/kozossegi-reszveteli-iroda
- KIS János: Népszuverenitás: a klasszikus tan és kritikája. *Politikatudományi Szemle*, 2006. 1. sz. 5–28.
- KOLOZSI Ádám: *15 százalék feletti a részvétel a terézvárosi népszavazáson, az Airbnb-lobbi lefotózott lakcímkártyákat is bevetne*. 2024. szeptember 13. 444.hu.
444.hu/2024/09/13/15-szazalek-feletti-a-reszvetel-a-terezvarosi-nepszavazason-az-airbnb-lobbi-lefotozott-lakcimkartyakat-is-bevetne
- KÖRÖSÉNYI András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. *Politikatudományi Szemle*. 2003. 4. sz. 5–22.
- KÖZÖSSÉGI DIGITÁLIS ESZKÖZÖK ALAPÍTVÁNY: *KDEA Esettanulmányok. Kispesti Közösségi Költségvetés*. kdea.hu/esettanulmanyok/kispesti-kozossegi-koltsegyvetes/
- KUMIN Ferenc: Gondolatok média és politikai kommunikáció kölcsönhatásáról. *Politikatudományi Szemle*, 2005. 14. évf. 1. sz. 105–124.
- MAGYAR Ádám: *Totális tiltás lehet a terézvárosi Airbnb-népszavazás vége, és ennek nem mindenki örül*. 2024. szeptember 4. euronews.com. hu.euronews.com/2024/09/04/airbnb-budapest-szallas-terezvaros-soproni-nepszavazas
- MAGYAR KÉTFARKÚ KUTYA PÁRT: *Tervezett álláshirdetések a XII. kerületi önkormányzatnál*. 2024. augusztus 20. ketfarkukutya.mkkp.party/2024/08/20/tervezett-allashirdetesek-a-xii-keruleti-onkormanyzatnal/#reszveteli

- MIKECZ Dániel – OROSS Dániel: Hol a szükség, jön a segítség? Politikai részvétel, önkénteskedés a COVID-19-járvány idején. In KÖRÖSÉNYI András – SZABÓ Andrea – BÖCSKEI Balázs (szerk.): *Vírusba oltott politika. Világjárvány és tudomány*. Budapest, 2020. Napvilág Kiadó. 185–200.
- Milyen faluközpontot szeretnénk Pilisborosjenőn? Gondolkodjunk együtt!*
kozossegygyules.hu/pilisborosjeno
- MOHAY Ágoston: 10. cikk. In OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Az Európai Unióról szóló szerződés magyarázata*. Budapest, 2011. CompLex Kiadó Kft.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, 2023. ORAC Kiadó.
- NAGY Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2017. 4. sz. 16–27.
- OHCHR and equal participation in political and public affairs*. ohchr.org [ohchr.org/en/equal-participation](https://www.ohchr.org/en/equal-participation)
- OROSS Dániel: A magyar fiatalok politikai részvételének változása. *Metszetek*, 2016. 5 évf. 4. sz. 25–41. metszetek.unideb.hu/files/metszetek%202016_4_03_oross.pdf
- OROSS Dániel: *Demokratikus innovációk és a magyar pártok*. Budapest, 2023. Akadémiai Kiadó. Letöltve: mersz.hu/dokumentum/m1121dimp_12/#m1121dimp_10_p1
- OROSS Dániel: Versengő demokráciafelfogások, új részvételi lehetőségek? Képviselő, részvétel, deliberáció és demokratikus innovációk. *Politikatudományi Szemle*, 2020. 29. évf. 4. sz. 105–120. real.mtak.hu/136723/1/od.pdf
- PATAKI György: Bölcs „laikusok”. *Civil Szemle*. 2007. 4. évf. 3–4. sz. civilszemle.hu/wp-content/uploads/2020/02/12_13_Civil_Szemle_2007_3-4_web.pdf
- PATKÓS Veronika: *Szekértáborharc – Eredmények a politikai megosztottság okairól és következményeiről*. Budapest, 2019. TKPTI–Napvilág Kiadó. real.mtak.hu/129597/1/PatkosV_szekertaborharc.pdf
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Politikai részvételi jogok az Alaptörvényben*. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. Konferenciája. I. kötet*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2012. 187–197.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Társadalmi szerződés*. Ford. RADVÁNYI Zsigmond. Budapest, 1947. Phönix–Oravetz-Kiadás. mek.oszk.hu/08800/08879/08879.pdf

- SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi tanok I.* Budapest, 2021. HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó.
- SZABÓ ANDREA – OROSS Dániel: *A politikai érdeklődésre ható tényezők európai perspektívában – a magyar eset.* socio.hu Társadalomtudományi Szemle. 8. évf. 2. sz. 74–94. socio.hu/index.php/so/article/view/677e
- TAMÁS Gáspár Miklós: A képviselő válsága. 2015. június 11. *Dinamó Műhely* dinamo.blog.hu/2015/06/11/a_kepviselet_valsaga
- TÓTH Olivér István: Igaza volt Arisztotelésznek abban, hogy nem minden ember alkalmas állampolgárnak? 2019. október. 06. *Qubit.* qubit.hu/2019/10/06/igaza-volt-arisztotelesznek-abban-hogy-nem-minden-ember-alkalmas-allampolgarnak
- TERÉZVÁROS ÖNKORMÁNYZATA: *Ügydöntő szavazás az Airbnb-ről. Minden, amit a döntéshez hasznos és érdemes tudni.* 2024. terezvaros.hu/terezvaros-portal/methods/fmFrontendControl/getFile?key=VT3pCM2JEzmmH5WGNAlX23iQWiN2Vv3GzgYfLvBQR2e7x2czr
- TYLER, Tom. R.: *Why People Obey the Law.* Princeton, New Jersey, 2006. Princeton University Press.
- UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN: *CEDAW General Recommendation No. 23: Political and Public Life* A/52/38. New York, 1997. refworld.org/legal/general/cedaw/1997/en/39377
- UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE: *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service.* CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 1996. refworld.org/legal/general/hrc/1996/en/28176
- UN HUMAN RIGHTS COUNCIL: 39/11. *Equal participation in political and public affairs.* A/HRC/RES/39/11. 2018. documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/296/21/pdf/g1829621.pdf
- UN HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Draft guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs.* A/HRC/39/28. 2018. documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/230/45/pdf/g1823045.pdf
- VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai.* Budapest, 2017. Dialóg Campus.
- VORTKAMP, Wolfgang: Miért van szüksége a képviselői demokráciának az állampolgárookra? Ford. MIKECZ Dániel. *Replika*, 2013. 3. sz. 9–18. replika.hu/system/files/archivum/84-02_vortkamp.pdf

WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. Ford. ERDÉLYI Ágnes. Budapest, 1987. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

WEILER Vilmos–HEVESI-SZABÓ Lujza: Hazaárulózták a főispánt, lincshangulat a debreceni akkumulátorgyár közmeghallgatásán. 2023. január 20. *Telex*.
telex.hu/belfold/2023/01/20/debrecen-catl-akkumulatorgyar-kozmeghallgatas

ZOLTAYNÉ PAPRIKA Zita: *Döntéelmélet*. Budapest, 2002. Alinea Kiadó. 277–282.

Jogszabályok, jogi normák, bírói döntések

Alaptörvény

Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. 2012. október 26. C 326/13–45.

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1969. évi 8. törvényerejű rendelet faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

2007. évi XCII. törvény a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről

2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 21/2023. (X. 6.) önkormányzati rendelete a fővárosi közösségi költségvetési program általános szabályairól

Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzat Képviselő-testületének 30/2021. (IX.30.) önkormányzati rendelete a Képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS: *ASEAN Human Rights Declaration*. 2012. refworld.org/legal/resolution/asean/2012/en/89953

Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata. MIKA Sándor (ford.) In LÁNG Attila D. (szerk.): Kisokos általános kislexikon. 1997. <https://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm>

Appendix III of the Reykjavík Declaration coe.int/en/web/steering-committee-on-democracy/10-principles-for-democracy

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, A/RES/34/180. 1979. refworld.org/legal/resolution/unga/1979/en/9431

ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS: *Cairo Declaration on Human Rights in Islam*. Organization of the Islamic Conference 1990. refworld.org/legal/resolution/oic/1990/en/13797

LEAGUE OF ARAB STATES: *Arab Charter on Human Rights*. 1994. refworld.org/legal/agreements/las/1994/en/10672

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY: *African Charter on Human and Peoples' Rights ("Banjul Charter")*. 1981. refworld.org/legal/agreements/oau/1981/en/17306

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES: *American Convention on Human Rights*. Costa Rica, 1969. refworld.org/legal/agreements/oas/1969/en/20081

Universal Declaration of Human Rights. A/RES/217(III). 1948. un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Universal Declaration of Human Rights - Hungarian. United Nations Department of Public Information, NY. ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/hungarian

9/1992. (I. 30.) AB határozat

32/1992. (V. 29.) AB határozat

2/1993. (I. 22.) AB határozat

34/1994. (VI. 24.) AB határozat

52/1997. (X. 14.) AB határozat

13/2019. (IV. 8.) AB határozat

33/2021. (XII. 22.) AB határozat

Hilbe v. Liechtenstein, 1999. szeptember 7., no, 31981/96., EJEB