

-
- Visegrad Fund
-
-

**Polgári szerepvállalás a Visegrádi Csoport
országában 1989 után**
Hasznos gyakorlati útmutató

Maria Marczevska-Rytko
Kamil Aksiuto
Dorota Maj
Marcin Pomarański

Polgári szerepvállalás a Visegrádi Csoport országában 1989 után

Hasznos gyakorlati útmutató

Maria Marczevska-Rytko
Kamil Aksiuto
Dorota Maj
Marcin Pomarański



The project is co-financed by the Governments of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.

Bevezető

A polgári szerepvállalás [*civic participation*] egy olyan fogalom, amely az utóbbi 25 év távlatában óriási karriert futott be. A fejlett demokratikus országokban ez gyakran olyan félelmekkel párosul, amely szerint az állampolgárok közügyek iránti elkötelezettsége hanyatlásnak indul és a polgári társadalom struktúrája gyengül. Ezeket a folyamatokat, hogyha valóban léteznek, a demokrácia veszélyforrásaként aposztrofálják, vagy legalábbis a rendszer hatékony működését veszélyeztető jelentős akadályként. A polgári szerepvállalás fontos témaként szerepel azon országokban is, amelyek viszonylag nemrég léptek a demokratizálódás ösvényére. Mintegy 30 évvel ezelőtt a Visegrádi Csoportot létrehozó Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia, olyan feladat előtt álltak, amelyben a kommunista rendszert kellett demokráciává átalakítani. Bár a kommunizmus fellet aratott sikeres győzelem tartósnak bizonyult, mégis magát a társadalmat érintő mély változásokra volt szükség a V4 országaiban. A politikai elitnek újra vissza kellett nyerni a csehek, magyarok, lengyelek és szlovákok bizalmát, és újra értelmezni a közügyekkel kapcsolatos döntések, illetve azok végrehajtása iránti elköteleződés képességét, ugyanúgy állami szinten, mint a helyi közösségekben. Kérdés viszont, mennyire sikerült nekik közeledni ezen eszme megvalósításához?

Az alábbi útmutató előzetes válaszokat adhat a fenti kérdés megválaszolására. Ez a “Practical Aspects of Civic Participation and Referendum in the Visegrad Group Countries after 1989” című kutatási projekt részeként jött létre, amelyet a V4 országok nemzetközi tudóscsoportja dolgozott ki. Ezt a vállalkozást Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia kormányai közösen finanszírozták a Nemzetközi Visegrádi Alap vezette Visegrad Grants nevű program keretén belül. Az alap küldetése a szorosabb kiegyensúlyozott regionális együttműködés eszméjének elősegítése Közép Európában. Az útmutatóban rövid összefoglalásban bemutatjuk az elvégzett kutatások eredményeit, különös hangsúlyt helyezve a régiós polgári szerepvállalás gyakorlati aspektusaira, valamint e szerepvállalás minőségének javítását célzó ajánlásokra.

A „polgári szerepvállalás” kifejezést nem lehet oly egyszerűen definiálni. A dolgot nagy általánosságban véve, azt jelenti: „az állampolgárok részvétele olyan közösségi ügyek irányításában, amelynek ők is részei”. A projekt keretében lefolytatott kutatások céljainál mégis a polgári szerepvállalás különféle formáira koncentráltunk. Az elemzések tárgyát olyan folyamatok képezték, mint: a népszavazás (*referendum*), törvényhozási kezdeményezések (*agenda initiative*), népszavazási kezdeményezések (*citizens' initiative*), társadalmi egyeztetések (*public consultation*), valamint a költségvetést érintő polgári szerepvállalás (*participatory budgeting*).

A polgári szerepvállalás formáinak jogi alapja a V4 országokban

Mind a négy V4 ország esetében a polgári szerepvállalás működésének általános jogi alapja az alapvető törvényi előírásokban lett meghatározva, amelyek részletes törvényi rendelkezéseit az egyes országok parlamentjei hagyták jóvá. Azonban a szerepvállalás különféle lehetséges formái, még a hasonló történelmi tapasztalatokkal rendelkező és hasonló kultúrájú országok esetében is jelentősen eltérnek egymástól.

Csehország

Csehország esetében a Köztársaság 1992. december 16.-án elfogadott Köztársasági Alkotmányának 2. cikkelye így szól: 1. „Minden állami hatalom forrása a nép; aki ezt a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalom szervein keresztül gyakorolja; 2. Az Alkotmányos Törvény határozhatja meg, hogy a nép mikor gyakorolja közvetlenül az állami hatalmat”. Ez esetben a demokrácia gyakorlásához biztosított jogok önmagukban nem vezetnek olyan gazdag gyakorlati praktikákhoz, amelyek kihasználják az előírásokat, főként nem országos szinten. A cseheknek például még törvényük sincs az országos népszavazásra. Hasonlóképpen a cseh törvényhozás jelenleg nem helyez kilátásba semmilyen egyéb polgári szerepvállalási formát: népszavazási kezdeményezéseket, törvényhozási kezdeményezéseket, vagy társadalmi egyeztetéseket. A költségvetést érintő állampolgári egyeztetések pedig korlátozott mértékben ugyan, de alkalmazást nyertek egy meghatározott társadalmi gyakorlat keretében, azonban ezt semmilyen egyértelmű alkotmányos, vagy törvényi jogszabályozás nem erősíti meg.

Az egyetlen széleskörű alapokon nyugvó eljárás a cseh törvényhozásban a helyi és a régiós népszavazás. Az ilyen népszavazások lefolytatását ennek megfelelően a 2004-ben és 2010-ben elfogadott erre vonatkozó törvények szabályozzák. E törvények biztosították a népszavazási kezdeményezéshez való jogot a területi önkormányzatok részét képező szervezetek számára, vagyis a községek és városok önkormányzatai számára, valamint az indítványozó polgári csoportok számára.

Magyarország

Magyarország esetében a 2011. április 25.-én elfogadott Alkotmány határozza meg a polgári kezdeményezési formák gyakorlásának alapelveit. Az „Állam” című rész 8. cikke kétféle országos népszavazást említ: a kötelező és a kezdeményezhető népszavazást. Mindkettőt az Országgyűlés rendeli el azzal a különbséggel, hogy az elsőt legalább 200 ezer állampolgár kezdeményezésére, amelyet az Országgyűlésnek is jóvá kell hagyni. A másodikat pedig a Köztársasági Elnök, a Kormány, vagy 100 ezer állampolgár kezdeményezésére, amelyet az Országgyűlés jóváhagyhat, vagy elutasíthat. A magyar alkotmányos jogrendben ezen kívül még a népszavazási kezdeményezés is megtalálható. Országos népszavazással eldöntendő kérdések tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek lehetnek, viszont széleskörű a kivételek listája. Az Alkotmány lehetővé teszi helyi népszavazások megtartását is (a helyi önkormányzat legalacsonyabb szintjén is) „a területi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó kérdések körében”. Az ilyen népszavazás kezdeményezői az ott lakó választópolgárok is lehetnek. A résztvevők számát különböző helyi jogszabályok írják elő, de minden esetben a lakosok legalább 10 %-ának, de legfeljebb 25 %-ának kell részt vállalnia.

A társadalmi egyeztetések lefolytatásának jogi alapja a *jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló, 2010. évi törvény*. A jogszabály kétféle társadalmi egyeztetési formát tesz lehetővé: általános és közvetlen egyeztetést. Az általános egyeztetés azt jelenti, hogy a rendelkezések tervezetét, a róluk szóló hatás értékelések összegzésével közzéteszik a kormány honlapján, és az állampolgárok véleményt nyilváníthatnak elektronikus levélcímükön keresztül. A közvetlen egyeztetés keretében a felelős miniszter kiválaszthat és meghívhat különféle szervezeteket, akiket felkér véleményük kinyilvánítására a tervezett jogszabállyal kapcsolatban. Az ilyen szervezeteknek széles társadalmi érdeket kell megjeleníteni, vagy az adott jogterületen tudományos kutatásokat végezni.

Ki kell emelni, hogy Magyarországon nem létezik sem szabályozás, sem gyakorlati tapasztalat a költségvetést érintő polgári szerepvállalás területén, habár ugyanúgy egyes állampolgárok, civil szervezetek, mint az ellenzéki pártok sokat emlegetik egy ilyen megoldás bevezetését. Viszont a törvényhozási kezdeményezések 1989-2013 közötti időszakban a magyar jogrend részét képezték.

Lengyelország

A Lengyel Köztársaság 1997. április 2.-án elfogadott Alkotmányában jóváhagyták a 4. cikkelyben található megoldást, amely szerint: „1. A Lengyel Köztársaság legfelső hatalma a Nemzetet illeti. 2. A Nemzet gyakorolja a hatalmat képviselőin keresztül, vagy közvetlenül”. A Lengyel Köztársaság Alkotmánya hasonlóan, mint a cseh megoldás, a közvetett demokrácia gyakorlásán kívül lehetővé teszi a közvetlen demokráciagyakorlás formáját is. Teljesen másként szabályozza viszont a második megoldáshoz tartozó eszköztárat. Hiszen a lengyel alaptörvényben megtalálhatók nem csak a népszavazásra és a törvényhozási kezdeményezésekre vonatkozó közvetlen hivatkozások, hanem a társadalmi egyeztetésekre vonatkozó közvetett utalás is. Ezen eljárások külön szabályozást kaptak további törvényekben.

A 2003. évi Országos Népszavazásról szóló Törvény rendelkezésein nyugvó Lengyel Köztársasági Alkotmány háromféle országos népszavazást tesz lehetővé: 1) népszavazás az állam számára kiemelten fontos kérdésekben; 2) népszavazás nemzetközi szerződések ratifikálásának jóváhagyása tárgyában; 3) népszavazás a Lengyel Alkotmány módosításának jóváhagyása kérdésében, hogyha a módosítás az I., II. és XII. fejezeteket érinti. Az első két esetben ezt a Lengyel Szejm (Országgyűlés), vagy Köztársasági Elnök rendeli el a Szenátus jóváhagyásával, viszont a harmadik esetben a Lengyel Szejm (Országgyűlés) Elnöke. Egyedül az állam számára kiemelten fontos kérdésekben megtartott népszavazás esetén írja elő 500 000 kezdeményező állampolgár részvételét, azonban a népszavazási kezdeményezés nem vonatkozhat a költségvetési kiadások és bevételek, de különösen nem az adók és egyéb közjavak témakörére, az államvédelemre és az amnesztiára. A 2000. évben jóváhagyott törvény előírásain nyugvó alapelveket kiterjesztették a községi, járási és vajdasági (megyei) önkormányzatokra is.

A Lengyel Köztársaság Alkotmánya az 1999. évi törvénnyel együtt szabályozza a törvényhozási kezdeményezések kérdéskörét. Ez elsősorban az országgyűlési képviselők, a Szenátus, a Köztársasági Elnök és a Minisztertanács munkáját szolgálja. A 2. bekezdés 118. cikkelye értelmében a törvényhozási kezdeményezések joga a legalább 100 000 állampolgárból álló csoportokat illeti meg, akik választójoggal is rendelkeznek. Ezen eljárás korlátozása csak a törvényhozási kezdeményezéseket

érinti „a költségvetési törvényt, az előzetes költségvetési törvényt, a költségvetési törvény módosítását, az állami adósságvállalásról, valamint az állami pénzügyi garanciavállalásról szóló törvényt”, továbbá a Lengyel Köztársaság Alkotmánya XII. fejezet rendelkezéseinek módosítását.

A társadalmi egyeztetések és a költségvetési szerepvállalás témaköre nem kapott közvetlen szabályozást a Lengyel Köztársaság Alkotmányában. Ám egyéb törvényekkel sincsenek szabályozva. E jogok gyakorlásának törvényes alapját legfőképpen a nemzeti függetlenség alkotmányos elvei képezik. A kötelező, vagy a kezdeményezhető társadalmi egyeztetési eljárás többféle törvényben is helyet kapott úgy, mint: a közhasznú tevékenységről és önkéntes szolgálatról szóló; a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkaerő piac intézményeiről szóló; a térségi gazdálkodásról és tervezésről szóló; a fejlesztéspolitika irányítási elveiről szóló; a társadalmi segítségnyújtásról szóló törvény stb. A költségvetési szerepvállalás témaköre viszont a *Községi önkormányzatokról szóló 1990. évi Törvény* 5a. cikkelye szellemében lett megalkotva, amely szerint a közösség számára fontos ügyekben zajló egyeztetések alapelveinek és módjának meghatározása a községi önkormányzat rendelkezési jogköre csakúgy, mint a költségvetési szerepvállalás alapelveinek meghatározása.

Szlovákia

Szlovákia esetében a polgári kezdeményezéseket a szlovák jogrendbe integráló alapvető jogszabályok szintén az alaptörvényben lettek meghatározva. Az 1992. szeptember 1-én elfogadott Szlovák Köztársasági Alkotmány kijelenti, hogy: „az államhatalom az állampolgároktól származik, akik a hatalmat választott képviselőiken keresztül, vagy közvetlenül gyakorolják”. Az alaptörvény részletesen meghatározza a népszavazások lefolytatásának alapelveit ugyanúgy állami, mint helyi szinten. Az eljárás tárgya lehet az állam más államokkal való szerződés kötéséről (esetleg a szerződésből történő kilépésről) szóló döntés, valamint az „egyéb a közérdek szempontjából nagy jelentőségű kérdések”, de kivételt képez ez alól az alapvető jogok és szabadság jogok, adók, katonai behívók, és az állami költségvetés kérdése. Egyedül az első esetben kötelező a népszavazás lefolytatása, amely kétféle népszavazást tesz lehetővé: kötelező és a kezdeményezhető népszavazást. A népszavazás kiírását kérhetik a Nemzeti Tanács küldöttjei, vagy a Kormány. Ilyen javaslatot nyújthat be ezen kívül még a 350 000 főt számláló állampolgári csoport is,

akiknek kezdeményezésére a Köztársaság Elnöke rendeli el a népszavazás megtartását. Az alkotmányos jogszabályok a helyi és a régiós szintű népszavazások megtartására is vonatkoznak.

Egyéb polgári kezdeményezések terén a szlovák jogi szabályozás viszont eléggé hiányos. Az olyan eljárások, mint a költségvetést érintő polgári kezdeményezések, társadalmi egyeztetések, vagy a törvényhozási kezdeményezések nincsenek meghatározva sem a szlovák alkotmányban, sem egyéb törvényi előírásokban. Ezek tartalma csak hézagosan került szabályozásra. A vonatkozó rendelkezések viszont a jogi ellenjavallatok hiányáról tanúskodnak olyan tekintetben, hogy ezeket a jövőben alkotmányos rendbe lehessen foglalni. A költségvetést érintő polgári kezdeményezések jövőbeni szabályozásának kérdésében ilyen üzenetet hordoz A *Petíció benyújtási jogról* szóló Törvény, amelynek jogköre alapján az állampolgári csoportok beadvánnyal élhetnek a hatalom felé, amely vonatkozhat az éves költségvetésben előirányzott közpénzek elosztásának alapelveire is. Néhány szlovák önkormányzatnál felismerhető még a költségvetést érintő polgári kezdeményezések gyakorlata is. Hasonlóképpen nincs törvényes akadály egyes jogszabály tervezetek társadalmi egyeztetése előtt.

1. Táblázat - A polgári szerepvállalás formái a Visegrádi Csoport egyes országaiban.

	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
Országos népszavazás	-*	Igen	Igen	Igen
Törvényhozási kezdeményezések	-	-	Igen	-
Népszavazási kezdeményezések	-	Igen	-	Igen
Társadalmi egyeztetések	-	Igen	Igen	-
Valamint a költségvetést érintő polgári szerepvállalás	Igen	-	Igen	Igen

* A népszavazási eljárás egyszer került csak alkalmazásra, *ad hoc* jelleggel.

A polgári szerepvállalás a V4 országokban, gyakorlat és ajánlások

Országos népszavazás

A V4 országok nem tartoznak azok közé, akik a leggyakrabban veszik igénybe az országos népszavazás intézményét. 1989-től kezdve máig összesen csak 22 ilyen fajta országos népszavazás zajlott le a V4 országokban. Mi több, az országos népszavazás nem képezi minden V4 ország alkotmányos berendezkedésének részét. Csehországban egyetlen országos népszavazást szerveztek *ad hoc* jelleggel, az Unió csatlakozás kérdésében. Erre hívja fel a figyelmet a viszonylag kisszámú kötelező érvényű népszavazás is (22-ből 8).

2. Táblázat - Országos népszavazás a Visegrádi Csoport országában 1989. után (2018. májusi állapot)

V4 országok	Összes országos népszavazás	Érvényes népszavazások
Csehország	1	1
Magyarország	8	4
Lengyelország	5	2
Szlovákia	8	1
Összesen	22	8

Azon komoly változások, amelyek az országos népszavazás jobb kihasználását hivatottak szolgálni, tulajdonképpen a V4 országok jelenlegi alkotmányos berendezkedésének felülvizsgálatát követelnék meg (Csehország esetében magának az országos népszavazás intézmények bevezetését ilyen társadalmi szinten). De ugyanakkor nem várható, hogy a harmadik szektor résztvevőinek alulról jövő kezdeményezései ezen a területen rövid időn belül meghozzák az elvárt eredményeket. Mi több, az országos választásokat egyes domináns politikai csoportok (magyar példa) és/vagy extrém politikai erők propaganda célokra is felhasználhatják a politikai és társadalmi konfliktusok elmélyítése céljából, hogy a fennálló politikai rendszert destabilizálják. Ezért is oly fontos a messzemenő óvatosság, amikor ezen eszköztárat szándékozunk megreformálni. Amennyiben meg lehetne fogalmazni

néhány jó tanácsot, akkor ilyenekre vonatkozhatnának:

- A népszavazással érintett témakörök – habár minden nem lehet egy népszavazás tárgya, nehéz pl. megindokolni egy alkotmánymódosítás céljából kiírt népszavazás megtiltását (mint jelenleg Magyarországon) főként, amikor a módosítás kulcskérdésekre vonatkozik. Mi több, a népszavazás lehetséges problematikájára vonatkozó mindenféle korlátozást világosan és egyértelműen kell megfogalmazni.
- Az alkalmazott érvényességi küszöb – a részvételhez kapcsolt magas többség, és az esetenként előírt többség azzal jár, hogy ha kicsi lesz a részvétel a népszavazáson, *de facto* ugyanaz lesz a következménye, mintha nem-mel szavaznának. Ez az egyik oka annak, hogy csak kevés népszavazás végződik érvényesen. A küszöbértékek esetleges csökkentését azért kiegyensúlyozottan kell meghatározni, szem előtt tartva a politikai rendszer stabilitásának megőrzését.
- A népszavazás eredményének joghatásai – a konzultációs jellegű népszavazások nem segítik elő az állampolgárok elkötelezettségét, sem a demokratikus megfontoltság elmélyítését. Problémát okozhat a megtartott népszavazás eredményének joghatásaira vonatkozó egyértelmű előírások hiánya is. (pl. Szlovákiában)

Helyi népszavazás

Az országos népszavazással összehasonlítva, az alacsonyabb közigazgatási szinteken megtartott népszavazás gyakorlata a V4 országokban jelentősen gazdagabb. Sajnos hiányoznak az erre vonatkozó pontos adatok főként, ami a 90-es éveket illeti. Az egyik legjelentősebb különbség az itt tárgyalt országok között, hogy a helyi népszavazással vissza lehet hívni az önkormányzati egységek szervezeteit (Lengyelországban és Szlovákiában), vagy ennek hiánya (Csehországban és Magyarországon). Leggyakrabban éppen Lengyelországban tűzik ki a helyi népszavazások céljául a hatalom helyi önkormányzatainak visszahívását (ahogy idáig az esetek 11%-ában ez sikerült is). A probléma azonban, amely minden V4 országban a legszembeűnőbb, a népszavazás intézményének alkalmazása magasabb közigazgatási szinteken (Lengyelországban vajdasági [megyei] szinten, Csehországban és Szlovákiában régiós szinten, és Magyarországon nem is létezik ilyen jogi lehetőség). Az országos népszavazásra vonatkozó útmutatásokat nagymértékben alkalmazni lehet a helyi

szintekre is. Legfőképpen azonban a következőket érdemes kiemelni:

- Rugalmas és (ésszerűen) alacsony érvényességi küszöbérték alkalmazása, legfőképpen a kezdeményezhető népszavazások tekintetében
- A kötelező érvényű helyi népszavazások témakörének kibővítése
- Az a szerep, amelyet az ilyen szinteken megtartott népszavazások gyakorlatának alakítására hivatott helyi médiumoknak és ellenzéki szervezeteknek kell betölteni

Népszavazási kezdeményezések

A polgári szerepvállalás ezen eszköze, annak klasszikus formájában a V4 országok közül csak Magyarországon és Szlovákiában létezik. Lengyelországban is kezdeményezhető alulról egy népszavazás, azonban az állampolgárok ilyen kérdésfelvetése nem kötelező érvényű a Szejm (országgyűlés) számára. A népszavazási kezdeményezések eredményessége manapság nem túl magas. E jogi eszköz jobb kihasználtságának érdekében figyelembe kellene venni néhány kulcskérdést:

- A kezdeményezéshez szükséges aláírások száma – ezt hozzá kellene igazítani az egyes tagállamok demográfiai helyzetéhez. A túlzottan magas aláírás szám a nagy pártokat és a szervezett érdekcsoportokat segíti, és a kezdeményezést a polgári szerepvállalás eredménytelen eszközévé degradálja. Úgy tűnik, hogy a szükséges aláírások számát a választópolgárok 5 % körüli szintjén, vagy alacsonyabban kellene meghatározni.
- Az aláírások összegyűjtésére kijelölt időtartam – a népszavazási kezdeményezés hatékony felhasználása érdekében elegendően hosszú időt kell biztosítani a szervezők számára az aláírások összegyűjtésére. De ez sem lehet túlzottan hosszú.
- Az ellenőrző szervek politikai semlegessége és elfogulatlansága – mivel a népszavazási kezdeményezést az ellenzéki pártok és a népszerűtlen kisebbségek is kihasználhatják, ezért kulcskérdés, hogy az eljárás ellenőrzésében résztvevő szervezetek (pl. az aláírások számát és alkotmányosságát jóváhagyó szervek) mindenféle politikai behatástól maximálisan mentesek legyenek.
- Hozzáférés az objektív és közérthető információkhoz – figyelemre méltók a más

országokban alkalmazott ide vonatkozó megoldások. Annak érdekében, hogy az állampolgárok számára elősegítsük a minél megfontoltabb döntéshozatal lehetőségét, a hatalmat és a szervezőket kötelezni lehetne pl. olyan prospektus közös kiadására, amely tartalmazza a következőket: törvényességi javaslatokat, amelynek a tervezett népszavazást alá kell vetni, a kezdeményezés indoklását és céljait, valamint a Parlament ajánlásait (Svájc). A prospektust ezután el kell juttatni minden választópolgárhoz.

- Magas érvényességi küszöb – azon elvárások, amelyeknek egy alulról kezdeményezett népszavazásnak meg kell felelni, hogy érvényes legyen, nem lehetnek túl magasak (hasonlóan más népszavazásokhoz). Az érvényességhez szükséges magas részvételi küszöb és magas szavazattöbbség csak egy alkotmánymódosítás ügyében kiírt népszavazás kezdeményezésekor indokolható (amennyiben létezik ilyen jogi lehetőség).
- A népszavazási kezdeményezés kötelező érvénye – hogyha sikerül a népszavazás megtartását elérni, és minden formalitás teljesül, akkor a szavazás eredményének kötelező érvényűnek kell lenni a hatalom számára. Máskülönben ezen eszköz alkalmazása elkerüli eredeti célját.

Törvényhozási kezdeményezések

Jelenleg Lengyelország az egyetlen V4 ország, amely lehetővé teszi a törvényhozási kezdeményezések alkalmazását. 2013-ig Magyarországon is létezett ilyen lehetőség. A cseh és a szlovák jogrendben pedig a petíció intézménye létezik, de ezt a két polgári szerepvállalási formát egyértelműen el kell különíteni egymástól. Hasonlóan, mint a népszavazási kezdeményezések esetében, a törvényhozási kezdeményezések eredményessége csekély. Lengyelországban az állampolgárok által benyújtott tervezetek száma az összes törvénytervezet kb. 0,5-1%-a. Ezzel kapcsolatban a következő ajánlásokat lehet megfogalmazni:

- A szükséges aláírások száma – a túl alacsony küszöb érték kedvez annak, hogy a parlament semmibe vegye a törvényhozási kezdeményezések keretében benyújtott jogszabály javaslatokat, viszont a túl magas küszöb kevésbé reális gyakorlatot eredményez a törvényhozási kezdeményezések eredményességének

tekintetében. Ésszerűnek tűnik, hogy a szükséges aláírások száma alacsonyabb legyen, mint a népszavazási kezdeményezések esetében.

- A kezdeményezők együttműködése a parlamenttel – ajánlatos, hogy létezzen olyan eljárásrend, amely a kezdeményezéseket benyújtók számára lehetővé teszi álláspontjuk bemutatását a parlamentnek, illetve egyéb együttműködési formák létezése a törvényhozói hatalommal. Ennek eredményeként emelkednie kellene a törvénytervezeti javaslatok minőségének. Lehetséges, sőt kívánatos az egyes eljárási, logisztikai és pénzügyi eljárási formák nyilvános támogatása a kezdeményezést benyújtók számára.
- A törvényhozási kezdeményezés, mint első lépés a népi törvényhozás folyamatában – érdekes minta lehet az egyes német tartományokban alkalmazott megoldás (pl. Brandenburg, Szászország). Hogyha a törvényhozási kezdeményezést a régiós parlament itt elutasítja, akkor újra benyújthatják nagyobb támogatói aláírás számmal, amely helyi népszavazáshoz vezet.

Társadalmi egyeztetések

A polgári szerepvállalás ezen eszköze jelenleg csak Magyarországon és Lengyelországban van jelen. A magyar társadalmi egyeztetések lefolytatásának alapelvei és ezek témaköre elég precízen meg lettek határozva a 2010. évi Törvényben. E törvény két alapvető egyeztetési formát határoz meg: általános egyeztetéseket és közvetlen egyeztetéseket. Lengyelország esetében a társadalmi egyeztetések lefolytatásának alapelveit tartalmazó gyűjtemény a tízegyházy éves közügyi gyakorlat eredménye, hiszen ezek nem lettek sem a Lengyel Köztársaság Alkotmányába, sem részletes törvényi rendelkezésekbe foglalva. A lengyel jogrendben jellemzően jelen vannak a kötelező és a kezdeményezhető társadalmi egyeztetésekről alkotott irányelvek, amelyek részleteit tízegyházy egyéb törvénybe foglalták, azok közül egyik sem határozza meg az egyeztetések lefolytatásának módját és formáját. Függetlenül e különbségektől meg lehetne jelölni a két országra jellemző néhány rossz gyakorlatot. Ezek kiszűrése lehetővé tenné e megoldás jobb és eredményesebb alkalmazását:

- Az állami szervek idegenkedő hozzáállása – a társadalmi egyeztetéseket nagyon

gyakran fogadják az állami szervek úgy, mint egy jogszabályokba foglalt kötelező kellemetlenséget. Ez az egyeztetési mechanizmusok olyan alakulásához vezethet, hogy az egyeztetések eredménye az egyeztetések tárgyaként szereplő ügyek és döntések jövőjére csekély hatással lesz.

- A vélemények elérhetőségének passzív módjai – az állami alkalmazottak általában csak a hivatal internetes weboldalán jelentetik meg az egyeztetésekkel kapcsolatos információkat (esetleg még a hivatalok székhelyén kihelyezett hirdető táblákon), és utána várják a hozzászólásokat.
- A lefolytatott társadalmi egyeztetések időpontjának manipulálása – ez úgy jelenik meg, hogy az egyeztetések megszervezését halogatják, az állampolgárok véleményét csak a kérdőívek összesítése után jelenítik meg, nem pedig korábban, amikor elrendelik az egyeztetéseket. Szerepet kaphat még az egész eljárás lefolytatására kijelölt túlságosan rövid időtartam is, amely megnehezíti, szélsőséges esetben pedig lehetetlenné teszi, hogy az egyeztetések tárgyaként kitűzött ügyek és döntések eredeti elgondolása mindenki számára hozzáférhető legyen.

Az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalás

Az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalás egy olyan megoldás, amely néhány éve került alkalmazásra a V4 országokban (Magyarország kivételével) és egyre növekvő népszerűségnek örvend. Mégis érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy Csehországban, Szlovákiában és Lengyelországban a polgári szerepvállalás e formája nem kapott szabályozást sem törvényi, sem pedig alkotmányos szinten. Más V4 országok tükrében a lengyel példa kiemelkedik az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalás gyakorlatának igen gyakori alkalmazásával. Habár Lengyelországban az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalást alkalmazó önkormányzatok száma évről évre változik, országos szinten azonban az erre előirányzott pénzösszeg rendszeresen növekszik (2016-ban körülbelül 318,5 millió zloty volt). Azonban az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalás alkalmazásának gyakorlatával kapcsolatos negatív ügyek és patológiai jelenségek mögött e lehetőségben rejlő potenciál még nagyjából kihasználatlan. A jelenleg rendelkezésre álló lengyel tapasztalatok általánosítása e területen lehetővé teszi néhány jó tanács megfogalmazását a V4 országai és régiói számára. A kulcskérdések

listája a következőket öleli át:

- Az egész eljárás nyílt és átlátható jellege – az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalást nem szabad felülről az önkormányzatokhoz tartozó állampolgárokra kényszeríteni anélkül, hogy ezzel vitatkozhatnának, vagy saját ötleteiket is megjeleníthetnék. Az alapelveket, de elsősorban a szavazásra bocsátott tervezet kritériumait és részleteit érintő alapelveket előzetesen ki kell hirdetni az egész eljárás megkezdése előtt, és ezeket lehetőleg világos és egyértelmű módon kell megfogalmazni.
- Az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalás hosszú távú megoldásként kezelése – a költségvetési polgári szerepvállalásnak lehetővé kell tenni a résztvevők számára a vitába bocsátkozás lehetőségét, nem csak egyes rövidtávú tervezetek esetében, hanem a helyi közösség fejlődésének prioritásait és igényeit számba vevő, hosszú időszakot átölelő projektek esetén is. Mindez együttműködést igényel az önkormányzati képviselők, a harmadik szektor szervezetei, a helyi aktivisták és a helyi lakosok részéről is.
- A megfontolás lehetőségének biztosítása minden résztvevő számára – az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalásnak nem csak az a célja, hogy a pénzeszközök szétosztásáról döntsön a különféle projektek között. A vitatkozási légkör megteremtésével oktató funkciót is be kell töltenie a folyamat különféle résztvevői között, és elősegítenie az állampolgári hozzáállás alakítását.
- Az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalás eredményének kötelező érvénye – a tervezetet és annak végrehajtását érintő szavazásban meghozott állampolgári döntések semmibe vétele és módosítása a helyi hatalom szervei részéről megengedhetetlen.

Összegzés

1989 után sokféle polgári szerepvállalási forma került bevezetésre a V4 országok jogrendjében. A gyakorlatban azonban sok akadály merült fel ezen új lehetőségek alkalmazásában, mint pl. a közhatalom idegenkedése, vagy a hézagos törvényalkotás. Mégis bizonyos pozitív változásokat fel lehet fedezni nemcsak az állampolgárok, hanem a politikai elit öntudatában is. Az állami költségvetést érintő polgári szerepvállalás növekvő népszerűsége, és meg nem szokott formájú állampolgári részvétel a közéletben a további jogi eszközök jobb kihasználását ösztönözheti, a népszavazás, az állami költségvetést érintő és népszavazási kezdeményezések, vagy a társadalmi egyeztetések terén. E lehetőségek jobb kihasználása nagymértékben a közhasznú szervezetek aktivitásától függ.

Practical Aspects of Civic Participation and Referendum in the Visegrad Group Countries after 1989

Active involvement of the citizens in the processes of political decision-making is a crucial precondition of a robust, stable democracy. Almost 30 years after the collapse of communism in Central and Eastern Europe some of the most pressing questions are related to the issue of how the Visegrad Group countries have been faring in that regard. What has been already achieved and in what areas there is still a lot to be desired? How the experiences of the individual V4 countries with regard to the legal implementation and use of various instruments of civic engagement, including referendum, can be compared? What are the prospects for the future improvement of the quality of civic participation in the region? A research project “Practical Aspects of Civic Participation and Referendum in the Visegrad Group Countries after 1989” attempted to address those questions by bringing together the perspectives of social scientists from all the V4 countries. The results of the project were instrumental not only in the creation of the guideline at hand, but also formed the basis of a scientific monograph on civic participation in the V4 countries. Furthermore, participants organized a series of workshops in their home countries which promoted the idea of active citizenship.

Project’s participants:

Professor Maria Marczewska-Rytko (project coordinator)

(Maria Curie-Skłodowska University, Poland)

Kamil Aksiuto, PhD.

(Maria Curie-Skłodowska University, Poland)

Dorota Maj, PhD.

(Maria Curie-Skłodowska University, Poland)

Marcin Pomarański, PhD.
(*Maria Curie-Skłodowska University, Poland*)

Michel Perottino, PhD.
(*Charles University, Czech Republic*)

Kamil Švec, PhD.
(*Charles University, Czech Republic*)

Dušan Brabec, MA
(*Charles University, Czech Republic*)

László Komáromi, PhD.
(*Pázmány Péter Catholic University, Hungary*)

Jakub Bardovič, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Peter Horváth, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Ján Machyniak, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Jaroslav Mihálik, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

Bystrík Šramel, PhD.
(*University of Ss. Cyril and Methodius, Slovakia*)

“Gazeta Samorządu i Administracji”

- supported by
- Visegrad Fund
-
-



The project is co-financed by the Governments of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.