

# BÖLCS LAIKUSOK A „NÉP” KÉPVISELETÉBEN?

A deliberatív közösségi gyűlés mint lehetséges gyógyír  
a modern képviseleti demokrácia válságjeleire\*

László Tamás

(ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet, ELTE Bibó István Szakkollégium)

*A tanulmány beérkezett: 2022. szeptember 15., opponálás: 2022. november 1. – november 21.,  
véglegesítés: 2023. január 31.*

## ÖSSZEFOGLALÓ

A *demokratikus innovációk* szakirodalmának az elmúlt évtizedekben bekövetkezett ugrás-szerű gyarapodása a klasszikus képviseleti demokrácia válságjeleinek megerősödésével és az intézményrendszer reformjára tett innovatív kísérletek terjedésével párhuzamosan ment végbe. Jelen tanulmány elméleti és empirikus vizsgálódásának középpontjában a deliberatív fórumok (mini-publics) családjába tartozó *közösségi gyűlés* (citizens' assembly) innovációs eszköze áll, amely egy sorsolt, reprezentatív állampolgári csoport ismeretszerzésének és deliberációjának olyan intézményesített formájaként határozható meg, amely explicit módon közpolitikai kérdések eldöntésére irányul. Ezáltal a képviseleti demokrácia patológikus jelenségeinek – mindenekelőtt a képviseleti kapcsolat meglazulásának – kezelését célozza.

A tanulmány elméleti részében a demokratikus innovációk között helyezi el a közösségi gyűlés eszközt, valamint a politikai képviseletről alkotott sajátos előfeltevéseit három képviseletelméleti probléma – (1) a választói preferenciák változásának dinamikája; (2) a politikai kognitív képességek aszimmetriája; illetve (3) a politikai csend képviselete – fényében azonosítja. Az empirikus kutatás az első budapesti közösségi gyűlés köré szerveződik: megvizsgálja az innovatív eszköz magyarországi társadalmi-politikai kontextusát, valamint a fővárosi gyakorlatot egy brit columbiai és egy oxfordi kísérlettel veti össze, majd azok tükrében értékeli.

A tanulmány megállapításai szerint a közösségi gyűlés alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai többnyire megfelelnek az elméleti várakozásoknak. Azonban, egyik fő funkciójának, a (köz)politikai döntéshozatal reszponzívabbá tételének teljesülése közel sem magától értetődő: döntően az eszköz a képviseleti rendszerben való *intézményesített*ségének mértékétől függ. A budapesti gyakorlat a legtöbb szempont szerint illeszkedik a meghatározó nemzetközi trendekhez, így azok erényeit és hiányosságait egyaránt magán viseli.

**Kulcsszavak:** közösségi gyűlés ■ demokratikus innovációk ■ deliberatív demokrácia ■ képviseletelmélet ■ deskriptív képviselet ■ sorsolt

\* A tanulmány a TK Politikatudományi Intézet Alkotói pályázatának támogatásával készült. Köszönettel tartozom Oross Dánielnek és Illés Gábornak a kitartó támogatásukért és a tanulmány elkészítéséhez nyújtott nagylelkű segítségükért.

„Érdeemes a tarasziak példáját is utánozni, akik [...] a vezető hivatalokat két csoportra osztják, és az egyiket választással, a másikat pedig sorsolással töltik be; sorsolással azért, hogy a köznép is szóhoz jusson bennük, választással pedig azért, hogy jobb legyen a kormányzat.”

(Arisztotelész: *Politika*)

A demokratikus innovációk vizsgálata a 20. század utolsó harmadában fokozatosan egyre nagyobb jelentőségre tett szert, majd az ezredfordulót követően ugrásszerűen bontakozott ki a kutatási terület önálló szakirodalma. A tudományos érdeklődés növekedése a nyugati típusú képviseleti demokráciák válságjeleinek nyilvánvalóvá válásával, illetve a politikai intézményrendszer szubsztantív reformjára tett innovatív kísérletek terjedésével párhuzamosan ment végbe. A demokratikus innovációk széles körben használt meghatározásuk szerint olyan „intézmények, amelyeket kifejezetten arra terveztek, hogy növeljék és elmélyítsék az állampolgári részvételt a politikai döntéshozatal folyamatában” (Smith, 2009: 1.). A gyűjtőfogalom alá sorolható rendkívül változatos intézményi megoldások közül az egyik legfrissebb és legmélyrehatóbb reformkísérlet a közösségi gyűlés (*citizens' assembly*).

A deliberatív közösségi gyűlés innovatív eszköze az elmúlt két évtizedben világszerte gyorsuló ütemben terjedt el, és ma már minden lakott kontinensen meghonosodott (OECD, 2020). 2020 ősze óta pedig immár Magyarországon is, a helyi önkormányzatok szintjén. Hívei szerint hosszú távon képes gyógyírt nyújtani a nyugati típusú képviseleti rendszerek válságjeleire a demokratikus berendezkedésben rejlő rugalmasság és megújulási potenciál kiaknázása által.

Tanulmányom az alábbiak szerint épül fel. Az első, elméleti fókuszú egységének célja a deliberatív közösségi gyűlés működésének, sajátosságainak és a modern képviseleti demokrácián belül betöltött lehetséges szerepének bemutatása. Ennek keretében először a közösségi gyűlés a demokratikus innovációk szakirodalmán belül kialakult fogalmát járja körül, majd a releváns képviseletelméleti problémákat vizsgálja meg abból a szempontból, hogy értelmezési kereteikbe milyen módon illeszthető be az innovatív eszköz. Tanulmányom második, empirikus részében megvizsgálja a közösségi gyűlés magyarországi kontextusát és elterjedésének esélyeit, majd az első budapesti közösségi gyűlést nemzetközi összehasonlításnak és értékelésnek veti alá.

ELMÉLETI HÁTTER – A DEMOKRATIKUS INNOVÁCIÓKTÓL  
A KÖZÖSSÉGI GYŰLÉSEKIG

A demokratikus innovációk szakirodalmának kiindulópontja, hogy az elmúlt évtizedekben a képviseleti demokrácia egyre erősödő és mélyülő válságba került, egyfajta *globális demokratikus recesszió* alakult ki (Foa et al., 2020). A nagymintás adatfelvételek világszerte rámutatnak, hogy a válságjelek jelentős része közvetlenül a képviseleti rendszert érinti: a választók többsége nem bízik képviselőiben, a politikusokat korruptnak és az állampolgárok valós problémáitól eltávolodottnak látja (Pew Research Center, 2020); miközben úgy vélik, hogy a választások eredményüktől függetlenül nem hoznak érdemi változást (Pew Research Center, 2019). A demokrácia válságát a hagyományos képviselő–képviselt viszony megrendülésére építő populista pártok és politikusok előretörése, illetve az autokratizáció trendje is markáns tünetként jelzi. A demokratikus innovációk célja egyfajta immunválasz kifejlesztése a demokráciát ért kihívásokra válaszul. A patológikus jelenségek természetéből fakadóan ezt olyan módszerekkel képzelik el, amelyek közelebb hozzák a politikai döntéshozatalt az állampolgárokhoz, elősegítik érdekeik közvetlen becsatornázását a képviseleti intézmények kiegészítése által, és megerősítik a döntéshozók választások közötti ellenőrzését.

A demokratikus innovációk a szakirodalomban legtöbbször hivatkozott definícióiból (Smith, 2009; Newton, 2012; Elstub–Escobar, 2019) három fő ismerv olvasható ki: (1) *az állampolgárok politikai folyamatokba történő hatékonyabb bevonására irányulnak*; amelyet (2) *intézményes keretbe helyezve csatornát nyitnak a közpolitika-alkotás befolyásolására*; (3) *innovatív megoldásaik által a demokratikus eljárások fejlesztését célozzák*. Ez az inkluzív meghatározás számos, egymástól lényegileg különböző innovációs módszert foglal magában, köztük a deliberatív fórumokat (*deliberative innovations/deliberative forums/mini-publics*), amelyek elméleti megalapozása Robert Dahl (1989) nevéhez fűződik. Dahl arra a kérdésre kereste a választ, hogy hogyan lehetne megismerni, hogy az egyes közügyekben milyen álláspontot alakítana ki a társadalom, ha többsége aktív és tájékozott lenne. Elképzelése szerint a deliberatív fórum egy olyan, az egész társadalomra nézve reprezentatív, véletlenszerűen kiválasztott állampolgárok alkotta csoport, amely a közügyek megvitatására jön létre. Tagjai naprakész tudományos eredmények alapján tájékozódnak, és az általuk folytatott deliberáció során megismerik egymás véleményét, majd kialakítják álláspontjaikat. Dahl szerint a deliberatív fórum „ítélete magának a népnek az ítélete lenne, ha a nép a legjobb elérhető tudásra támaszkodva tudná eldönteni, hogy milyen közpolitikák érnék el a legnagyobb valószínűséggel az általa vágyott eredményeket” (uo. 340.). Később a kutatók a koncepció gyakorlatba ültetett kísérletei alapján pontosabb meghatározásokat fektettek le (pl. Fishkin, 2009; Ryan–Smith, 2014; Elstub–Escobar, 2019), amelyek szintetizálásával a deliberatív

fórum úgy definiálható, mint egy *véletlenszerűen kiválasztott, reprezentatív állampolgári csoport ismeretszerzésének és deliberációjának olyan intézményesített formája, amelynek célja a közpolitikai döntéshozatal befolyásolása.*

A deliberatív fórumok csoportján belül ismét az eszközök további altípusai különíthetők el, amelyek közé a szakirodalom többsége (pl. Elstub–Escobar, 2017; Smith–Setälä, 2018; Harris, 2019) a közösségi gyűlést is sorolja. A közösségi gyűlés elterjedt definíciói gyakran a többi altípussal átfedő meghatározásokat használnak, miközben nem kellően rugalmasak ahhoz, hogy átfogják az egyre gyarapodó empirikus kísérletek organikus sokszínűségét. Tanulmányom ezért azokat a deliberatív fórumokat tekinti közösségi gyűlésnek, amelyek *adott kormányzati szinten felmerülő közpolitikai kérdésekre explicit módon irányulnak.* Lebonyolításuk a résztvevők ismeretszerzését, tanácskozáását és döntéshozatalát magában foglaló sajátos és egységes módszertan (pl. Involve et al., 2020; OECD, 2020: 37.) szerint történik. A demokratikus innovációk családján belül elfoglalt helyüket az alábbi, 1. ábra szemlélteti.

1. ábra. A közösségi gyűlés a demokratikus innovációk családjában



Forrás: saját szerkesztés

A közösségi gyűléseket vizsgáló első magyar nyelvű kutatások az elmúlt néhány évben születtek meg. Bár elsőként Pataki (2007) az egyszerű állampolgárok („bölcsek laikusok”) politikai részvételét célzó innovatív megoldások között tárgyalta az intézményt, fókuszáltabb vizsgálatára magyarországi meghonosodását követően először Oross (2020), majd László (2021) és Németh (2021) vállalkozott.

## A KÖZÖSSÉGI GYŰLÉS ÉS A KÉPVISELET HÁROM ELMÉLETI PROBLÉMÁJA

Mivel a közösségi gyűlés háttérében álló, a politikai képviselétről alkotott implicit előfeltevések lényegesen különböznek a klasszikus képviseleti demokráciától, megértésükhöz elengedhetetlen a képviseletelméletek keretében történő elhelyezésük. Az alábbiakban tanulmányom három releváns elméleti problémát mutat be, majd megvizsgálja a közösségi gyűlés által azokra adott válaszokat, és körüljárja, hogy miért jelenthet ígéretes alternatívát a képviselet klasszikus felfogásával szemben.

## A választói preferenciák változásának dinamikája

A közösségi gyűlés képviseletelméleti hátterének megértése szempontjából az egyik legfontosabb kérdés, hogy a választói elvárásokra statikus vagy dinamikus tényezőként tekintünk-e. Jane Mansbridge (2003) a statikus választói igényeket feltételező megközelítést ígérő képviseletnek (*promissory representation*) nevezi, mivel középpontjában a választási ígéretek állnak. A képviselőjelöltek ígéretek tesznek a választóknak, amelyeket a megválasztásuk után vagy betartanak, vagy megszegnek. Mandátumuk lejártakor pedig ennek fényében lehetőség nyílik az elszámoltatásukra. A választók igyekeznek befolyást gyakorolni a képviselő tevékenysége felett, eközben azonban a közvetlen kontroll hiányával és információs aszimmetriával szembesülnek. A normatív felfogás szerint a képviselő betartja ígéreteit, hiszen megbízatásának lejártakor a választók általi jutalmazása vagy büntetése múlik ezen, így a választói akarat közpolitikai döntések formájában jut érvényre. Az ígérő modell feltevéseit azonban az empirikus kutatások nem igazolták, így a képviseletet működtető mechanizmusokról alkotott képe is elavultnak bizonyult.

Mansbridge az elméleti keret aktualizálása során azonosítja a megérző képviselet (*anticipatory representation*) modelljét, amely realiztikusabban magyarázza a képviselő–képviselet viszony természetét. Kiindulópontja a retrospektív szavazás logikája: a választók a múltban tanúsított cselekvése alapján, de a jelen szempontjai szerint értékelik a képviselőt. A képviselet valódi tárgyát így nem a választóknak az elmúlt (felhatalmazó) szavazás idején meglévő elvárásai, hanem a képviselői ciklust követő választás alkalmával fennálló igényei képezik. Megválasztása után ezáltal a képviselőnek elsősorban nem az állampolgárok aktuális preferenciáit kell követnie, hanem olyan módon szükséges cselekednie, hogy azt a következő választás idején meggyőzőnek találják. Ezért értékelődik fel a „megérzés” képessége: a sikeres képviselő jól tapint rá a preferenciák jövőbeli alakulására és ahhoz igazítja mindenkor cselekvését. Vagyis, a képviselői magatartást a jelenben végső soron a választók jövőbeli elvárásai befolyásolják. Mindez egy rendkívül komplex információs kihívás elé állítja a képviselőt, ezért nagy erőfeszítést fektet a közvélemény monitorozásába és szisztematikus manipulálásába egyaránt.

A megérző képviselet logikájából Mansbridge három praktikus implikációt vezet le: (1) a képviselő–képviselet kapcsolat kölcsönösen deliberatívabbá válik, mivel mindkét fél információszerzésre és a másik feletti kontroll gyakorlására törekszik; (2) a képviselőnek kifizetődőbb a választók stabilabb alapvető vágyainak, mintsem a gyorsan változó közpolitikai elvárásainak kielégítésére koncentrálnia; (3) a megérző képviselet modellje a választói preferenciákra alakíthatóként, a választókra taníthatóként és manipulálhatóként tekint. Ezek hatására a megérző képviselet az ígérő modell normatív megközelítését is aláássa. Saját normatív kritériumrendszerének középpontjában a képviselő

és a képviseltek közötti interakció áll: minél hatékonyabb – vagyis a társadalmi érdekek becsatornázását segítő és manipulációtól mentes – deliberáció zajlik a két fél között, annál jobb minőségű a képviselet. Az interakciók minőségének alakításában a társadalmi aktorok mindegyike fontos szerepet játszik, így egyfajta sokszereplős folyamatos képviselet (*continuing representation*) jön létre.

### A politikai kognitív képességek aszimmetriája

Amint Mansbridge elméletében is láthattuk, bár a képviselő–képviselet viszonyban mindkét felet jellemzi az információszerzés és a kontroll gyakorlásának törekvése, előbbi jóval hatékonyabban képes ennek érdekében fellépni. Ugyanakkor, minél inkább érvényesül a kölcsönösség elve, annál kisebb a képviselői manipuláció tere és annál jobb minőségű a képviselet. Ez azonban a választók olyan készségeit és politikai kapacitásait feltételezi, amelyek által korlátok közé képesek szorítani a képviselő cselekvését, kikényszerítve annak rezponzivitását. Az alábbiakban tanulmányom a képviselet és a demokrácia azon két elméletét tekinti át, amely számol az állampolgárok valamilyen mértékű, a képviselő tevékenységére befolyást gyakorolni képes autonómiájával és politikai kognitív képességeivel. A mandátum- és az elszámoltatás-elmélet, illetve fő kritikáik bemutatása során a Körösényi (2007) által kifejtett megközelítésre támaszkodom.

A Körösényi András tanulmányában megjelenő *mandátumelmélet* a képviselő–képviselet kapcsolatát nemcsak kölcsönös viszonyként írja le, de az utóbbi dominanciájával jellemzi, hasonlóan az ígérő modellhez. Felfogása szerint a választók határozott közpolitikai preferenciákkal rendelkeznek, szemben a képviselőkkel, akik szerepe a többség számára kívánatos elképzelések felkarolására korlátozódik. A „nép” tehát vezetői által valójában önkormányzást gyakorol. A választások a pártok és jelöltek által felkínált közpolitikai programok közötti indirekt döntésről szólnak. A választók vagy a saját karakterjegyeikhez legközelebb álló jelöltet keresik, akitől a közpolitikai elképzeléseik megvalósítását várják; vagy a Friedrich-törvény hatására a választási sikert hajszólo képviselő a képviselet utasításait szigorúan követő ügynökké válik. A mandátumelmélet a közügyekről jól informált és kompetens állampolgárokkal, illetve hivatalorientált, magukat a közakaratnak alávetni kész képviselőkkel számol. Előfeltéveiseivel kapcsolatban Körösényi öt pontban fogalmazza meg kritikáit. Álláspontja szerint (1) az állampolgárok nem széleskörűen informáltak, ráadásul a racionális választónak nem is áll érdekében a tájékozódás. (2) A képviselők számára nem elsődleges a választási ígéretek betartása, nem ritka a választók tudatos félrevezetése. (3) A választók körében gyakran nem a közérdeknek leginkább megfelelő közpolitikák a legnépszerűbbek. (4) Az állampolgári preferenciák nem stabilak, hanem rövid távon is

igen változékonyak. Végül (5) a képviselők maguk is autonóm szereplők, akik gyakran a közérdekkel szemben, saját érdekeik alapján cselekszenek.

A Körösényi által felvázolt *elszámoltatás-elmélet* a képviselő–képviselt viszonyt többnyire kiegyenlítettnek tekinti: a kormányzás a választók beleegyezésével történik ugyan, de a képviselő autonóm cselekvőként hozza meg a képviseltek jóváhagyását igénylő döntéseket. Ezáltal egyéni felelősséget visel, amely a választáson való elszámoltathatóságában testesül meg. A választók, bár nem rendelkeznek előzetes közpolitikai preferenciákkal, készen állnak a képviselő utólagos elszámoltatására, így bizonyos mértékben tájékozottak a választáson induló jelöltek által kínált alternatívák közötti különbségekkel. Tehát, míg a mandátumelmélet prospektív, addig az elszámoltatás-elmélet retrospektív szavazással számol. Az állampolgárok implicit módon teljesítménystandardot állítanak fel, amely az újráválasztáshoz szükséges kormányzati eredményeket foglalja magában, majd a képviselő mindent megtesz ezen kritériumok felderítése és elérése érdekében. Körösényi fő kritikája, hogy a választók valójában nem képesek a kormányzati teljesítmény pontos megítélésére. Egy ilyen kalkuláció ugyanis számtalan tényező olyan komplex mérlegelését tenné szükségessé, amelynek elvégzése reálisan nem várható el az állampolgároktól. Így sem a teljesítménystandard felállítása, sem teljesülésének ellenőrzése nem életszerű, ezért ismét mozgástér nyílik a képviselő önérdékkövetése számára.

Összegezve tehát, habár az elszámoltatás-elmélet a választók *kompetenciája* és *politikai kognitív képességei* tekintetében realistább a mandátumelméletnél, még így is irreálisan magasra helyezi az állampolgárokkal szembeni elvárásokat, alábecsülve a képviselő manipulációs eszköztárát. A választók önmagukban nem képesek a képviselői cselekvés szigorú rezponzivitásának kikényszerítésére, így nem jön létre a kölcsönös deliberáció, a képviselet minősége pedig alacsony marad.

### A politikai csend képviselete

A harmadik, a kortárs szakirodalom által is kiemelten tárgyalt probléma a hagyományos politikai részvételtől távolmaradó társadalmi csoportok képviselethez jutása. A Brito Vieira (2020) által kritizált domináns felfogás a képviselet csatornájának a hangot tekinti: csak azok jutnak képviselethez, akik képesek hallatni hangjukat, és azok érdekei érvényesülnek a leginkább, akik ezt a leghangosabban teszik. A képviseleti demokráciában a szavazás az érdekartikuláció legfőbb eszköze, de a politikai részvétel minden formája a hang felelőssítését szolgálja. A hang hallatása azonban igen erőforrás-igényes, ezért gyakran éppen az eleve marginalizált csoportok maradnak csendben, vagyis képviselet nélkül. Brito Vieira kiindulópontja, hogy a csend nem homogén: elkülöníthető a passzív, kihagyó csend (*omissive silence*) és az aktív, rendelkező csend (*commissive silence*). Míg előbbi lemond a cselekvésről, és a képviselet szempontjára

ból hiányként jelenik meg, addig utóbbi tudatos cselekvés eredménye, amely a hang visszatartását az érdekérvényesítés eszközeként tekinti.

Brito Vieira különbséget tesz egyfelől a képviselő transzmissziós szíj-modellje (*transmission-belt model*), másfelől a *konstruktivista képviselő* között. A klasszikus transzmissziós szíj-modell a képviselőre közvetítő közegként tekint, amelynek funkciója a társadalmi preferenciáknak, érdekeknek és értékeknek az állami intézmények működésébe és a közpolitikai döntésekbe történő becsatornázása. A képviselő létrejöttének előfeltétele tehát a választói igények képviselhető hanggá formálódása, amely iránymutatást jelent a képviselő cselekvése számára. Mivel a képviselő a hangra (szavazatra) épül, a csend (szavazástól való távolmaradás) a képviselőtől való lemondással és a hanggal rendelkezők (szavazatot leadók) érdekeinek való alárendeléssel egyenlő. A klasszikus transzmissziós szíj-modell így sem a kihagyó, sem a rendelkező csend számára nem nyújt képviselőt.

A konstruktivista képviselő (Saward, 2010) felfogásában a preferenciák, érdekek és identitások döntően a képviselő eredményeként jönnek létre, nem pedig azt megelőzően léteznek. A képviselő tárgyát a képviselő által kifejezett képviselői igény (*representative claim*) hívja életre: a hang tehát a képviselői igényre adott választói reakció megnyilvánulása. Habár a képviselői viszonyt a képviselő kezdeményezi, a választói aktivitás a konstruktivista megközelítésben sem elhanyagolható. A képviselői igény kifejezése során a képviselő saját maga és a képviselőt kívánták számára identitásokat konstruál, sikere ugyanakkor azon múlik, hogy a választók meggyőzőnek találják-e a felkínált identitásokat. A képviselői kapcsolat csak akkor jön létre, ha a képviselői igény tartalma találkozik az állampolgárok előzetes elképzeléseivel. Brito Vieira szerint a konstruktivista képviselő ígéretesebbnek bizonyul a csend képviselője tekintetében, mivel a kezdeményezés terhét leveszi a választókról, ezáltal lehetővé teszi, hogy a képviselő a kihagyó csend irányába fejezzon ki képviselői igényt. A politikai részvételtől tudatosan távolmaradó rendelkező csend számára azonban továbbra sem képes képviselőt nyújtani.

Mivel a Brito Vieira által vizsgált két felfogás egyike sem bizonyult alkalmasnak a csend maradéktalan képviselőjére, a továbbiakban a Pitkin-féle *deskriptív képviselő* koncepciójához kell fordulnunk. Ennek középpontjában a képviselő jellemzői állnak, amelyek legfontosabb funkciója a képviselő helyettesítésének biztosítása. A törvényhozás kapcsán az elsőszámú kérdése nem az, hogy hogyan cselekszik és milyen döntéseket hoz, hanem az, hogy milyen az összetétele, és mennyiben képezi le a társadalom sokszínűségét. A parlamentnek a társadalom kicsinyített modelljévé kell válnia annak érdekében, hogy a benne megjelenő tulajdonságok és vélemények a „nép” sajátosságait és a közvéleményt tükrözzék. Más szóval, a törvényhozásnak (statisztikailag) reprezentatívnak kell lennie, hiszen a képviselői kapcsolatot a deskriptív hasonlóság és a sorsolás együttesen biztosítja. Ilyen módon a társadalom minden tagja



– a hang hallatására való képességtől és szándéktól függetlenül – azonos mértékben jut képviselőhöz. Természetesen a deskriptív modell sem közömbös a képviselők cselekvése iránt: várakozása szerint a képviselők tulajdonságai bizonyos mértékig kiszámíthatóvá teszik cselekvésüket. Ha tehát a parlament a társadalom kicsinyített modellje és leképezi annak tulajdonságait, akkor olyan döntéseket fog hozni, amelyeket maga a „nép” is hozna. Vagyis a társadalom deskriptív leképezése önmagában csak eszköz; a végcél, hogy a törvényhozás a társadalmi igényeknek megfelelően cselekedjen. A deskriptív képviselőt hívei gyakran a tükör metaforájával jellemzik, amely dinamikus kapcsolatot feltételez a törvényhozás és a „nép” között. A tükör által közvetített kép ugyanis nemcsak pontos, de szüntelenül alkalmazkodik az elé kerülő valósághoz. Hasonlóan, a társadalomban bekövetkező változásokkal szemben a törvényhozás sem lehet közömbös: követnie kell azokat annak érdekében, hogy a képviselők mindig meg tudják jeleníteni az aktuális közakaratot. Ezt a célt a társadalomból időről időre vett kontrollált véletlenszerű mintavétel szolgálja a legjobban, vagyis a választás helyett a statisztikai reprezentativitás és a véletlenszerű kiválasztás (sorsolás) elve játssza a főszerepet.

Pitkin a deskriptív törvényhozás három lehetséges képviselői funkcióját különbözteti meg: (1) a passzív információszolgáltatást; (2) reprezentációk aktív létrehozását és (3) a szuverén döntéshozást. Bár az egyes funkciók esetében eltérő súllyal esnek latba a deskriptív képviselővel kapcsolatos fenntartások, Pitkin kritikái az alábbi három pontban összegezhetők. (1) A társadalom pontos leképezése a törvényhozásban fragmentáltságot idéz elő, ami meggátolja a cselekvést. (2) Mivel a társadalom tökéletes modellezése nem kivitelezhető, a deskriptív képviselő ismérve a leképezési szándéokra korlátozódik. Végül (3) a deskriptív képviselő az állampolgárok tipikus, vagyis hozzájuk hasonlatos képviselő iránti vágyát elégíti ki, azonban a választók gyakran prototipikus, azaz maguknál jobb, rátermettebb és felkészültebb társaikat szeretnék képviselőjüként látni, amely igény így megválaszolatlan marad.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy az egyes képviselői modellek annál inkább képesek a politikai csend képviselőjére, minél kisebb aktivitást várnak el a képviselőktől, mivel az aktivitás kifejtése eleve erőforrások meglétét és a hagyományos politikai részvétel szándékát feltételezi. A képviselő három típusa közül a transzmissziós szíj-modell számol a választók legnagyobb aktivitásával, hiszen esetében a képviselőhöz jutást csak a hang erőforrás-igényes és tudatos hallatása biztosítja, ezért a csend általa nem jut képviselőhöz. Ezt követi a konstruktivista irányzat, amely az állampolgároktól már csak a képviselői igény visszaigazolását várja, így a kihagyó csend számára képes képviselőt nyújtani. Végül, a deskriptív képviselő létrejöttéhez sem a képviselők erőforrásai, sem politikai részvételük szándéka nem szükséges, hiszen azt a deskriptív mintavétel önmagában biztosítja, ezáltal a kihagyó és a rendelkező csend egyaránt képviselőt nyer.

A KÖZÖSSÉGI GYŰLÉS VIZSGÁLATÁNAK  
KÉPVISELETMÉLETI KERETE

A dinamikusan változó választói preferenciák és a képviselői „megérzés” szükségese azt a követelményt támasztják a közösségi gyűlés felé, hogy alkalmazkodni legyen képes a közvélemény változásához. A deskriptív csoportnak így nemcsak a társadalom sokszínűségét kell leképeznie, de az időtényezőre is tekintettel kell lennie. Azonban, míg a klasszikus képviseleti modellben a választás intézménye hivatott biztosítani a politikai döntéshozatal rezponzivitását, addig a deskriptív csoport sorsolás útján jön létre. Ahogyan a képviselői ciklus végére gyakran aktualitásukat veszti a választási ígéretek, úgy a „deskripció ígérete” is elavul a társadalom és a közvélemény átalakulásával. Pitkin deskriptív modellje azonban implicit módon számol Mansbridge későbbi megérző képviseletének tanulságával. A tükör metaforája ugyanis a társadalmi változások időben szakadatlan leképezését feltételezi. Bár Pitkin nem tárgyalja ezt a problémát, a „*megérző deskriptív képviselet*” technikai megvalósítása két mechanizmus segítségével képzelhető el. Az egy időpillanatban létrehozott deskriptív testület rövidebb időtávon belül automatikusan rezonál a közvélemény kisebb változásaira; hosszú távon azonban új mintavételi eljárás elvégzése szükséges, amely kiküszöböli a mélyebb társadalmi változások által a reprezentativitáson ejtett csorbákat.

Pitkin a deskriptív képviseletet mint a törvényhozás összetételét meghatározó elvet tárgyalja, ezért a parlament választás és sorsolás útján történő selekcióját többnyire egymást kizáró elveknek tekinti, és nem számol egymást kiegészítő szerepükkel. A Pitkin által a deskriptív törvényhozás számára felvázolt képviseleti funkciók így a közösségi gyűlések esetében ideáltípusoknak tekinthetők. Míg az információszolgáltatási funkció azt feltételezi, hogy a választott képviselők dominanciája érvényesül, addig a szuverén döntéshozói szerep azokat a deskriptív testülettel helyettesítené. A két szélső pont között azonban a közügyek eldöntésére gyakorolt befolyás számos eltérő mértéke létezhet. Setälä (2021) a közösségi gyűlések funkcióinak három típusát tárgyalja: a tanácsadói, a kollaboratív és a vizsgálódó szerepkört. Ezek közül a nemzetközi gyakorlatban mindeddig legelterjedtebb tanácsadói funkció biztosítja a legkisebb (köz)politikai befolyást. Az ad hoc módon létrehozott közösségi gyűlések közpolitikai javaslatokkal látják el a választott képviselőket, akik nemcsak azt határozhatják meg, hogy mikor és milyen ügyben kéri ki a véleményüket, hanem a javaslataik végrehajtásáról is szabadon dönthetnek. A kollaboratív funkció a választott döntéshozókat közvetlenül bevonja a deskriptív testület deliberációjába, és szembesíti őket az állampolgárok preferenciáival. Ebbe a képviseleti funkcióba sorolható a közösségi gyűlések a részvételi demokrácia más eszközeivel történő kombinálása, amely által korlátozható például a népszavazás politikai elit általi uralása (Fishkin, 2009: 4.;

Parkinson, 2020). Ez az eljárás Írországból több alkalommal alkotmánymódosításhoz is vezetett (Courant, 2021). A vizsgálódó szerepkör kifejezetten a választott képviselők tevékenységének ellenőrzésére irányul: a közösségi gyűlések napirendjére korábbi közpolitikai döntések kerülnek, amelyeket a döntéshozóknak a sorsolt képviselők előtt kell igazolniuk. Ezáltal nyilvánosan szembenézve a cselekvésük által a társadalmi csoportokra gyakorolt hatásokkal, ami a képviselők kiterjesztett *deliberatív felelősségének* (Setälä, 2021: 7.) kialakításához is hozzájárul.

Egyes szerzők még szélesebb képviseleti funkciót szánnak a deskriptív csoportnak. Bouricius és Schecter (2013) a képviseleti rendszer reformjától annak gyökeres átalakításáig öt lehetséges hatáskört vázolnak fel. A deskriptív testületek így önállóan végezhetnék (1) egy törvény kialakítását; (2) egy közpolitikai terület szabályozását; (3) a polgári kezdeményezések és népszavazások tanácskozási minőségének növelését; (4) a kétkamarás parlamentek felsőházaként működhethetnének; illetve (5) szuverén döntéshozóvá léphetnének elő. Van Reybrouck (2018) úgy véli, hogy a közösségi gyűlések képviseleti funkcióinak bővülése fokozatosan következik be, mivel az inkrementális reformok markánsabb változások előtt nyitják meg az utat. Az intézményesítés terén napjainkig leginkább előrehaladott sorsolós deskriptív megoldás a kelet-belgiumi modell (*Ostbelgien Model*), amely először hozta létre a közösségi gyűlések olyan intézményesített láncolatát, amely megszakítás nélkül ülésezik és folyamatosan ellátja a választott parlament tevékenységének ellenőrzését (Niessen–Reuchamps, 2020; OECD, 2020: 57–59.). Az alábbi, 2. ábra áttekintést nyújt a közösségi gyűlések lehetséges képviseleti funkcióiról.

2. ábra. A közösségi gyűlés lehetséges képviseleti funkciói

információ-szolgáltatás	tanácsadás	kollaboráció	vizsgálódás	törvénykialakítása	közpolitikai terület szabályozása	parlament felsőháza	szuverén döntéshozó
← gyenge		intézményesítettség				→ erős	
korlátozott		(köz)politikai befolyás mértéke				kiterjedt	
tág		választott képviselők mozgásterét				szűk	

*Forrás:* saját szerkesztés

Körösényi mandátum- és az elszámoltatás-elmélettel kapcsolatos kritikái rávilágítanak arra, hogy a politikai kognitív képességek aszimmetriája miatt a választói preferenciák nem gyakorolnak közvetlen befolyást a közpolitikai döntésekre, amit az empirikus kutatások is alátámasztanak (lásd részletesen:

Boda, 2020: 195–229.). A közösségi gyűlések azonban éppen azoknak a társadalmi kapacitásoknak a megerősítését célozzák, amelyek a választott képviselők mandátumainak kijelölését, ellenőrzését és elszámoltatását segítik. Az empirikus kutatások arra is rámutatnak, hogy a közpolitikai agenda az elszámoltatás lehetőségét biztosító választások közeledtével jellemzően közelebb kerül a közvélemény napirendjéhez (Chaqués-Bonafont–Palau, 2011). Vélhetően tehát a képviselők ellenőrzésének jobb és folytonos intézményesítésével az egész döntéshozatali rendszer átláthatóbbá és rezponzívabbá válna. Így a közösségi gyűlések a választott képviseleti intézményekkel történő kombinálása javítja a képviseltek és a képviselők között zajló deliberáció minőségét. A jobb minőségű deliberáció pedig Mansbridge elmélete szerint jobb képviseletet eredményez. Mi több, Dryzek (2009) amellet érvel, hogy a deliberatív kapacitások megléte a politikai rendszerek demokratikusságát is alapvetően befolyásolja.

A fentiek fényében felmerül a kérdés, hogy a választott képviselőknek miért állna érdekében saját mozgásterük és manipulációs eszköztáruk közösségi gyűlések általi szűkítése. Oross és munkatársai (2021) a politikusi motivációk között azonosítják a kampányígéretek teljesítését, a pártok népszerűségének növelését, a regionális identitások erősítését, valamint egyes pártok és a deliberatív részvételiség közötti ideológiai összhangot. A képviselők számára természetesen a legkifizetődőbb, ha úgy aknázhatják ki az előnyöket, hogy közben mozgásterük szűkítését nem kell vállalniuk, ezért a közösségi gyűlések intézményesítésében általában ellenérdekeltek.

A közösségi gyűlések deskriptív hasonlóságon alapuló legitimitását bizonyos megkötésekkel jól magyarázza a Pitkin-féle deskriptív modell, ugyanakkor a Saward-féle konstruktivista irányzat fontos további szempontokkal bővítheti a vizsgálódás kereteit. Pitkin első kritikája szerint a társadalom pontos leképezése nem eredményez cselekvőképességet, mivel a vélemények atomizáltsága elejét veszi a cselekvésre alkalmas többség kialakulásának. Ezt a problémát jelentősen árnyalják a társadalomtudományokban az 1990-es években végbement deliberatív fordulat (Dryzek, 2002) vívmányai. A deliberatív felfogásban központi szerepet tölt be az állampolgárok egyenlőségen alapuló tanácskozása, a fontos kérdések nyilvános megvitatása, túllépve az egyszerű érdekaggregáción (Cohen, 2009). Az optimális döntések meghozatalához ugyanis a választók közös gondolkodása, érvelése és mérlegelése szükséges (Fishkin, 2009; Oross, 2020). A közösségi gyűlés nem szorítkozik csupán a deskriptív testületben meglévő előzetes vélemények aggregálására, hanem ideális közeget kíván teremteni a szakértők által biztosított releváns információk feldolgozására, az állampolgárok interakciója és deliberációja számára. Pitkin ezzel szemben csupán a társadalom előzetesen meglévő preferenciáinak tükrözését várja a deskriptív testülettől, ami több praktikus problémát is felvet. Az empirikus kutatások szerint a választók a legtöbb közpolitikai kérdés

kapcsán tájékozatlanok, és nem rendelkeznek határozott elképzelésekkel, ezért jellemzően az általuk támogatott párt álláspontját fogadják el (Achen–Bartels, 2017). Az állampolgárok közpolitikai elképzelései ráadásul inkonzisztensek és időben rendkívül változékonyak (Kahneman, 2013). Ezért a közvélemény pusztán leképezése aligha eredményez határozott közpolitikai elképzeléseket. A közösségi gyűlés gyakorlata pesszimistább az állampolgárok kompetenciáját illetően: nem az előzetesen adottnak vélt közvélemény megjelenítését várja a deskriptív testülettől, hanem a szakértők által informált, és véleményüket az egymással folytatott tanácskozás során kialakított állampolgárok álláspontját mutatja meg.

Az optimális körülmények között folytatott deliberáció számos kedvező hatással jár: a résztvevők vita esetén könnyebben elvonatkoztathatnak saját helyzetüktől, hajlamosabbá válnak a sajátjaiktól eltérő vélemények befogadására és nézeteik megváltoztatására (Andersen–Hansen, 2007), valamint jelentősen növekszik az adott témával kapcsolatos tudásuk (Fishkin, 2009: 121.). Eredményeként ideális esetben csökken a vélemények polarizáltsága, könnyebben háttérbe szorulnak a szélsőséges elképzelések (Sunstein, 2009; Grönlund et al., 2015) és növekszik a résztvevők belső politikai hatékonyságérzete<sup>1</sup> (Hansen, 2004: 301.). A deliberáció tehát képes lehet választ adni Pitkin kritikájára: általa a sokszínű deskriptív testület is alkalmassá válik a vélemény-többség kialakítására. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a fenti jótékony hatások nem a tanácskozás törvényszerű következményei. Az ideális deliberáció során érvényesül a résztvevők kölcsönös tisztelete, álláspontjuk egyenlő kifejtési lehetősége és a diskurzus kiegyensúlyozottsága, amelyet független facilitáció garantál. Ellenkező esetben a tanácskozás könnyen a racionális érvek helyett a retorikai képességek mércéjévé válhat, egy hangos kisebbség domináns pozícióba kerülhet, egyes releváns problémákról szóló diskurzusok tabusításba fulladhatnak, vagy akár a többségi (nek vélt) vélemény a kisebbségi álláspontok negligálását kényszerítheti ki. A kedvező hatások kibontakoztatása és a kockázatok csökkentése érdekében tehát a deliberációnak strukturált keretek között szükséges zajlania.

A deskriptív modell elméletileg maradéktalanul bevonja a politikai csendet a képviselési viszonyba, azonban az ehhez szükséges mintavétel egy fontos gyakorlati akadályba ütközik: senki sem kötelezhető a folyamatban való részvételre. A részvétel vállalásának önkéntessége azonban nemcsak a társadalom tökéletes leképezésének Pitkin második kritikájában szereplő képtelenségét erősíti, hanem szisztematikusan torz minta létrejöttét teszi lehetővé, mivel megnyitja az utat a társadalmi csend kimaradása előtt. Ezt a problémát a közösségi gyűlések szervezői olyan ösztönzők beépítésével igyekeznek kezelni, amelyek az önszelekción (Parkinson, 2006: 84–89.) hatását a részvétellel járó költségek csökkentésével és a hasznok növelésével mérsékelik. A leggyakrabban alkalmazott ilyen eszköz a részvételért járó napi juttatás. Ez nem zárja ki

ugyan az önszelekció hatását, de csökkenti azt. Vagyis, bár a csend maradéktalan képvisellete a közösségi gyűlések gyakorlatában nem magától értetődő, a mintavétel torzulása mérsékelhető. Teljes megoldást azonban csak a kiválasztott állampolgárok kötelező részvétele jelentene.

Pitkin harmadik kritikája szerint a deskriptív modell nem képes megválaszolni a választók prototipikus képviselők iránti igényeit. A sorsolt és választott képviselők együttes jelenléte azonban ezt a problémát kiküszöbölni látszik: míg előbbiek a tipikus, utóbbiak a prototipikus vezetők iránti vágyakat elégítik ki, miközben kölcsönösen minimalizálják egymás hátrányait. Ugyanis, amennyiben kizárólag választott politikusok hozzák a döntéseket, úgy az aktív és vagyonos, hanggal rendelkező csoportok érdekei felülreprezentálódnak, miközben az egyéni és pártérdek dominálja a döntéshozatalt, ami ismét a képviselleti kapcsolatot meglazulásához, illetve a választók közömbössé és inaktívvá válásához vezethet (Young, 2002). A döntések legitimitását ráadásul jellemzően növeli a közösségi részvétel, valamint a választók tipikus képviselői általi meghozataluk (Arnesen–Peters, 2017). Eközben a sorsolt képviselőkkel kapcsolatban leggyakrabban felmerülő probléma a közvetlen választói felhatalmazás és az elszámoltathatóság hiánya (Parkinson, 2006: 33.; Smith, 2012). Ezért fontos, hogy a döntéshozatali folyamat végén olyan választott képviselők álljanak, akik felelősséget vállalnak a meghozott döntésekért. Általánosságban a döntési helyzet természetesen nagyban befolyásolja, hogy hogyan célszerű egyensúlyozni a hierarchikus és a deliberatív-részvételi döntéshozatal között. A viszonylag alacsony létszámú, relatíve homogén és kis területen élő közösség mindennapjait közvetlenül érintő kérdések, a politikai patthelyzet, illetve a kormányzat népszerűtlensége ideális körülményt teremtenek a közösségi döntéshozatal számára (Irvin–Stansbury, 2004). Ezzel szemben a közvélemény napirendjén meg nem jelenő, elmélyült szaktudást és gyors reakciót igénylő döntési helyzetekben, a mélyen megosztott közösségekben és a kormányzati cselekvőképességbe vetett erős bizalom esetén akár kifejezetten hátrányos lehet az állampolgárok közvetlen bevonása.

A konstruktivista megközelítés a deskriptív képviselet létrehozásának eszközét a tükröző képviseleti igényben (*mirroring claim*) látja (Saward, 2010). Ennek lényege, hogy a képviselő képviseleti igényének tartalma a képviselni kívánt csoportokkal fennálló deskriptív hasonlóságán alapul. Bár Saward ezt a modellt eredetileg az egyéni képviselők magatartásának megértésére állította fel, a társadalom egészét modellező testületre is adaptálható. Így a képviseleti igény kinyilvánításának feladata az egyes képviselők helyett a deskriptív minta előállítóira hárul, hiszen a mintavétel pontosságának igazolása voltaképpen a tükröző képviseleti igény funkcióját tölti be. A deskriptív felfogással szemben azonban a konstruktivista modell szerint a képviseleti kapcsolat létrejöttéhez nem elegendő önmagában a képviselő és a képviseltek közötti hasonlóság: az állampolgároknak azonosulniuk is kell a felkínált identitásokkal. A közösségi gyűlések cselekvésének legitimitása ezért azon múlik, hogy a vá-

lasztók mennyire tartják autentikusnak tipikus képviselőiket. Így az intézményesülés egyik legfontosabb feltételét képező állampolgári bizalom kiváltásához elengedhetetlenek a tájékoztató kampányok, a transzparens működés és a választott képviselők támogatásának elnyerése.

## AZ ELSŐ BUDAPESTI KÖZÖSSÉGI GYŰLÉS

Az első magyarországi közösségi gyűlés 2020 őszén Budapesten, a fővárosi klímavészhelyzet kezelését célzó közpolitikai javaslatok kidolgozására jött létre, és összesen két hétvégén keresztül, a fővárosi lakosságra nézve reprezentatív, 39 fős deskriptív testület részvételével zajlott (DemNet, 2020). Az első hétvégén az állampolgárok az állami, a civil és az akadémiai szféra szakértői előadásait hallgatták meg, amelyeket strukturált tanácskozás keretében dolgoztak fel. A második hétvégén zajlott a közpolitikai javaslatok fokozatos, deliberatív kialakítása, amelyet követően a résztvevők titkos szavazás keretében határozták meg a végső javaslatcsomag elemeit.

A TK, a BCE és a DemNet a budapesti közösségi gyűlésen résztvevő deskriptív testület tagjai körében a deliberatív közvélemény-kutatáshoz hasonló módszertannal kérdőíves felmérést<sup>2</sup> végzett. Az eredmények alapján a deliberáció hatására megnövekedett a válaszadók belső politikai hatékonyságérzete; megerősödött a hivatásos politikusokkal szemben az állampolgártársak általi képviselet iránti bizalom; illetve azon meggyőződés, amely szerint a véleménykülönbségek a politikai elit és az állampolgárok között nagyobbak, mint az állampolgárok között; és bővültek a gyűlés témájával kapcsolatos ismeretek (László, 2021). A válaszadók mindvégig döntően úgy látták, hogy Magyarországon a választások nem biztosítják, hogy az állampolgárok véleménye tükröződjön a képviselők tevékenységében, valamint fontosnak tartották, hogy az eltérő véleményt képviselő csoportok is meghallgattassanak. Összegezve tehát, a felmérés eredményei tükrözni látszanak a képviseleti rendszer válságjeleit, miközben rávilágítanak a tipikus képviselők a képviseleti viszony bizalmi válságát enyhítő, illetve a deliberáció az állampolgárokat a (köz)politika alakításában történő részvételre felkészítő szerepére.

### A közösségi gyűlés magyarországi politikai kontextusa

A közösségi gyűlés terjedési esélyei alapvetően függenek a politikai környezet sajátosságaitól, az egyes társadalmi szereplők befolyásától, a közvélemény érdekérvényesítő képességétől és a demokratikus innovációk iránti fogékonyságtól. Az empirikus kutatások azt mutatják, hogy hazánkban a pártos elfogultságok kiemelkedő mértékben határozzák meg az állampolgári véleménye-

ket (Patkós, 2019), az erős pártos polarizáció pedig várhatóan gyengíti a társadalom közpolitikai döntésekre gyakorolt befolyását (Boda, 2020: 203–204.). Szintén az alacsony közpolitikai rezponzivitás irányába hat a 2010 óta megalakult kormányok tetemes és stabil parlamenti többsége, hiszen a kisebbségi kormányok nagyobb mértékben szorulnak a közvélemény követésére (Chaqués-Bonafont–Palau, 2011). Ezzel egybehangzóan, a TK PTI ígéretkutatási projektje kimutatta, hogy a 2002 és 2014 közötti kormányzati ciklusok során a kormányzó pártok ígéretei folyamatosan csökkenő arányban teljesültek, az utolsó két vizsgált ciklusban pedig kifejezetten alacsony volt ez az érték (Boda, 2020: 221–222). Összességében tehát Magyarországon a közpolitikai döntéshozatal rezponzivitása általában gyenge, 2010 után pedig ez még inkább jellemző. Mindez egybevág a modern képviseleti demokráciák választóinak percepciójával és arra utal, hogy a válságjelek hazánkban hatványozottan jelen vannak.

A politikai döntéshozatal alacsony rezponzivitása erősen korlátozza a demokratikus innovációk terjedését. Oross (2020) ennek okát abban látja, hogy mind az országos, mind a helyi szintű kormányzásban gyenge az állampolgárok bevonása, valamint a kormányzási alternatívák behatároltak, így az innovatív módszerek bevezetésének tere is leszűkült. Hazánkban ráadásul elmaradt a társadalmi konszenzus megalapozása, ami a demokratikus innovációk alkalmazásának egyik előfeltétele, miközben a politikai részvételt célzó állampolgári igények is korlátozottak (Oross, 2020). A legtöbb demokratikus innovációs kísérlet a helyi szinten lel táptalajra, és a helyi önkormányzatok támogatásával valósul meg, azonban Magyarországon az elmúlt bő évtizedben jelentősen szűkült feladatkörük és költségvetésük is számottevően csökkent (Pálné Kovács, 2016). Mindez kétségtelenül gyengíti a helyi szint innovációs potenciálját.

A fentiek dacára a demokratikus innovációk eszközeinek alkalmazása Magyarországon nem előzmények nélküli. Az időben első, úttörő kísérletek között említhető a 2008-as kaposvári deliberatív közvélemény-kutatás (Lengyel et al., 2015) és a 2016-ban Kiszpesten, majd 2019-ben Budafok-Tétényben bevezetett részvételi költségvetés (Oross, 2020).

### Az első budapesti közösségi gyűlés nemzetközi összehasonlításban

Az eddig világszerte megvalósult közösségi gyűlések pontos számát – a fogalom inkonzisztens használata és a pontos nyilvántartás hiánya miatt – nehéz meghatározni, napjainkra azonban már több száz esetről beszélhetünk.<sup>3</sup> Az első budapesti gyűlést tanulmányom egy kanadai és egy angliai esettel veti össze. Az összehasonlítás alapjaként szolgál a *British Columbia Citizens' Assembly* (BCCA), amely időben az első, és a legtöbbet kutatott közösségi gyűlés, így referenciapontként szolgál minden későbbi kísérlet számára. A másik eset



kiválasztása során alapvető szempontot jelentett (1) az alapos dokumentáltság, (2) a települési szinten való megvalósulás és (3) az aktív állami szerepvállalás. Ezek szem előtt tartásával az *Oxford Citizens' Assembly on Climate Change* példáját vontam be az elemzésbe.

A kiválasztott esetek összehasonlítása előtt fontos röviden említést tenni azok eltérő politikai kontextusáról. Amint láthattuk, a demokratikus innovációk eszközeinek alkalmazása számára Magyarország kifejezetten kedvezőtlen közeget jelent. Hasonlóan, kelet-közép-európai térségünkben a történeti fejlődés sajátosságai miatt jellemzően nem alakult ki a nyugat-európaihoz fogható civil társadalmi szerveződés, deliberatív közösségi kultúra és állampolgári részvételiségi hagyomány, amelyre az innovatív módszerek organikusan építhetnének (Gherghina et al., 2019). Ezért, bár a vizsgált intézmények működése alapjaiban hasonló, a mintául szolgáló brit columbiai és oxfordi kísérlet a deliberatív fórumok számára lényegesen kedvezőbb közegben valósult meg.

A három vizsgált közösségi gyűlés intézményelvű összehasonlítását a fő szempontok szerint az 1. táblázat összegzi.

1. táblázat. Az első budapesti közösségi gyűlés nemzetközi összehasonlításban

Szempont		Budapesti közösségi gyűlés a klímavész-helyzetről	Oxford Citizens' Assembly on Climate Change	British Columbia Citizens' Assembly
Szervezés	Létrejöttének éve	2020	2019	2004
	Szervező(k)	állami, civil	állami, magánvállalat	állami
	Területi szint	település	település	tartomány
	Téma	klímaváltozás	klímaváltozás	választási rendszer
Kiválasztás	Résztevők száma	39	41	161
	nem	X	X	X
	kor	X	X	X
	lakóhely	X	X	
	születési hely			X
	iskolai végzettség	X		X
	foglalkozási csoport			X
	etnikum		X	X
	fogyatékoság		X	
	Résztevők díjazása/nap*	10 000 forint	≈ 30 000 forint (75 angol font)	≈ 35 000 forint (150 kanadai dollár)

	Szempont	Budapesti közösségi gyűlés a klímavészhelyzetről	Oxford Citizens' Assembly on Climate Change	British Columbia Citizens' Assembly
Lebonyolítás	Nettó időtartam (nap)**	4	4	30
	Bruttó időtartam (nap)***	16	23	324
	Összköltség*	11 millió forint	≈ 80 millió forint (200 000 angol font)	≈ 1270 millió forint (5,5 millió kanadai dollár)
Eredmény	Döntési alternatívák meghatározása	nyílt kimenetelű	zárt kimenetelű	zárt kimenetelű
	Preferenciák aggregálása	titkos, támogatás mértékének kifejezé- se javaslatonként	titkos, egyszerű többségi szavazás	titkos, egyszerű többségi szavazás
	Végtermék	javaslatcsomag Budapest klímastratégiájában	javaslatok az ön- kormányzati dön- tészhozóknak	népszavazási kérdés
	Képviselési funkció	tanácsadó	tanácsadó	kollaboráció (népszavazás)

\* Az MNB 2020. januári középárfolyamai alapján.

\*\* A résztvevők interakciójával járó napok száma.

\*\*\* A résztvevők interakciójával járó első és utolsó nap között eltelt napok száma.

*Forrás:* saját szerkesztés

Mindhárom vizsgált közösségi gyűlés esetében meghatározó szereplőként jelent meg az állam (önkormányzati, illetve tartományi szinten), bár a kezdeményezés egyedül Budapesten eltérő, civil szervezethez kötődött (Oross et al., 2021). Ezáltal mindegyik esetben fennállt a javaslatok közpolitikai döntéshozatalba történő beépülésének esélye. A két városi gyűlés a klímaváltozás kérdései köré szerveződött, míg a BCCA a választási rendszerre vonatkozó javaslat kidolgozását bízta a deskriptív testületre.

A vizsgált közösségi gyűlések mérete és időtartama változatos képet mutat: a budapesti és az oxfordi eset kis méretű és rövid lebonyolítású, a brit columbiai gyűlés kifejezetten nagy létszámú és hosszú időtartamot ölel fel. A deskriptív testületek összeállításában a reprezentativitás eltérő szempontjai játszottak szerepet: összességében a budapesti gyűlés tükrözte a legkevesebb szempont szerint a leképezett (fővárosi) lakosság sajátosságait. A három eset közös sajátossága, hogy hozzávetőleg egy átlagos napi munkabérnek megfelelő juttatással mérsékeltek az önszelekció hatását a résztvevők körében. Nagyságrendi különbségek mutatkoztak azonban a szervezésre és lebonyolításra for-

dított pénzügyi források tekintetében: a legszerényebb költségvetéssel a budapesti közösségi gyűlés rendelkezett, amelyet az oxfordi eset követett hozzávetőlegesen 8-szoros, a BCCA pedig majdnem 120-szoros összeggel.

A közpolitikai javaslatok kidolgozásában és a köztük való döntésben a három gyűlés eltérő mértékű szabadságot adott a deskriptív testületnek. Egyedül a budapesti gyűlés bírta teljes mértékben a résztvevőkre a végül szavazásra bocsátott javaslatok kialakítását. Ezzel a szemben a szervezők a brit columbiai és az oxfordi esetben előre meghatározták a deskriptív testület döntési alternatíváit. Bár a nyílt kimenetelű módszer nagyobb teret hagy a résztvevők igényeinek torzítatlan becsatornázására, a zárt kimenetelű megoldás általában pontosabb közpolitikai javaslatokat eredményez, és nagyobb eséllyel befolyásolja a döntéshozatalt (László, 2021: 66.). A meghatározott alternatívák közül a deskriptív csoport tagjai különböző aggregációs módszerek alkalmazásával, de mindhárom esetben titkos szavazással választották ki végső javaslataikat.

Képviselési funkciójuk tekintetében a budapesti és az oxfordi eset a tanácsadó típusba tartozik, amely alacsony fokú intézményesítettséget és a közpolitikai döntésekre gyakorolt gyenge befolyást feltételez. Erre utal, hogy mindkét gyűlés javaslatainak (DemNet, 2020; Ipsos MORI, 2019) többsége absztrakt megfogalmazású, nem tartalmaz számszerűsített elvárásokat, és egybeesik az önkormányzatok zöldpárti politikai vezetésének szándékaival. Az erős képviselői befolyás jelenlétére világít rá Oross és munkatársainak kutatása (2021), amely szerint a fővárosi közösségi gyűlés megrendezésének önkormányzati támogatását többek között Karácsony Gergely főpolgármester választási ígéretei, a gyűlés témájával és az állampolgári részvétellel fennálló ideológiai egyezése, valamint a Közgyűlés pártjainak lokális beágyazottságuk növelésére irányuló törekvései motiválták. Ráadásul, jelen sorok írásáig nem történt meg sem a budapesti, sem az oxfordi gyűlés javaslatainak szisztematikus végrehajtása, ami alááshatja a közösségi döntéshozatal iránti állampolgári bizalmat. A BCCA által elfogadott javaslatot ezzel szemben Brit Columbia kormánya, vállalásának megfelelően, tartományi népszavazásra bocsátotta (Warren-Pearse, 2008), ezáltal kiteljesedett a gyűlés kollaboratív funkciója.

## KONKLÚZIÓ

Tanulmányom elsőként bemutatta a deliberatív közösségi gyűlés teoretikus koncepcióját és szakirodalmi háttérét, majd a képviseletelméleti szakirodalom kontextusában történő elhelyezésére vállalkozott. A vizsgálódás eredményeként megállapítható, hogy a demokratikus innovációs eszköz a választók dinamikus preferenciáinak leképezése, a politika rezponzivitásának növelése és a politikai csend képviselése által ígéretes lehetőséget nyújt a nyugati típus-

sú képviseleti demokrácia modern kori válságjeleinek mérséklésére. A tanulmány második, empirikus része az első budapesti közösségi gyűlést a brit columbiai és az oxfordi esettel vetette össze, amely során megállapította, hogy a hazai gyakorlat illeszkedik a nemzetközi trendekhez és megfelel az azok által támasztott módszertani követelményeknek. A budapesti kísérlet mindenekelőtt a kis méretű, rövid lebonyolítási idejű, alacsony költségvetésű és tanácsadó képviseleti funkcióval rendelkező gyűlésekkel mutatja a legnagyobb hasonlóságot. Ennek megfelelően az alacsony intézményesítettségéből fakadó nehézségek is egybevágóak a nemzetközi tapasztalatokkal. Egyrészt, amennyiben nem biztosított a közvetlen képviselői befolyástól való függetlenség és a közpolitikai döntéshozatalra gyakorolt önálló befolyás, úgy nemcsak a képviselői manipuláció csökkentésének elmaradása kerül veszélybe, de a közösségi gyűlések a képviselő mozgásterének növelésének eszközeivé válhatnak. Másrészt, az aktív külső kommunikáció elmaradása esetén a deliberáció jótékony hatásai a deskriptív testületre korlátozódnak, és a képviseleti rendszer egészében zajló deliberáció minősége nem javul érdemben. A közösségi gyűlések ugyanakkor úgy tudják legjobban betölteni szerepüket, ha egy átfogó társadalmi párbeszédbe ágyazódva valósulnak meg.

A közösségi gyűlés és az általa elérhető – a képviseleti demokrácia válságjeleit enyhítő – hatások viszonyát tehát egyelőre az *intézményesítés paradoxona* jellemzi: habár az intézményesítettség egy fokán jelentkezik a politika rezponzivitását növelő szerepe, kezdeti szintjén még gyengítheti is az állampolgári igényének becsatornázódását. Hosszú távon azonban a közösségi gyűlések fokozatosan elterjedtebbé, széles körben ismertebbé és a társadalmi elvárások hatására erősebb képviseleti funkcióval rendelkezővé válhatnak. A fentebb említett, a közösségi gyűlések összetett láncolatát a parlamenti felsőház képviseleti funkciójáig emelő kelet-belgiumi modell rávilágított, hogy a sorsolt deskriptív testületek képviseleti rendszerbe történő beágyazása valóban a remélt hatásokkal kecsegtet. Az első budapesti kísérlet óta helyi szinten hazánkban is több ízben sor került közösségi gyűlések létrehozására, többek között Miskolcon és Érden is. A magyarországi helyi szintű gyakorlat bővülése egyaránt magában hordozza a hosszú távú intézményesülés potenciálját, és lehetővé teszi a demokratikus innovációk ezen eszközének részletesebb jövőbeli vizsgálatát.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A belső politikai hatékonyságérzetet változója az állampolgárok saját politikai kompetenciáikkal kapcsolatos érzületeit vizsgálja. Növekedése hatására megerősödik a résztvevők azon meggyőződése, hogy készségeik alapján alkalmasak a politika megértésére és az alakításában történő aktív részvételre.

- <sup>2</sup> A Fishkin (2018) által kifejlesztett deliberatív közvélemény-kutatás (*deliberative polling*) módszertanához hasonlóan a felmérés a deskriptív testületben meglévő véleményeknek a deliberáció kezdete és vége közötti változása mértékét mutatja meg.
- <sup>3</sup> A demokratikus innovációs eszközök alkalmazásának eseteit gyűjtő Participedia online felület a közösségi gyűlés (*citizens' assembly*) keresőszóra jelen sorok írása idején több mint 360 találatot tüntet fel: <https://participedia.net/search?selectedCategory=case&query=citizens%27%20assembly>.

## IRODALOM

- Achen, C. H.–Bartels, L. M. (2017): *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton, Princeton University Press.
- Andersen, V. N.–Hansen, K. M. (2007): How deliberation makes better citizens: The Danish Deliberative Poll on the Euro. *European Journal of Political Research*, Vol. 46, No. 4, 531–556. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00699.x>
- Arisztotelész (1969): *Politika*. Ford.: Szabó Miklós. Budapest, Gondolat.
- Arnesen, S.–Peters, Y. (2017): The Legitimacy of Representation: How Descriptive, Formal, and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Political Decisions. *Comparative Political Studies*, Vol. 51, No. 7, 868–899. <https://doi.org/10.1177/0010414017720702>
- Boda Zs. (2020): *Ki dönt? Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002–2014*. Budapest, Gondolat Kiadó–Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- Bouricius, T. G.–Schechter, D. (2013): An Idealized Design for the Legislative Branch of Government. *Systems Thinking World Journal*, Vol. 2, No. 1, 1–11.
- Chaqués-Bonafont, L.–Palau, A. M. (2011): Assessing the Responsiveness of Spanish Policymakers to the Priorities of their Citizens. *West European Politics*, Vol. 34, No. 4, 706–730. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.572388>
- Cohen, J. (2009): Reflections on Deliberative Democracy. In: T. Christiano–J. Christman (eds.): *Contemporary Debates in Political Philosophy*. Oxford, Wiley–Blackwell, 247–263.
- Courant, Dimitri (2021): Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy? *Frontiers in Political Science*, Vol. 2, 1–20. <https://doi.org/10.3389/fpos.2020.591983>
- Dahl, R. A. (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- DemNet (2020): *Budapesti közösségi gyűlés: klímavész helyzet van – mit tegyen Budapest?* <https://demnet.hu/wp-content/uploads/2020/11/kozossegi-gyules-budapest-2020-demnet-report.pdf> Letöltés: 2022. szeptember 2.
- Dryzek, J. S. (2002): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. (2009): Democratization as Deliberative Capacity Building. *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 11, 1379–1402. <https://doi.org/10.1177/0010414009332129>
- Elstub, S.–Escobar, O. (2017): *Forms of mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice*. New Democracy Foundation, Research and Development Note.

- Elstub, S.–Escobar, O. (2019): Defining and typologising democratic innovations. In: S. Elstub–O. Escobar (eds.): *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 11–31.
- Fishkin, J. S. (2009): *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford, Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. (2018): Deliberative Polling. In: A. Bächtiger–J. S. Dryzek–J. Mansbridge–M. E. Warren (eds.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford, Oxford University Press, 315–328.
- Foa, R. S.–Klassen, A.–Slade, M.–Rand, A.–Collins, R. (2020): *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*. Cambridge, Centre for the Future of Democracy.
- Gherghina, S.–Ekman, J.–Podolian, O. (2019): Democratic innovations in Central and Eastern Europe: expanding the research agenda. *Contemporary Politics*, Vol. 25, No. 1, 1–10. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1543752>
- Grönlund, K.–Herne, K.–Setälä, M. (2015): Does Enclave Deliberation Polarize Opinions? *Political Behavior*, Vol. 37, No. 4, 995–1020. <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9304-x>
- Hansen, K. M. (2004): *Deliberative Democracy and Opinion Formation*. Odense, University Press of Southern Denmark.
- Harris, C. (2019): Mini-publics: design choices and legitimacy. In: S. Elstub–O. Escobar (eds.): *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 45–59.
- Involve–The Democratic Society–Royal Society of Arts–mySociety (2020): How to run a citizens’ assembly: *A handbook for local authorities based on the Innovation in Democracy Programme*. <https://www.thersa.org/globalassets/reports/2020/IIDP-citizens-assembly.pdf> Letöltés: 2022. szeptember 8.
- Ipsos MORI (2019): *Oxford Citizens’ Assembly on Climate Change: A summary report prepared for Oxford City Council*. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-11/oxford-citizens-assembly-climate-change-report.pdf> Letöltés: 2022. szeptember 2.
- Irvin, R. A.–Stansbury, J. (2004): Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, 55–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>
- Kahneman, D. (2013): *Gyors és lassú gondolkodás*. Budapest, HVG Kiadó.
- Körösényi A. (2007): A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle*, XVI. évf., 4. szám, 7–28.
- László T. (2021): Bölcs laikusok döntéshozói szerepben? – Közösségi gyűlés Budapesten és a nyugati országokban. *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, No. 3, 57–90. <https://www.eltereader.hu>, Letöltés: 2022. szeptember 2.
- Lengyel Gy.–Göncz B.–Vépy-Schlemmer É. (2015): Temporary and Lasting Effects of a Deliberative Event: The Kaposvár Experience. In: S. Coleman–A. Przybylska–Y. Sintomer (eds.): *Deliberation and Democracy: Innovative Processes and Institutions*. New York, Peter Lang, 127–150.
- Mansbridge, J. (2003): Rethinking representation. *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 4, 515–528. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>
- Németh M. (2021): Új utak a részvételi demokráciában? – A közösségi gyűlés első hazai kísérlete egy német példa tükrében. A budapesti közösségi gyűlés és a Bürgerrat Demokratie összeha-

- sonlító elemzése. Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle, No. 3, 32–56. <https://www.eltereader.hu> Letöltés: 2022. szeptember 2.
- Newton, K. (2012): Curing the democratic malaise with democratic innovations. In: B. Geissel–K. Newton (eds.): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* New York, Routledge, 3–20.
- Niessen, C.–Reuchamps, M. (2020): Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens’ Dialogue in the German-speaking Community of Belgium. *Parliamentary Affairs*, 1–19. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056>
- OECD (2020): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Oross D. (2020): Versengő demokraciafelfogások, új részvételi lehetőségek? Képviselő, részvétel, deliberáció és demokratikus innovációk. *Politikatudományi Szemle*, XXIX. évf., 4. szám, 105–120. <https://doi.org/10.30718/poltud.hu.2020.4.105>
- Oross D.–Mátyás E.–Gherghina, S. (2021): Sustainability and Politics: Explaining the Emergence of the 2020 Budapest Climate Assembly. *Sustainability*, Vol. 13, No. 11. <https://doi.org/10.3390/su13116100>
- Pálné Kovács I. (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab A.–Gajdushek Gy. (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 583–599.
- Parkinson, J. (2006): *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Parkinson, J. (2020): The Roles of Referendums in Deliberative Systems. *Representation*, Vol. 56, No. 4, 485–500. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1718195>
- Pataki Gy. (2007): Bölcs „laikusok”: Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, Vol. 4, No. 3–4, 144–156.
- Patkós V. (2019): *Szekértáborharc: Eredmények a politikai megosztottság okairól és következményeiről*. Budapest, TK Politikatudományi Intézet–Napvilág Kiadó.
- Pew Research Center (2019): *Many Across the Globe Are Dissatisfied With How Democracy Is Working*. <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/> Letöltés: 2022. szeptember 7.
- Pew Research Center (2020): *Democratic Rights Popular Globally but Commitment to Them Not Always Strong*. [https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2020/02/PG\\_2020.02.27\\_global-democracy\\_REPORT.pdf](https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2020/02/PG_2020.02.27_global-democracy_REPORT.pdf) Letöltés: 2022. szeptember 7.
- Pitkin, H. F. (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press.
- Ryan, M.–Smith, G. (2014): Chapter Two: Defining Mini-Publics. In: K. Grönlund–A. Bächtiger–M. Setälä (eds.): *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester, ECPR Press, 9–26.
- Saward, M. (2010): *The Representative Claim*. Oxford, Oxford University Press.
- Setälä, M. (2021): Advisory, Collaborative and Scrutinizing Roles of Deliberative Mini-Publics. *Frontiers in Political Science*, Vol. 2. <https://doi.org/10.3389/fpos.2020.591844>
- Smith, G. (2009): *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Smith, G. (2012): Deliberative democracy and mini-publics. In: B. Geissel–K. Newton (eds.): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* New York, Routledge, 90–111.
- Smith, G.–Setälä, M. (2018): Mini-Publics and Deliberative Democracy. In: A. Bächtiger–J. S. Dryzek–J. Mansbridge–M. E. Warren (eds.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford, Oxford University Press, 300–314.
- Sunstein, C. R. (2009): *Going to Extremes: How Like Minds Unite and Divide*. New York, Oxford University Press.
- Van Reybrouck, D. (2018): *Against Elections: The Case for Democracy*. New York, Seven Stories Press.
- Vieira, M. B. (2020): Representing Silence in Politics. *American Political Science Review*, Vol. 114, No. 4, 976–988. <https://doi.org/10.1017/s000305542000043x>
- Warren, M. E.–Pearse, H. (2008): Introduction: democratic renewal and deliberative democracy. In: M. E. Warren–H. Pearse (eds.): *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge, Cambridge University Press, 1–19.
- Young, I. M. (2002): *Inclusion and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.