

A TASZ szakmai állásfoglalása a budapesti párbeszéd és a budapesti polgári kezdeményezés részletes szabályairól szóló fővárosi önkormányzati szabályozási koncepcióról

Budapest, 2020. szeptember 28.

1. A két részvételi eszköz átfogó véleményezése

Üdvözlendő, hogy Budapest Főváros Önkormányzata a budapesti polgárok véleménynyilvánításának, helyi önkormányzásban való részvételének új eszközeit keresi. Különösen öröndetes, hogy -- kiváltképpen a jogi kötőerővel nem bíró, s ezért inkább közösségi véleménynyilvánítási, mintsem döntéshozatali formának tekinthető -- részvételi eszközöket a Főváros megnyitja a nagykorúságot még el nem ért, tizennegyedik életévüket betöltött polgárok számára is, ösztönözve a fővárosi fiatalok közéleti véleményformálását, véleménynyilvánítását és a közösségi döntéshozatalba történő bevonását.

Számos kérdést vet fel ugyanakkor mindkét jogintézmény. A Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról (a továbbiakban: SZMSZ) 2021. január 1-jétől hatályos 110. §-ában szabályozott budapesti párbeszéd az elmúlt években rendszeresedett nemzeti konzultációkhoz hasonlatos, napirend-szabását tekintve top-down kommunikációs forma. Eredménye jogi kötőerővel nem bír, tehát a szabályozás jelenlegi állapotából nem olvasható ki, milyen legitim funkciót lát el, amelyre egy reprezentatív közvéleménykutatás ne lenne képes, a társadalmiasítás látszatán túl. A nemzeti konzultációhoz hasonlóan aggályos, hogy egy olyan részvételi forma gyakorlására történő felhívásként is értelmezhető, amely egyfelől alkalmatlan a döntéshozatal állampolgári kontroll alá vonására, másfelől mégis alkalmas a választott képviselői, főpolgármesteri közhatalom-gyakorlással járó politikai felelősségnek a budapesti polgárok felé hártására. Olyan szabályozás kialakítására van tehát szükség, amely minimalizálja ezeket a kockázatokat és világosabbá teszi az intézmény sajátos deliberatív rendeltetését.

Az SZMSZ 111. §-ában szabályozott budapesti polgári kezdeményezés a Főváros részletes szabályozási koncepciójában kifejtett álláspont szerint is lényegében egy petíció. Felmerül tehát a kérdés, hogy ezt az egyébként teljesen kötetlen, számtalan céllal és formában alkalmazható politikai eszközt, amelynek eddig csupán a polgárok közéleti kreativitása szabott határt, hogyan érdemes jogilag szabályozott formába önteni -- és egyáltalán érdemes-e. A petíciós jog alapvető alkotmányos jog (Alaptörvény XXV. cikk), és álláspontunk szerint a helyi önkormányzatok a formátlan petíciókra is -- legyen mögöttük egyetlen ember vagy több tízezer -- kötelesek ésszerű időben és módon érdemi választ adni, illetve amennyiben tartalmuk indokolja, azokra válaszul intézkedni. Kérdés tehát, hogy egy erőteljesen szabályozott petíciós forma bevezetése nem vezet-e épp az önkormányzati döntéshozatal társadalmiasításának céljával ellentétes eredményre: nevezetesen arra, hogy a más formájú, a budapesti polgári kezdeményezés tartalmi és eljárási feltételeinek nem megfelelő állampolgári beadványokat ezentúl a politikai, közéleti részvétel alacsonyabbrendű formájának fogja majd tekinteni az Önkormányzat. Ha e jogintézmény pusztán csak azt a benyomást kelti, hogy a formátlan petíciók kisebb értékűek vagy nem éppoly legitim eszközei

a közéleti részvételnek, akkor már erős indokok szólnak amellet, hogy a jogintézmény léte is kontraproduktív a döntéshozatal társadalmiasítása szempontjából. Ugyanakkor a részletszabályozás szintjén is fejleszthető, petíciós rendeltetésével nagyobb összhangba hozható a jogintézmény.

Megjegyezzük továbbá, hogy mindkét új részvételi eszköz alapvetően véleménynyilvánítási jellegű; a közvetlen részvétel eszközének csupán a kifejezés kiterjesztő értelmezése mellett nevezhető. Közvetlen részvétel alatt elsősorban nem a véleménynyilvánítás, nyomásgyakorlás módjait, hanem a közhatalmi *döntések* kezdeményezésére és meghozatalára vonatkozó állampolgári jogosultságokat szokás érinti. Ilyen például a -- tudomásunk szerint szintén Budapesten is kidolgozás alatt álló -- "részvételi költségvetés" intézménye. A véleménynyilvánítási rendeltetés önmagában nem csökkenti a részvételi eszközök értékét, de más típusú szabályozást indokol, mint a közhatalmi döntéshozatalban való közvetlen részvétel eszközei.

A véleménynyilvánítási jelleg azért is jelentős, mert -- a döntéshozó részvételi eszközökkel ellentétben -- hangsúlyosabban veti fel a kérdést, hogy a két eljárásban részt venni jogosultak köre valóban indokoltan szűkül-e a budapesti lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyekre. Budapest sajátos helyzetű települése hazánknak, amelynek fejlődése, és az itt meghozott döntések számos, nem a fővárosban lakó polgártársunk érdekeit is alapvetően és közvetlenül érintik. Így -- a lehatárolás objektív kritériumainak kidolgozása mellett -- megfontolandó a jogosultak körének kiterjesztőbb értelmezése. Például továbbra is jól körülhatárolható jogosulti kört jelöl ki a budapesti telephelyen foglalkoztatottak vagy éppen a budapesti székhelyű jogi személyek képviselőinek véleményére való nyitottság is a budapesti párbeszéd illetve a budapesti polgári kezdeményezés keretében. Emellett számos, az adott kezdeményezés tárgykörétől függő, sajátos jogosulti kört is lehetséges meghatározni (pl. a BKK által megrendelt, de Budapest határain átnyúló közösségi közlekedési szolgáltatás használói). A közéleti véleménynyilvánítási eszközök szélesebb körre kiterjesztése értelemszerűen nem korlátozza a szűkebb értelemben vett budapesti polgárok önkormányzashoz való jogát, hiszen a vélemények meghallgatása, megtárgyalása nem jelent elköteleződést e vélemények közhatalmi döntésekben való érvényre juttatására.

Nincs kétségünk afelől, hogy a Főváros a társadalmi részvétel kiterjesztésének, az önkormányzatiság kibontakoztatásának őszinte szándékával dolgozik mindkét jogintézmény kialakításán. Látjuk az Önkormányzat szándékát arra is, hogy e szellemiségben alkalmazza e jogintézmények szabályozását. Mint minden jogintézmény esetében azonban, e két új részvételi forma esetében is elengedhetetlennek tartjuk az olyan szabályozást, amely a demokratikus vetésforgóban elkerülhetetlenül cserélődő meghatározott politikai szereplők, önkormányzati tisztségviselők jóhiszemű, segítőkész attitűdjétől jelentős részben függetlenül is a rendeltetésüket ellátni képes intézményeket alakít ki és segít fenntartani. Különösen fontos ez olyan intézmények esetében, amelyek a polgár és a közhatalom-gyakorló közötti demokratikus partnerség kereteit alakítják ki, s remélhetőleg nem csupán a jelennek, hanem a jövőnek is épülnek.

Az állásfoglalás az SZMSZ normaszövegére, Budapest Főváros Önkormányzatának a TASZ-hoz és más civil szervezetekhez eljuttatott, a két jogintézmény részletes szabályozására vonatkozó koncepciójára, továbbá az Önkormányzat Civil Irodája által szervezett, 2020. szeptember 24-én megtartott online workshopján (a továbbiakban: Workshop) elhangzottakra épül.

2. A budapesti párbeszéd részletszabályozásához

2.1. Tartalmi követelmények

A budapesti párbeszéd mind Budapest Főváros Önkormányzatának SZMSZ-e, mind pedig a részletes szabályozási koncepció alapján egyelőre kevésbé szabályozott jogintézmény. A Workshop tanulsága szerint ez részint szándékos: az Önkormányzat minél nyitottabb végű, sokoldalúbb deliberációs intézménynek szeretné használni. A jogintézmény ugyanis -- a "nemzeti konzultációkkal" ellentétben -- nem szavazatok összesítésére, hanem vélemények, álláspontok, igények, meglátások begyűjtésre és kvalitatív összegzésére hivatott.

Bízunk benne, hogy az Önkormányzat a budapesti polgárok véleménye iránti őszinte érdeklődésből alkalmazza majd a budapesti párbeszéd intézményét. Mindazonáltal nem szolgálja az Önkormányzat és a polgárok között bizalom és egyenlő partneri viszony építését, ha a közhatalom-gyakorló saját tevékenységét, polgárokkal való kommunikációját a lehető legkevésbé szabályozottan hagyja, míg a polgárok joggyakorlását az Önkormányzathoz való fordulásuk vonatkozásában -- az Önkormányzat részéről ráadásul kikényszeríthető -- jogi korlátok közé szorítja. Miközben a budapesti polgári kezdeményezés szabályozása erősen megköti a polgárok kezét abban, hogy mi számít érdemi megfontolásra alkalmas kezdeményezésnek (erről részletes álláspontunkat ld. alább, a 3. szakaszban), ugyanennek a szigorú nyomát sem látjuk a budapesti párbeszéd szabályozásában. Ez az aszimmetria indokolatlan, hiszen mindkét részvételi eszköz esetében felmerülhet az a kérdés, hogy milyen tartalmi követelményeknek megfelelő kezdeményezés alkalmas a politikai folyamat beindítására, előmozdítására.

a) Feladatkörbe tartozás, egyértelműség hiánya

Így különösen nem világos, hogy a budapesti párbeszéd esetében a főpolgármesteri, közgyűlési kezdeményezéseket miért nem terheli a feladatkörbe tartozás és az egyértelműség követelménye éppúgy vagy még inkább, mint a budapesti polgári kezdeményezéseket. A mindenkori főpolgármester illetve közgyűlési többség a polgárok érdemi deliberációs hajlandóságát országos politikai céljaira használhatja fel, ha az önkormányzati feladatkörön túli politikai kérdésekben kezdeményez párbeszédet. A budapesti polgárok politikai deliberációra fordított ideje és energiája pedig kárba vész, mint ahogy közéleti részvételi motivációjuk is várhatóan elenyészik, ha a budapesti párbeszéd eszközt nem kellőképpen egyértelmű kérdésekben kezdeményezik. Javasoljuk ezért, hogy a részletes szabályozás juttassa érvényre ezeket a követelményeket a budapesti párbeszéd esetében, mind azok érdemi közjogi és érdemi deliberációt elősegítő szerepe, mind pedig a polgárok és a közhatalom-gyakorlók egyenlőségét, partnerségét kifejező szimbolikus jelentősége miatt.

b) Propagandisztikus használat tilalmának hiánya

Egyrészt további tartalmi követelményként javasoljuk, hogy a budapesti párbeszédet ne lehessen az Önkormányzat egyoldalú politikai véleménynyilvánítására használni. Ez voltaképpen a rendeltetésszerű joggyakorlás egyik aspektusa: a budapesti párbeszéd rendeltetésellenes alkalmazását jelentené, ha a mindenkori Önkormányzat a jogintézményt vita serkentése, sokféle deliberatív hozzájárulás ösztönzése helyett indoktrinációs, propagandisztikus célokra használná.

Másrészt a jogintézmény deliberatív rendeltetésének ismeretében célszerű a szabályozás szintjén is megkövetelni, hogy a jogintézmény nem alkalmazható a kellőképpen szabályozott helyi népszavazás funkcionális kiváltására, hanem kizárólag deliberációs hozzájárulásra való felhívásra használható. A rendeltetésellenes kezdeményezés egyik formája ugyanis éppen az lenne, ha a mindenkori városvezetés a budapesti polgárok álláspontjának autoritatív és jogi

kötőerővel rendelkező kifejezésére rendeltetett helyi népszavazás kezdeményezése helyett e sokkal kevésbé szabályozott, eredményét tekintve tetszőleges politikai értelmezésre lehetőséget adó eszköz alkalmazása mellett döntene.

2.2. Eljárási nyilvánossági, átláthatósági követelmények

A szabályozási koncepció jelenlegi formájában csak a párbeszéd kezdő- és végpontjára terjed ki, ám szabályozatlanul hagyja a párbeszéd lebonyolításának módját annak főpolgármesteri, közgyűlési kezdeményezésétől az eredményéről való, Közgyűlést megillető tájékoztatás megadásáig. Ez a hiányosság feltétlenül pótolandó. Az eljárás ugyanis -- függetlenül attól, hogy deliberatív és nem aggregatív jellegű -- kizárólag akkor lehet a budapesti polgárok véleménynyilvánításának hiteles, bizalomkeltő eszköze, ha valamennyi mozzanata átlátható és nyilvános.

A Főváros a polgárok számára ellenőrizhető módon kell elszámoljon azzal, hogy hányan és milyen módon vettek részt a budapesti párbeszédben. A polgárok ennek alapján mérhetik fel, a párbeszéd mennyiben tekinthető a budapesti polgárok álláspontjait átfogóan képviselő véleménynyilvánításnak, vagy mennyiben inkább -- akár kifejezetten informatív, inspiráló, tartalmas és konstruktív, ám -- alapvetően a budapesti polgárok töredékének álláspontját közvetítő deliberatív hozzájárulásnak.

A nagyobb fokú átláthatóság, nyilvánosság biztosíthatja csak, hogy a budapesti párbeszéd a polgárok számára is észlelhetően az ő valódi véleményük kinyilvánításának eszköze, nem pedig csupán az önkormányzati közhatalom-gyakorlók legitimációs eszköze marad. Ennek érdekében külön szükséges lenne rendelkeznie a szabályozásnak arról is, hogy a budapesti párbeszéd eredményéről szóló tájékoztatás vonatkozásában milyen proaktív közzétételi kötelezettség terheli az Önkormányzatot. Célszerű azt is előírni, hogy a tájékoztatásnak vitára alkalmas, közérthető, strukturált formában kell összegeznie a párbeszéd eredményét, és szerkezetében, tartalmi hangsúlyaiban a párbeszédben résztvevő polgárok hozzájárulásait, nem pedig a mindenkorai főpolgármester vagy közgyűlési többség politikai prioritásait kell követnie.

A Főváros elszámolni köteles továbbá minden, a párbeszéd keretében nyújtott polgári tartalmi hozzájárulással, és -- anonimizált módon -- ezek megismerhetőségét is biztosítani kell a budapesti polgárok számára. Szükséges, de nem elégséges tehát az eljárás átláthatóságához, nyilvánosságához, hogy a budapesti polgárok is megismerhessék annak az -- értelemszerűen már strukturált, összegzett, kivonatolt -- tájékoztatásnak a tartalmát, amelyet a Fővárosi Közgyűlés kap a párbeszéd eredményéről.

3. A budapesti polgári kezdeményezés részletszabályozásához

3.1. Tartalmi szabályozási kérdések

a) Teljességgel indokolatlan a feladat- és hatáskör vizsgálata a kezdeményezés hitelesítése során

Ez a jogintézmény lényegében egy petíció: nem feltétlenül közhatalmi döntést, hanem tág értelemben vett politikai lépéseket vár el az Önkormányzattól vagy annak valamely szervétől, a rendeletalkotástól az egyeztetésen át a (jogalkotási, kormányzati támogatásért való vagy más) lobbizásig. Mint minden petíció, azt az igényt fejezi ki, hogy a címzett *foglalkozzék egy kérdéssel*, találja meg a módját annak, hogy hozzájáruljon egy probléma megoldásához. Ennek a rendeltetésnek a fényében indokolatlan a népszavazási -- azaz kifejezetten közhatalmi döntéshozatalra irányuló -- kezdeményezésekre vonatkozó számos tartalmi elem

megkövetelése a budapesti polgári kezdeményezések hitelesítése során, így elsősorban az, hogy a kezdeményezés az Önkormányzat feladatkörébe essék.

Példa: Ha a budapesti polgárok azt akarják, hogy az Önkormányzat küzdjön a közoktatási intézmények önkormányzati fenntartásának visszaállításáért, akkor ez petíció formájában akkor is teljesen legitim politikai követelés, ha az erről való döntés törvényhozási hatáskör. Az Önkormányzat lobbizhat, tárgyalhat stb. ennek a célnak az érdekében, és képviselheti a budapesti polgárok álláspontját, jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörétől függetlenül. Megjegyzendő, hogy a hasonló lobbitevékenységnek immáron intézményesült terepe is van, a Fővárosi Közfejlesztések Tanácsa, de említhető még lobbitevékenységgel potenciálisan érintett szervként a Budapest Fejlesztési Központ, vagy a Miniszterelnökség Budapest és a Fővárosi Agglomeráció Fejlesztéséért Felelős Államtitkársága. Nem világos, hogy feladatkörbe tartozónak minősül-e az ezekhez kapcsolódó lobbitevékenység. Ha azonban egy adott kezdeményezésben a polgárok által elvárt politikai érdekképviselő intézményes keretei nem adóttak, a polgároknak az is legitim petíciós követelése lehet, hogy az Önkormányzat törekedjék ezek kialakítására.

A Workshopon aggodalom mutatkozott a Főváros részéről, hogy amennyiben nem az Önkormányzat feladatkörébe tartozó kezdeményezéseket is befogad, majd pedig nem tud érdemben foglalkozni ezekkel, az csalódást fog kelteni a budapesti polgárokban. A csalódást azonban nem az okozza, ha egy közhatalom-gyakorló nem tud megoldani egy problémát, hanem az, ha egyoldalúan elutasítja -- egy közhatalmi rendelkezésben -- a hozzá címzett kérdéssel való foglalkozást, éppen saját maga által állított jogszabályi korlátokra alapozva. Érthető, hogy a Főváros nem vállalhatja fel minden közéleti probléma megoldását, akkor sem, ha a polgárok ezt várják tőle. A polgárokkal való partneri viszonyt, a közhatalom demokratikus és elszámoltatható mivoltát, és ezekkel összhangban a petíciós jog rendeltetését is az szolgálja azonban, ha a Főváros elmagyarázza a polgároknak -- nem egy elutasító határozat indokolásában, hanem egy (érthető módon alacsonyabb szintű) tárgyalási-egyeztetési folyamat során --, ha egy kérdéssel nem tud vagy kíván érdemben foglalkozni. Egy ilyen folyamat egyszersmind segíthet az aktív polgároknak megtalálni problémájuk azon vetületét, amellyel a Főváros tud és kíván foglalkozni -- de egyben a nyilvánosság előtt számon kérni is a Fővárost, ha a polgárok végső megítélésük szerint továbbra is elvárják legalábbis Budapest Főváros Önkormányzatától a kezdeményezésükben szereplő probléma tematizálását.

b) Szintén indokolatlan a tartalmi egyértelműség vizsgálata

A vizsgálat célja a koncepció szerint annak biztosítása, hogy a petíció címzettjei "meg tudjanak felelni az abban megfogalmazott tárgyalási igénynek". Csakhogy a petíció politikai eszköz, természeténél fogva az abban megfogalmazott tárgyalási igények nem feltétlenül konkrétak és előre rögzítettek. Ehelyett egy petíció célja egy politikai folyamat beindítása, amelynek része a tárgyalási igények együttes, partneri alapon, párbeszédben történő formálása.

A párbeszédre alapuló, tárgyalásos folyamat helyett azonban a főjegyző egyoldalú pontosítást követelhet meg a kezdeményezőtől. A szabályozási koncepció szerint az egyértelműség hiányában a főjegyző először nem megtagadná a kezdeményezés hitelesítését, hanem hiánypótlásra szólítana fel. Ez a -- népszavazási kezdeményezésekkel szemben fennálló -- különbség jogász szemmel értékelhető és méltányolható, a laikus polgár számára azonban nem jelent érdemi attitűdbeli különbséget. A hiánypótlásra felhívás, akárcsak a kezdeményezés egyértelműség hiányában történő elutasítása, egyoldalú közhatalmi rendelkezés, amelynek üzenete a polgár felé az, hogy igyekezete a közhatalommal való kommunikálásra alkalmatlan, nem elég jó, és megerősíti azt az alapvető állampolgári érzetet, hogy a közhatalom és a polgár közötti nagy távolság van. Ez ellentétes a petíció

intézményének lényegével, amelyben a polgár a közhatalom gyakorlóját partneri párbeszédre hívja fel, melynek kereteit vagy a párbeszéd résztvevői együttesen és kölcsönösen alakítják -- vagy pedig a már eleve hatalomban lévő féllel szemben a polgár alakítja ki egyoldalúan követeléseinek kereteit. Idegen a petíciótól az az elképzelés, hogy a peticionált fél jogi döntés álcája alatt dönthesse el: számára elég jó-e a kezdeményezés, követelés ahhoz, hogy érdemben vitába bocsátkozzék vele, a kezdeményezést megtárgyalja. Különösen aggályos ez, ha az egyértelműség vizsgálatát nem független szerv, hanem ugyanazon Önkormányzat szerve végzi el, amely Önkormányzat egyben a petíció címzettje is.

Ha a Főváros mindenképpen ragaszkodik -- az intézmény rendeltetésével ellentétben -- egyértelműségi követelményhez, az egyértelmű kezdeményezésnek magának is egy kétoldalú egyeztetési folyamat eredményének kell lennie. Minimálisan elvárható, hogy a Főváros képviselője a kezdeményezőt tevőlegesen -- pl. egy egyeztetés során -- segítse igényei pontos megfogalmazásával. (Nemzetközileg elterjedt gyakorlat még népszavazási kezdeményezések esetében is az egyértelmű kérdés megfogalmazásában való segítségnyújtás a laikus kezdeményező számára.) Ennél megfelelőbb lenne, ha egy alacsonyabb szintű, érdemi tárgyalás kezdődne minden kezdeményezésről, a tárgyalási igény egyértelműsége pedig a tárgyalások magasabb szintre jutásának lehetne ésszerű feltétele.

A segítő attitűdnek természetesen nem lehet célja vagy eredménye egy polgári, alulról jövő kezdeményezés átforgalmazása, "kisajátítása" a közhatalom részéről. Nem merül föl azonban ez a veszély, ha a Főváros a petíciókra eleve tárgyalási kiindulópontként tekint, amelynek nyomán a tárgyalás kereteit a kezdeményező és az Önkormányzat együtt, partnerségben alakítják ki. A Workshopon kifejeződött az Önkormányzat aggodalma, hogy a segítő tevékenységet mintegy előzetes, hitelesítésre tett ígéretként észlelhetik a kezdeményezőt. Álláspontunk szerint azonban a részvétel kiszélesítésében érdekelt Önkormányzatnak nem attól kell tartania, hogy számon kéri rajta a petíciók nyomán elvárt tárgyalási halandóságot, hanem attól, hogy az eljárás bürokratizálásával elidegeníti a közügyek vitele iránt érdeklődő polgárokat, és megerősíti az országunkban rendkívül erős, az alulról jövő kezdeményezéseket inkább hátrító mintsem előmozdító politikai kultúrát, annak meghaladása helyett.

c) Aggályos a rendeltetészerű joggyakorlás követelménye

Méltányolható igény az Önkormányzat részéről, hogy ne válják a rosszhiszemű vagy az alkotmányos értékekkel -- különösen az egyenlő emberi méltósággal -- összeegyeztethetetlen kezdeményezések platformjává.

Ugyanakkor már az Alkotmánybíróság által érvényre juttatott, hasonló nevű követelmény is a jogbiztonsággal összeegyeztethetetlenül, lényegében önkényes módon szabott gátat a kétezres évek "népszavazási cunamijának". A "rendeltetésellenes" joggyakorlás olyan tág és homályos kategória, amelyet alkalmazója kedvére tölthet meg tartalommal, és önkényesen, átláthatatlan szempontok mentén szűrheti meg a hitelesítésre alkalmasnak, érdemesnek tartott kezdeményezéseket. Ez különösen aggályos egy olyan jogintézmény esetében, amelynek célja még csak nem is közhatalmi döntéshozatal, hanem részben pusztán szervezett politikai véleménynyilvánítás. Még inkább aggályos a kritérium alkalmazása egy olyan jogintézmény használatának korlátozására, amelynek bevezetése éppen a széleskörű társadalmi részvétel erősítését, kibontakoztatását hivatott szolgálni.

Javasoljuk, hogy a tág és homályos kategóriák helyett a Főváros azonosítsa azokat a konkrét szempontokat, amelyek -- politikai véleményen alapuló indokolatlan megkülönböztetés nélkül -- azonosítják a hitelesítésre objektív okokból alkalmatlan kezdeményezéseket. Ilyen konkrét kritérium lehet például az egyenlő emberi méltóság tagadása: az ilyen előfeltevéssel élő vagy ezt kifejező kezdeményezések számára álláspontunk szerint kifejezetten jogellenes lenne az Önkormányzatnak platformot biztosítani.

d) Jobbiztonság, előreláthatóság, hitelesség a tartalmi kritériumok érvényre juttatása során

A fenti kritériumok alkalmazásának a népszavazási kezdeményezések hitelesítése során -- függetlenül az alkotmányos és egyéb aggályoktól -- legalábbis kialakult egy részletes, sokrétű, a szakma és valamelyest a laikus közönség számára is megismerhető értelmezési gyakorlata. Vagyis viszonylagos bizonyossággal előrelátható, milyen jellegű kezdeményezések számítanak egyértelműnek, melyek ütköznek a rendeltetésszerű joggyakorlás tilalmába stb. A budapesti polgári kezdeményezések esetében -- új intézményről lévén szó -- nem áll rendelkezésre hasonló gyakorlat. A népszavazási kezdeményezések hitelesítésében kialakult gyakorlatot a jogintézmény eltérő rendeltetése folytán pedig nem lenne indokolt alkalmazni a budapesti polgári kezdeményezések hitelesítésére. Következésképpen az intézmények bevezetésekor jelentős jogbizonytalanságot idéznének elő a fenti követelmények, amely bizonytalanság idővel is csak akkor mérséklődne, ha következetes szabályalkalmazással és a követelmények tartalmának pontos kifejtésével megindokolt határozatok születnének a hitelesítés tárgyában.

Az Önkormányzat honlapján -- a Workshopon elhangzottak alapján -- a tervek szerint elérhetőek lesznek az elutasított petíciók is, mégpedig az elutasító főjegyzői határozat (illetve a fellebbezési fórum határozata) indokolásával együtt. Az elképzelés szerint tehát kialakulna egy önálló, a későbbi kezdeményezők tájékozódását segítő joggyakorlat. Ennek a realitása nehezen felmérhető -- nagyban függ attól is, hogy hányan kívánnak élni a kezdeményezés jogintézményével, és ők milyen kezdeményezésekkel élnek. Mindenesetre megjegyezzük, hogy a bírói út rendelkezésre állása nélkül nem létezik pártatlan, független fórum, amely a jogértelmezési kételyeket eloszlatná, és tisztán jogi szempontok alapján egységes joggyakorlatot alakítana ki a politikai erőviszonyok esetleges változása közepette is. Ez pedig akkor is aggodalomra ad okot, ha -- miként a Workshopon ígérte -- a Főváros elkötelezett a jóhiszemű, megengedő jogértelmezés mellett a kezdeményezések hitelesítése során.

Még ha a fenti aggályok nem állnának fenn --- azaz részletes, indokolt főjegyzői határozatokból kibontakozó gyakorlat igazítja el a hitelesítés tartalmi követelményeinek jelentését illetően; valamint érdemi, nem politikai alapú jogorvoslat állna rendelkezésre --, a tartalmi követelmények akkor is ellentétesek lennének a jogintézmény céljával. A Főváros állítása szerint ugyanis a jogintézmény bevezetésének célja a "társadalmiasítás széleskörű kiterjesztése", vagyis nem a részvételi formák gyakorlásának professzionalizálása, hanem éppen ellenkezőleg: azoknak a budapesti közélet laikus szereplői, érintettjei számára való megnyitása, elérhetővé tétele. Ennek a célnak mond ellent, ha a kezdeményezőnek -- kezdeményezése hitelesítéséhez -- ismernie kellene az egyértelműség, rendeltetésszerű joggyakorlás részletes követelményeit, illetve részletekbe menően ismerni a Fővárosi Önkormányzat feladat- és hatásköreit.

A budapesti polgári kezdeményezés más részvételi eszközök kontextusában értékelendő. Márpedig a Főváros minden bizonnyal a budapesti polgári kezdeményezés bevezetése után sem tervezi az "egyszerű", a polgári kezdeményezés jogszabályi követelményeinek nem megfelelő petíciók figyelmen kívül hagyását. Ha ez -- remélhetőleg -- így van, akkor nem világos, mi motiválná a polgárokat arra, hogy egy sokkal formalizáltabb utat vegyenek igénybe ugyanarra a célra: nevezetesen arra, hogy Budapest Főváros Önkormányzatának valamely szervéhez valamilyen követelést címezzenek, tárgyalásra, egyeztetésre hívják, illetve valamilyen közéleti probléma megfontolására hívják fel. Ha pedig az Önkormányzat az egyszerű petíciós formákra nem lesz nyitott azután, hogy bevezeti a budapesti polgári kezdeményezés jogintézményét, s ezzel próbálja ösztönözni a polgárokat az új jogintézmény használatára, akkor viszont a petíciós jog gyakorlásának intézményesítése valójában e jog szűkülésével, a részvétel professzionalizálódásával, nem pedig kiszélesítésével fog járni. Emiatt is a részvétel kiszélesítésének hitelesebb módját jelentené, ha az Önkormányzat

platformot biztosítana ugyan a petícióknak, de a lehető legszűkebb körben végezne csak tartalmi előszűrést.

Az Önkormányzat részéről a feladatkörbe tartozás és egyértelműség vizsgálata -- a Workshop tanulsága szerint -- azért is merült föl igényként, mert a budapesti polgári kezdeményezés kötelezettséget keletkeztet a Közgyűlés illetve a főpolgármester, főpolgármester-helyettes számára. Ezért lényeges, hogy a kötelezettség teljesíthető, tartalma egyértelmű legyen.

A petíció politikai eszközének közjogiasításával azonban a kezdeményező szemszögéből még mindig rendkívül gyenge közjogi kötelezettséget vesz magára az Önkormányzat: mindössze azt, hogy Közgyűlése tárgyal egy problémáról, illetve a főpolgármester vagy helyettese egyeztet a kezdeményezővel. Hogy ezen aktusok végeredményben érdemben foglalkoznak-e a kezdeményezéssel, akkor is politikai megítélés kérdése marad, ha egyébként erre -- kikényszeríthetetlen -- közjogi kötelezettség keletkezik. Ezért a petíció közjogiasítása nem indokolja a tartalmi követelményeket: ehelyett a kezdeményező partnerként kezelése, meghallgatása, igényeinek figyelembevétele a kezdeményezési folyamatban fogja azt eredményezni, hogy az Önkormányzat és szervei a kezdeményező és a budapesti polgárok megítélése szerint egyaránt eleget tesznek kötelezettségüknek.

3.2. Eljárási részletszabályozási kérdések

a) Határidők

Egyfelől ha a budapesti polgári kezdeményezés rendeltetése szerint egy petíció, akkor a budapesti polgárok által kifejezetten sürgős feladatként észlelt közéleti, közügyeket érintő kihívások megfogalmazására is célszerű lenne alkalmasnak lennie. Ennek fényében a főjegyző számára a hitelesítésre rendelkezésre álló 30 napos határidő indokolatlanul hosszú, különösen annak figyelembevételével, hogy -- a tartalmi követelményeket érintő javaslataink tükrében -- a hitelesítésnek minél kevesebb követelményt kellene támasztania, vagyis a hitelesítés során egyszerű megítélésű kérdésekről kellene döntést hozni.

Másfelől a csatlakozások gyűjtésére rendelkezésre álló 60 napos határidő indokolatlanul rövid, több okból is.

Egyrészt még ha a csatlakozás technikailag egyszerű is, a csatlakozásra buzdítás, a budapesti polgárok meggyőzése a csatlakozásról nem technikai, hanem mozgalmárszervezési, politikai kommunikációs feladat -- amely ráadásul különösen nagy kihívás lehet a közéletben gyakorlatlanabb, fiatalabb -- kisebb intézményi beágyazottságú és szerényebb politikai tőkével rendelkező -- kezdeményezők számára, akik bevonására a koncepció nagy súlyt fektet.

Másrészt tulajdonképpen az sem világos, általánosságban milyen célt hivatott szolgálni a csatlakozásra rendelkezésre álló határidő megszabása. A budapesti polgári kezdeményezések azt jelzik, mely témák, problémák mozgatják meg a budapesti polgárokat. Előfordulhat, hogy egy gyökeresen új kezdeményezés, probléma jelentőségéről hosszú idő meggyőzni a polgárokat. Ha a Főváros szeretné a legnépszerűbb, legújabb kezdeményezéseket különösen prominens módon szerepeltetni a honlapján, erre számtalan módja lehet anélkül, hogy akár valaha is megszüntetné egy adott kezdeményezéshez való csatlakozás lehetőségét.

Méltányolható, hogy az Önkormányzat eltérő szinteken tárgyalja, egyezteti a különböző számosságú csatlakozóval rendelkező kezdeményezéseket (10 ezer vagy több csatlakozó, 1 ezer fő vagy több csatlakozó). Ez sem szól azonban a kezdeményezések 60 nap után történő lezárása mellett. Ha egy alacsonyabb támogatottságú kezdeményezés nyomán alacsonyabb szintű egyeztetésre kerül sor, nem világos, ez miért zárja ki, hogy az egyeztetéseket a

kezdeményező újabb csatlakozók meggyőzésére használja, és ezáltal az Önkormányzattal való egyeztetések, tárgyalások szintjének emelésére törekedhessen. Indokolt lehet ezért határidőszabás nélkül minden, 1000 csatlakozót elérő kezdeményezés esetében az alacsonyabb szintű egyeztetés, amelyet -- szintén határidőszabás nélkül -- magasabb szintű egyeztetés követhet a magasabb küszöb átlépése után.

b) Jogorvoslat

Ahogy fentebb jeleztük, nem tekinthető érdemi jogorvoslatnak egy politikai szervhez történő fellebbezés. Ezért, és a kezdeményezés jogintézményének hitelessége, az intézményt övező közbizalom megteremtése és megőrzése érdekében különösen fontos, hogy a kezdeményezések hitelesítése minél kevésbé erőteljes szűrőként szolgáljon, vagyis minél kevesebb okból lehessen megtagadni a kezdeményezések hitelesítését.

Emellett is fontos, hogy fellebbezési fórumként ne a teljes Közgyűlés, hanem egy lehetőleg politikai összetételét tekintve kiegyensúlyozott, jogászokat is tagjai között tudó bizottság szolgáljon. Egyrészt nem feltételezhető, hogy a Közgyűlés politikai viszonyai mindig kiegyensúlyozottak. Másrészt a fellebbezési eljárás annak a kérdésnek az eldöntésére irányul, hogy a kezdeményezéssel szemben támasztott *jogszabályi* követelmények teljesültek-e. Ennek eldöntése jogász-szakmai feladat, nem pedig politikai kérdés. Noha a bizottságok szintén politikai döntéshozó szervek, így a jogorvoslati eljárás semmiképp sem tekinthető teljes mértékben kielégítőnek, egy megfelelő összetételű bizottság mégis alkalmasabb e feladat ellátására a Közgyűlés plénumánál.

c) A csatlakozás technikai feltételei

Üdvözlendő, hogy a Főváros többféleképpen is lehetővé teszi a budapesti párbeszédben és a budapesti polgári kezdeményezésben való részvételt, köztük elektronikus úton is. Különösen fontos, hogy az Önkormányzat mind az online, elektronikus, mind pedig az offline részvételi módokat akadálymentessé tegye, méghozzá különféle fogyatékossgal élő személyek tapasztalati szakértőkként történő bevonásával a fejlesztési folyamatba.

A részvételi jogosultság ellenőrzése érdekében érthető a személyazonosítás igénye. A részletes szabályozási koncepció biztosítani ígéri, hogy a párbeszédben résztvevők és a polgári kezdeményezéshez csatlakozók neve harmadik személyek részére nem adható ki. Ennek biztosítása során azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az elmúlt évek formális és informális elektronikus részvételi folyamataiban polgártársaink bizalma -- összességében indokoltan -- megrendült. Egyfelől Magyarország Kormányának a "nemzeti konzultációk" benyújtására használt online felületével kapcsolatban adatkezelési visszasságok sora merült föl; másfelől a Nemzeti Választási Iroda által működtetett valasztas.hu oldal adattartalmának megbízhatósága is széles körben megkérdőjeleződött. Függetlenül attól, hogy ez a bizalomvesztés mely konkrét esetekben mennyire megalapozott, ebben a közegben az online részvételi formák iránti közbizalom megteremtése és fenntartása többletfeladatot jelent.

E többletfeladat teljesítését segíti, ha a polgárok pontos, közérthető, és igény szerint változó részletezettségű, rétegzett tájékoztatást kapnak arról (a GDPR rendelet követelményein túlmenő tartalommal és formában), hogy személyes adataikat kik, miért, hogyan és meddig kezelik; és az Önkormányzat illetve más, a folyamatban adatfeldolgozóként részt vevő szereplők milyen technikai feltételekkel akadályozzák meg, hogy a személyes adatok és velük polgárok ezreinek politikai véleménye illetéktelen kezekbe kerüljön. Szintén a folyamat technikai megvalósítása iránti bizalmat növeli, ha egy független szakértőkből összeállított, a nyilvánosság felé elszámolni köteles bizottság ellenőrzi időszakonként és az Önkormányzat

illetve a nyilvánosság igényei szerint, hogy nem csupán az adatkezelés jogi, hanem az adatbiztonság technikai és személyi feltételei is kielégítőek.

Készítette: Dr. Mráz Attila, a TASZ Politikai Szabadságjogi Projektének szakértője