

# pólusok...

folyóirat

2022. III. évfolyam, 1. szám



PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM

Bölcsészeti- és Társadalomtudományi Kar  
Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék  
ISSN 2732-1851



# PÓLUSOK FOLYÓIRAT

HU ISSN 2732-1851

DOI 10.15170/PSK

A Pólusok folyóirat célja a politikatudomány, valamint a nemzetközi tanulmányok területén elért tudományos eredmények közzétevése, az érintett diszciplínákhoz köthető szakmai fórumok gazdagítása. A folyóirat évente két alkalommal (tél/tavaszy–nyár/ősz) jelenik meg, online lapszámok formájában.

## Főszerkesztő:

Prof. Dr. Kákai László, tanszékvezető egyetemi tanár, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék, Pécsi Tudományegyetem

## A szerkesztőség tagjai:

Dr. habil. Bretter Zoltán, egyetemi docens  
Dr. Deák Máté, egyetemi adjunktus  
Dr. habil. Glied Viktor, egyetemi docens  
Dr. Hamerli Petra, egyetemi adjunktus  
Dr. Kacziba Péter, egyetemi adjunktus  
Dr. Pánovics Attila, egyetemi adjunktus  
Dr. habil. Schmidt Andrea, egyetemi docens  
*Dr. habil. Szabó Gábor, egyetemi docens †*  
Dr. Szappanyos Melinda, egyetemi adjunktus  
Prof. Dr. Tarrósy István, egyetemi tanár  
Dr. habil. Vadál Ildikó, egyetemi docens  
Dr. Vörös Zoltán, egyetemi adjunktus

## A Tudományos Tanácsadó Testület elnöke:

Pálné Dr. Kovács Ilona, akadémikus, az MTA rendes tagja, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, kutatóprofesszor, MTA KRTK RKI

## A Tudományos Tanácsadó Testület tagjai:

Prof. Dr. Bayer József, akadémikus, az MTA rendes tagja, professor emeritus, MTA TK PTI  
Dr. habil. Csicsmann László, habilitált egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem  
Prof. Dr. Hajdú Zoltán, tudományos tanácsadó, MTA KRTK RKI  
Dr. habil. Kaiser Ferenc, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közfizigálati Egyetem  
Dr. habil. Kalmár Zoltán, habilitált egyetemi docens, Pannon Egyetem  
Prof. Dr. Szabó Márton, professzor emeritus, MTA TK PTI  
Prof. Dr. Szenes Zoltán, egyetemi tanár, Nemzeti Közfizigálati Egyetem  
Dr. habil. Vasa László, vezető kutató, Külügyi és Közgazdasági Intézet

## KIADÓ:

PTE BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék;  
Pólusok Társadalomtudományi Egyesület  
H-7624 Pécs, Ifjúság útja 6/d.

## Elérhetőség:

<https://journals.lib.pte.hu/index.php/polusok>, [polusok@pte.hu](mailto:polusok@pte.hu)

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg - Nem Kereskedelmi - No Derivatives 4.0 nemzetközi licenc alatt kezelték.



# TARTALOMJEGYZÉK

## TANULMÁNYOK ROVAT

### Népszavazások és egyéb konzultációs eszközök a helyi döntéshozatali folyamatban Lengyelországban

*Madej Małgorzata, Soós Edit*.....3-24

### Választói magatartás elméletek: a szavazói viselkedés kiismerésének alapjai

*Galgóczi Eszter, Vető Balázs*.....25-49

### A bevándorlók rendkívüli legalizálása Dél-Amerikában a Covid-19 pandémia idején

*Gabriella Thomázy*.....50-68

### A mesterséges intelligenciával kapcsolatos szakpolitikai fejlemények Latin-Amerikában

*Urbanovics Anna*.....69-85

## HELYZETÉRTÉKELÉSEK ROVAT

### A visegrádi csoport országainak földgázpolitikai áttekintése

*Török Virág*.....86-107

## RECENZIO ROVAT

### A jogállam sorsáról – Fleck Zoltán új kötetről

*A. Gergely András*.....108-113

### Milyen mértékben predesztinálja a földrajzi adottság egy ország külpolitikáját?

*Csorba Éva*.....114-119

MADEJ MAŁGORZATA<sup>1</sup> – SOÓS EDIT<sup>2</sup>

## NÉPSZAVAZÁSOK ÉS EGYÉB KONZULTÁCIÓS ESZKÖZÖK A HELYI DÖNTÉSHOZATALI FOLYAMATBAN LENGYELORSZÁGBAN<sup>3</sup>

### ABSZTRAKT

A tanulmány arra keresi a választ, hogy a helyi népszavazás és a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formái Lengyelországban mennyire segítik elő a döntéshozatali folyamat legitimitációját, hogyan járulnak hozzá a polgárközeli kormányzás megvalósulásához. A lakossági részvétel a helyi kormányzás hatékonyságának és legitimitása erősítésének fontos mechanizmusa, amelyet egyes szerzők a demokrácia támogatásának és a populizmus elleni küzdelem eszközének is tekintenek. A részvételnek azonban csak akkor van értelme, ha valóban biztosítja a helyi lakosok véleménynyilvánításának lehetőségét a helyi szintű szakpolitikák alakításában, és nem csak a társadalmi részvétel színlelt formájára (tokenizmus) korlátozódik. A tanulmány elemzi a konzultációs folyamatok által lefedett témákat, azok jelentőségét a településeken, valamint a meghozott szakpolitikai döntésekre gyakorolt hatásukat.

**Kulcsszavak:** *állampolgári részvétel, helyi önkormányzat, konzultációk, referendum, Lengyelország*

### Bevezetés

A modern demokratikus államok a képviseleti hatalomgyakorlásra épülnek, amelyet kiegészítenek a közvetlen demokrácia intézményei. A központi és a helyi választott testületek döntéseinek befolyásolására, a közvetlen hatalomgyakorlásra a részvételi demokrácia intézményei adnak lehetőséget. A választópolgárok

---

<sup>1</sup> Kutató és előadó, Wrocław Egyetem, Politikatudományi Intézet  
ORCID 0000-0002-5274-8614

<sup>2</sup> Habilitált egyetemi docens, SZTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék  
ORCID 0000-0003-1985-7795

<sup>3</sup> A tanulmány a Wacław Felczak Alapítvány Örökéletű Tölgy pályázata támogatásával készült.  
DOI: 10.15170/PSK.2022.03.01.01



számára a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásának közvetett formája a helyi választásokon való részvétel és az önkormányzati képviselők megválasztása. A közvetlen demokrácia eszközei olyan eljárások, amelyek lehetővé teszik a lakosság számára, hogy a helyi önkormányzati választások között is kifejezzék akaratukat, véleményt nyilvánítsanak a közügyekben, és közvetlenül részt vegyenek a szakpolitikai döntéshozatalban.

Az egyes államok önkormányzatai eltérő politikai és jogi hagyományokkal rendelkeznek a közügyek intézésére, és a hatalomgyakorlásban való közvetlen állampolgári részvétel formái is különbözőek. A tanulmány célja a népszavazás, valamint a közvetlen demokrácia egyéb innovatív eszközeinek a vizsgálata a lengyelországi önkormányzati rendszerben. Hipotézisünk szerint Lengyelországban a helyi önkormányzat a legmegbízhatóbb képviseleti intézmények közé tartozik (CBOS, 2020). A lakosság helyi önkormányzatba vetett bizalma 55-74 százalék között mozog, 2010-2020 között a bizalom növekedése figyelhető meg. Ezzel szemben a nemzeti parlament alacsonyabb bizalmi szinttel rendelkezik (25-34%), és a kormányba vetett bizalom is alacsonyabb, 31-46 százalék között mozog. Az önkormányzatok munkájának pozitív megítélése 2016-2021 között 68 százalékról 72 százalékra nőtt (CBOS, 2021). Ez pozitívan befolyásolhatja a különböző részvételi formák hatékonyságát.

A Lengyel Köztársaság 1997-ben elfogadott alkotmányának preambuluma kiemeli, hogy a politikai berendezkedés a szubszidiaritás elvén, a polgárok és közösségeik jogainak megerősítésén alapul. A decentralizáció az állampolgárok részvételének és a részvételi demokráciának az előmozdításához kapcsolódó folyamat előfeltétele (Patsias, 2012: 1-2). A helyi és regionális önkormányzatok teret biztosítanak azoknak az eszközöknek az alkalmazásához, amelyek erősítik a helyi közösséghez tartozás érzését, és segítenek annak tudatosításában, hogy az állampolgárok részesei lehetnek a helyi közügyek alakításának. (Kákai, 2004a: 73) Ez vonatkozik a részvétel olyan hagyományos formáira, mint a választások, a népszavazások (Alarcón, 2018: 9) vagy a konzultációk, ugyanakkor számos innovatív eszköz alkalmazását is jelenti helyi szinten, amelyek képesek a polgárok közhatalomba történő bevonásával kedvező szociális és politikai hatást kifejteni. Ezek közé tartoznak többek között a részvételen alapuló költségvetés-tervezés (Piper, 2014), a nyilvános tanácskozó fórumok „mini publics” (Boulianne, 2020) vagy a „városi laboratóriumok” (Kaszur, 2020).

A tanulmány a polgárok helyi demokráciában való részvételének lehetőségét, a participáció elve érvényesülését, a részvétel jelentőségét tárgyalja, majd röviden ismerteti Lengyelország önkormányzati rendszerét. Ez ad háttérrel az önkormányzatban alkalmazott – a szerzők által kiválasztott – konzultatív eszközök, és különösen a népszavazások egyik típusának bemutatására, a fontos helyi ügyekben eligazítást célzó konzultatív népszavazások elemzésére.

A helyi közösségekben alkalmazott konzultatív eszközök lengyelországi vizsgálata a vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintésével, valamint a témában fellelhető lengyel, illetve a legfrissebb angol nyelvű szakirodalom alapján történt. A statisztikai adatgyűjtés, a települések weboldalain közzétett információk és online adatbázisok a helyi népszavazások és a konzultációk egyéb formáinak értékelése céljából kerültek feldolgozásra. A tanulmány elemzi a közvetlen demokrácia helyi eszközei által lefedett témákat, azok jelentőségét a települések életében, valamint a meghozott szakpolitikai döntésekre gyakorolt hatásukat.

## **A részvételi demokrácia jelentősége**

A részvételi demokrácia napjainkban fontos politikai kategória (Floridia, 2017: 1-12). A modern demokráciákban az állampolgárok eltávolodtak a hatalom gyakorlásától és a döntéshozatal folyamatától, hiszen ezt helyettük a megválasztott politikai elit végzi. Mindez sokszor bizalmatlansággal és a politika iránti érdektelenséggel tölti el az embereket. A részvételi demokrácia és a társadalmi részvétel eszméje abban gyökerezik, hogy „visszaadja” a hatalmat a népnek, ezáltal kiteljesítse a demokráciát (Pataki, 2007). A hatalomhoz való jog mellett az ember alapvető fizikai-pszichológiai igénye, hogy a saját létének körülményeit meghatározó kérdésekről maga dönthessen (Király, 2012). Ezért van szükség arra, hogy a hatalmon lévők jogot biztosítsanak az állampolgároknak az őket érintő kérdések eldöntésébe. A részvételi demokrácia aktívabb és közvetlenebb lehetőséget teremt az állampolgárok számára a nyilvános döntéshozatalba való beavatkozáshoz és a döntések befolyásolásához.

A részvételi demokrácia szerves része az európai társadalmi modellnek. A Lisszaboni Szerződés (2009) hivatalosan is elismeri a képviseleti demokrácia és a részvételi demokrácia egymást kiegészítő jellegét. A 10(3) cikk a polgárokat felruházta a joggal, hogy „részt vehessenek az Unió demokratikus életében”, és kimondja, hogy „a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni”, ami utalás a szubszidiaritás elvének

betartására vonatkozó követelményre. Ezáltal a részvétel polgári joggá, a szubszidiaritás pedig a részvételi demokrácia egyik pillérévé válik.

A politikai részvétel tágan értelmezve azoknak a tetteknek, magatartásoknak az összességét jelenti, amelyek arra irányulnak, hogy többé-kevésbé közvetlen és törvényes módon befolyásolják a politikai rendszerben vagy egyes politikai szervezetekben a hatalomgyakorlók döntéseit és maguknak a hatalomgyakorlóknak a kiválasztását (Kákai, 2004b: 134). A polgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzashoz való közösségi jogukat. A települési és a területi önkormányzatok vonatkozásában a részvételi demokrácia a választópolgárok által választott önkormányzati testület, a képviselő-testület döntéshozatali folyamatának befolyásolási lehetőségeiben ragadható meg. A helyi önkormányzás már eredendően, fogalmilag is magába foglalja a közvetlen részvételi elemet, sokkal inkább, mint a központi szintű kormányzás (Pálné, 2008: 255).

A modern demokratikus államok arra törekszenek, hogy leküzdjék az elit és a választók széles csoportja közötti korlátot, és semlegesítsék a társadalmi elégedetlenséget szító mozgalmakat, valamint a populistá kezdeményezéseket azáltal, hogy az állampolgárokat a döntéshozatali folyamatok vagy akár a döntések végrehajtásának közvetlen befolyásolására ösztönzik. Ezt különböző mechanizmusok igazolják, amelyek egyik fontos alapelve a decentralizáció (Schneider, 2003), amely a kisebb közösségek felhatalmazását és érdekeik bevonását segíti a politikai döntések prioritásainak meghatározásába. „Az önkormányzati modell, ha nem párosul a helyi részvétellel, illetve, ha a kettő kapcsolatrendszerében a konfliktus és nem az együttműködés válik jellemzővé, akkor a decentralizált hatalomgyakorlás nem éri el célját” (Pálné, 2008: 259).

A helyi társadalom szereplői és az önkormányzatok közötti kommunikációs csatornák intézményesültsége nagyon különböző. A helyi közösség maga is tagolt, számtalan érdekmegjelenítési törekvés jelentkezik, a közösség tagjai a helyi önkormányzat döntéshozó szerveivel keresik a kapcsolatot. A hagyományos érdekérvényesítési csatornák mellett a partnerségi döntéshozatal lehetővé teszi a lakosság számára, hogy aktív szerepet töltsön be a döntések befolyásolásában olyan eszközök alkalmazásával, amelyek célja a polgárok mozgósítása, tudatos ösztönzése egy társadalmi probléma innovatív megoldására. Nyilvános viták keretében a helyi közösséget foglalkoztató közös problémákra alkudozásokon keresztül kialakított

konszenzus keretében keresik a megoldást, ezzel is növelve a lakosság felelősségérzetét a helyi környezetük fejlődésében (Kákai, 2019: 170).

Míg az állampolgári részvétel pozitív hatással lehet a politikai rendszer legitimációjára (Papagianni, 2008: 50), annak stabilitására és hatékonyságára, a részvételi eszközök bevezetésére törekvő önkormányzatoknak különféle kihívásokkal kell megküzdeni. Az egyik a közösség képviselői által hozott döntések helyességének és reprezentativitásának kérdéseit érinti (Dacombe – Parvin, 2021). Az innovatív részvételi eszközök megértése sokszor nehézkesnek bizonyul, alkalmazásuk ezért bizonyos szintű humán és társadalmi tőke meglétét igényli. Emiatt kiemelten fontos, hogy ne csak a felső- és középosztálybeli lakosok találják vonzónak alkalmazásukat, hanem elérhetővé váljanak a társadalmi marginalizálódás vagy kirekesztés veszélyének kitett csoportok számára is. A brazil Porto Alegre városában a települési költségvetés összetételének és arányainak a meghatározása, valamint működésének ellenőrzése valamennyi lakos számára nyitott vita és tervezési folyamaton keresztül történik. Porto Alegre azért szimbóluma a részvételi költségvetés sikeres alkalmazásának, mert a város költségvetése 100 százalékára kiterjed az átláthatóságot és évente tízezrek részvételét biztosító mechanizmus (Pataki, 2007: 145-146). Nem véletlen, hogy a Porto Alegre részvételen alapuló költségvetés-tervezési rendszerének sikerét olyan nehéz volt megismételni Brazílián kívüli önkormányzatokban<sup>4</sup> (Sintomer, 2008).

Egy másik kérdés, amellyel ebben az összefüggésben foglalkozni kell, hogy miként lehet összekapcsolni a részvételt a tényleges, teljes értékű felhatalmazással. Ezzel a problémával Sherry Arnstein foglalkozott a „részvétel létrájáról” szóló koncepciójában (Arnstein, 1969). Habár ezt az elemzési keretet több szerző megkérdőjelezi vagy újragondolta (pl. White, 2021), mind a hatóságoknak, mind az aktivistáknak szem előtt kell tartaniuk a társadalmi részvétel színlelt formáinak veszélyét, amit Arnstein a tokenizmus „alsó lépcsőfokának” vagy egyszerűen manipulációnak nevez.

---

<sup>4</sup> A részvételi költségvetés alkalmazására sor került Európa néhány városában is (a portugál Cascais és Lisszabon, a spanyol Córdoba, a francia Saint Denis és Bobigny, az olasz Piere Emanuele, valamint a német Rheinstetten), ahol a lakosságot bevonják a közpénzek felhasználásának tervezési és döntési folyamatába. Az utóbbi években Magyarországon is egyre több önkormányzat kísérletezik részvételi vagy közösségi költségvetéssel.



## A helyi és regionális önkormányzatok Lengyelországban

Lengyelország decentralizált unitárius állama a községi, járási és vajdasági önkormányzatokkal együtt látja el feladatait, teret engedve az állampolgárok kezdeményezéseinek, a közjóról alkotott eltérő elképzelések köré szerveződő nyilvános társadalmi viták megszervezésének. A közvetlen hatalomgyakorlás tekintetében az önkormányzatok hatásköreit a nemzetközi közjog, az alkotmány és a nemzeti jog kell, hogy elismerje vagy meghatározza.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) az első olyan nemzetközi egyezmény, amely garantálja a közösségek és választott hatóságaik jogait. A nemzetközi egyezmény 3. cikke szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűlésekhez, a népszavazáshoz vagy a közvetlen állampolgári részvétel más formáihoz való folyamodást azon esetekben, ahol azt a jogszabályok lehetővé teszik. Hasonlóan fontos nemzetközi jogi dokumentum az ENSZ keretében elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), amely 21. cikke értelmében minden személynek joga van hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez.

Lengyelország területi közigazgatási rendszere a rendszerváltás után alakult ki. Két reform volt meghatározó (1990, 1998) a folyamatos átalakulás során (Izdebski, 2015: 88-97). A lengyel alkotmány (Alkotmány, 1997) VII. fejezete rendelkezik a Lengyel Köztársaság területi tagozódásáról, a helyi önkormányzatokról, biztosítja jogi személyiségüket, feladat- és hatáskörüket, rögzíti kötelezettségeiket. „A helyi önkormányzatok azokat a közfeladatokat látják el, amelyeket az Alkotmány és a törvények nem utalnak más hatalmi szerv hatáskörébe.” A települési önkormányzatok feladatai ellátásához szükséges pénzügyi források biztosítottak. „A helyi önkormányzati egységek bevételei saját bevételeikből és az állami költségvetésből származó általános és különös támogatásokból állnak” (Alkotmány, 1997: 167(2) cikk).

Az Alkotmány közvetlenül csak a községekre – az önkormányzati reform alapszintjének átalakítására – hivatkozik, miközben előírja, hogy „a területi és/vagy helyi önkormányzat egyéb egységeit statútum határozza meg” (Alkotmány, 1997: 164(2) cikk). A statútumok értelmében a települések méretükhöz, lakosság számukhoz, területi adottságaikhoz és gazdasági teljesítőképességükhöz mérten szabályozzák belső viszonyait.

A helyi önkormányzat alapvető egysége a gmina, azaz a települési önkormányzat. Lengyelország 24 778 helyi egységre van osztva. Bár formálisan háromféle közösség létezik (községi gmina, községi-városi gmina és városi gmina), a különbségek a terminológiában és nem a felelősségi körökben és a hatáskörökben rejlenek. A helyi önkormányzatok azokat a feladatokat látják el, amelyeket sem az alkotmány, sem más jogszabály nem utalt más szervek hatáskörébe. Fő funkciójuk a lakosság alapszintű szolgáltatásokkal való ellátása (Ustawa, 1990, 6. cikk). A gminákat választott tanácsok irányítják. Az általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választott kollektív testületet egyszemélyes végrehajtó szerv irányítja (Dolnicki, 2021: 79). A végrehajtó szervet szintén a lakosság választja, ezért erős legitimációval rendelkezik a település és közössége szempontjából fontos stratégiai döntések meghozatalára.

# 1. táblázat: Az önkormányzatok feladatrendszere Lengyelországban

Az egység				Fontosabb feladatkörök
neve	száma	típusok szerint	száma	
község ( <i>gmina</i> )	2477	községi gmina ( <i>gmina wiejska</i> ) községi-városi gmina ( <i>gmina miejsko-wiejska</i> ) városi gmina ( <i>gmina miejska</i> )	1513  662  302	1) területfejlesztés, ingatlangazdálkodás, környezetvédelem, vízgazdálkodás 2) utak, utca, hidak, terek 3) vízmű, vízellátás, kommunális szennyvízelvezetés, hulladéklerakók, villamosenergia, hő- és gázszolgáltatás 4) helyi közösségi közlekedés 5) egészségügyi ellátás 6) szociális jólét 7) helyi lakásépítés 8) közoktatás 9) kultúra, beleértve a helyi könyvtárakat és egyéb intézményeket 10) turizmus 11) piacok 12) helyi temetők 13) közrend és közbiztonság, a tűz- és árvízvédelem 14) az önkormányzatiság és a civil tevékenység elősegítése 15) együttműködés az NGO-kkal 16) együttműködés külföldi önkormányzatokkal
Járás ( <i>powiat</i> )	380	vidéki járás ( <i>powiat ziemski</i> ) városi járás ( <i>powiat grodzki</i> vagy <i>miasto na prawach powiatu</i> )	314  66	1) közoktatás 2) egészségügy 3) szociális jólét 5) fogyatékkal élők támogatása 6) tömegközlekedés és utak 7) kultúra 8) turizmus 15) közrend és közbiztonság 16) árvízvédelem, tűzvédelem, katasztrófavédelem 17) a munkanélküliség elleni küzdelem 18) fogyasztói jogok védelme 20) NGO-kkal együttműködés
Vajdaság ( <i>województwo</i> )	16	Önkormányzati hatóságok Kormányzati igazgatás		Gazdaságpolitika és beruházástervezés  Kormányzati politikák képviselése

Forrás: saját szerkesztés, lengyel jogszabályok és Ustawa 1990, 1998a, 1998b felhasználásával.

A következő szubregionális szint a járás (*powiat*). A járási önkormányzatok kialakítása az 1998-ban bekövetkezett szervezeti reform eredménye. A járások között megtalálhatóak a városi (66) és vidéki járások (314), amelyek között lényeges a különbség. A városi székhellyel rendelkező járások – járási jogokkal

rendelkező legnagyobb városok – ellátják a járás és a város feladatait egyetlen egységen belül, valamint egy egységes hatósági rendszerben. Az önkormányzati tanácsot a polgármester irányítja. Ezzel ellentétben a vidéki székhelyű járásokhoz több település is tartozik, amelyeket választott járási tanácsok és a tanács által választott testületek irányítanak. A járások feladatai – az 1998. június 5-én elfogadott törvény alapján – olyan kommunális feladatokra terjednek ki, amelyek túlmutatnak egyetlen településen, pl. a települések közötti utak és közlekedés, középiskolák, speciális egészségügyi ellátás és a biztonság (beleértve a válságkezelést is) (Ustawa, 1998b).

Az ország regionális szintű folyamataiban jelentős változást hozott az európai uniós csatlakozás (2004). A vajdaságok 1999. január 1-jén kezdték meg működésüket, részben már az Európai Unió követelményeihez való alkalmazkodási kényszer hatására. A duális igazgatás rendszerében a regionális önkormányzat (województwo) fő feladata a gazdaságfejlesztés stratégiai tervezése, és az Európai Unió regionális politikája keretében nyújtott pénzügyi források felhasználása. Hatáskörei olyan regionális jelentőségű kérdéseket is érintenek, mint a közlekedés, az oktatás, az egészségügy vagy a környezetvédelem. A województwo testületi szervei a közfeladatok ellátása során olyan esetekben járnak el, amelyeket a gminák és a powiatok nem tudnak ellátni. A vajdasági önkormányzati szervek felépítése hasonló a járásokéhoz (Dolnicki, 2021: 158). A választott regionális önkormányzatok mellett meghatározó szerepe van a vajdának (wojewoda), aki a központi kormány képviselője. Az 1998. június 5-én elfogadott törvény a regionális államigazgatásról az államigazgatási funkciókat a vajdához, az államigazgatás vezető tisztségviselőjéhez telepítette (Zieliński, 2013).

A háromszintű önkormányzati rendszeren belül a (gmina-powiat-województwo) a lengyelországi önkormányzatok mindegyik szintje saját feladat- és hatáskörrel rendelkezik. Nincs köztük hierarchikus kapcsolat, a vajda, az illetékes bíróságok és az illetékes adóhatóságok felügyelete csupán a jogszerűsége, az eljárások helyességére és a források hatékony felhasználására vonatkozik (Izdebski, 2015: 435-450).

Jelen tanulmány az önkormányzati szintek közül a helyi népszavazás és az innovatív eszközök alkalmazásának gyakoriságát a községek vonatkozásában

tárgyalja, mivel ez a szint a közfeladatok széles körét látja el, és a leginkább elfogadott a polgárok körében.

## **Helyi konzultációk és népszavazások Lengyelországban**

Lengyelországban az alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló törvény garantálja a részvétel jogának demokratikus alapelvét, meghatározza a jog tartalmát és gyakorlásának törvényes feltételeit. Az önkormányzatokról szóló 1990-ben elfogadott jogszabály 5a. cikke kimondja, hogy „A törvényben meghatározott kérdésekben és egyéb, a települések számára fontos ügyekben konzultációkat lehet folytatni a község lakóival” (Ustawa, 1990: 5a cikk). A települések területén kisebb egységek (pl. városrész, kerület) létesítésekor, valamint a települések határainak megváltoztatása esetén a konzultáció kötelező (Ustawa, 1990: 4). Ezért viszonylag gyakran alkalmazott részvételi eszköz az egységek létrehozását napirendre tűző nyilvános közösségi vita.

A lengyel önkormányzatok többféle nem kötelező részvételi mechanizmust is alkalmaznak, a legnépszerűbbek közé tartozik a részvételi költségvetés. Bár már évek óta működik – főként a nagyvárosokban –, fokozatosan veszíti el a lakosság érdeklődését. A kiválasztott projektek többnyire életvitel-kérdésekre (pl. játszóterek, kerékpárutak stb.) irányulnak, eredményességük azonban nagymértékben függ a pályázók társadalmi tőkéjétől. Ezért a képzettebb és jobb helyzetű közösségek gyakran „kiváltságosak” a folyamatban. Bár a helyi aktivisták és szakemberek nagyra értékelik a részvételen alapuló költségvetés-tervezés szerepét a helyi közösségben, a gyakorlatban nem sikerült elérni eredeti célját, azaz a nyilvános közösségi viták, tanácskozások iránti érdeklődés fenntartását, az állampolgári részvétel elfogadottságát, ezzel a várospolitikai társadalompolitikai és szakmapolitikai integráltságának növelését.

Számos településen léteznek szakosodott lakossági tanácsok. Közülük az időügyi tanács és az ifjúsági tanács a leggyakoribb. Szerepük azonban a gyakorlatban általában csupán tanácsadói hatáskörre korlátozódik (Pawłowska, 2022). A legnépszerűbb részvételi formák között találhatók még a nyilvános találkozók és a polgárokkal folytatott nyílt online megkeresések. A bonyolultabb és átfogóbb formák esetében különösen a „polgári panelek” egyre népszerűbbek a lengyel helyi közösségekben, amelyek megvalósítására többek között már Gdańskban (2016-ban és kétszer 2017-ben), Wrocławban (2021), Lublinban (2018), Poznańban

(2021) is sor került. A részvételen alapuló költségvetés-tervezés kivételével (Madej, 2019) a konzultációk eredménye nem kötelező a helyi hatóságokra nézve, ugyanakkor egy jó kormányzási gyakorlatnak tekinthetők arra nézve, hogyan kell a lakossági döntéseket következetesen figyelembe venni és elfogadni (Jankowska, 2014: 17-19).

A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek. Az utóbbi évtizedekben világszerte megfigyelhető jelenség a népszavazások számának növekedése. A helyi népszavazás a közügyekben való részvétel egyik módja, lehetőség arra, hogy egy helyi közösség közvetlenül érvényesíthesse az önkormányzathoz való jogát, két választás közötti időszakban bármikor élhetnek a polgárok ezzel a jogintézménnyel. A tendencia mélyebben fekvő társadalmi okai a növekvő életszínvonal és képzettségi szint, az információs társadalom által nyújtott széles körű tájékozódási lehetőségek, valamint az erősödő individualizáció, amellyel együtt jár a hagyományos érdekképviselők szerepének csökkenése, valamint a polgárok növekvő igénye arra, hogy az őket érintő politikai döntésekbe beleszóljanak.

A helyi népszavazások előfordulási gyakorisága, népszerűsége Európában országonként eltérő, holott jelentőségük vitathatatlan, hiszen a választópolgárok önkormányzati választások között is kifejezhetik véleményüket bizonyos kérdésekről. A helyi népszavazásokat azok eredménye, kötőereje, célja alapján két csoportba sorolhatjuk: kötelező és konzultatív jellegű. A kötelező népszavazás esetén is két altípus képezhető: vannak olyan országok, ahol a népszavazási eredmény kötelező a döntést hozó képviselő-testületre (francia, magyar, máltai, német, spanyol, olasz és portugál szabályozás), és vannak olyanok is, amelyek esetében a népszavazási döntés csak meghatározott feltétel bekövetkezése esetén köti a képviselő-testületet (cseh, portugál és szlovák szabályozás).

Belgiumban a nem kötelező (konzultatív) helyi népszavazások egy 1995-ben született jogszabályi előírás eredményeképpen előfordulhatnak, ezek azonban nem túl gyakoriak. A konzultatív helyi népszavazás jogintézménye a finn jogban létezik, de a kötelező népszavazás nem. Lettországból és Litvániából csak kötelező referendum létezik, mind az ügydöntő, mind a konzultatív népszavazás ismert Észtországban, Romániában 2004. óta létezik a helyi népszavazás intézménye, míg Németországban közel 1 200 helyi referendumot tartanak évente. A szabályozást



illetően vagy törvényi rendelkezések rögzítik a helyi népszavazásra vonatkozó szabályok megalkotásának lehetőségét (Bulgária, Olaszország, Litvánia, Portugália) vagy önkormányzati rendeletek állapítják meg (Májerné Tábi, 2014: 70-72).

Arra kerestük a választ, hogy Lengyelországban a helyi önkormányzatok mennyire élnek a népszavazások és más innovatív konzultációs eszközök alkalmazásának lehetőségével? Mely témákban kerül sor ezen eszközök használatára? Mennyire segítik elő a döntéshozatali folyamat legitimációját, hogyan járulnak hozzá a polgárközelí kormányzás és a döntések legitimitása növeléséhez?

A helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyeket figyelembe véve a helyi népszavazásoknak négy fő típusa van Lengyelországban:

- a községek szétválásáról, egyesítéséről vagy határainak megváltoztatásáról szóló népszavazás, amely kötelező konzultációs forma; az ilyen népszavazás eredménye nem kötelező a változtatásokról végső döntést hozó hatóságok számára,
- a lakosok önkéntes adóztatásáról szóló népszavazás,
- népszavazás a helyi önkormányzatok (polgármester, tanács vagy mindkettő) visszahívásáról,
- konzultatív népszavazások a község felelősségi körébe tartozó bármely kérdésben.

A felsoroltak közül az utóbbi két típus fordul elő a leggyakrabban a helyi önkormányzati rendszerben, a helyi önkormányzati választásokon megválasztott testülettel és polgármesterrel szembeni bizalmatlansági szavazásként működnek.<sup>5</sup> Népszavazást a helyi lakosok kezdeményezésére lehet tartani, a kérelmet a szavazásra jogosult helyi lakosok 10%-a írja alá. Fontos, hogy az indítvány egy szervet érinthet, vagyis a polgármestert vagy a képviselő-testületet. Ha a lakosok mindkét szerv visszahívásáról szeretnének szavazni, két külön indítványra van szükség (Dolnicki, 2021: 101-106). Mindkét népszavazás esetében van korlátozó

---

<sup>5</sup> A tartományi és vajdasági testületek felmentése ugyanazzal a mechanizmussal történhet, ahogyan kinevezték – az adott tanácsban történő szavazással.

rendelkezés, amely megtiltja a népszavazás megszervezését a választások után 10 hónapnál korábban, valamint a képviselő-testület megbízatásának lejárta előtt 8 hónappal. A jogalkotók azzal indokolták a döntést, hogy a túl gyakori népszavazás zavarhatja az önkormányzat demokratikus működésének alapjait. A népszavazás a helyi önkormányzati tisztségviselők elmozdításáról akkor érvényes, ha az érintett szerv megválasztásakor megjelent szavazók legalább 3/5-e támogatja az indítványt.

## 2. táblázat: A helyi népszavazások száma Lengyelországban

Helyi népszavazás típusa	A népszavazások száma (2010-2018)
A helyi képviselő-testület/tanács visszahívása	59
A polgármester visszahívása	163
önkéntes adóztatás	4

*Forrás:* saját szerkesztés, a Lengyel Statisztikai Hivatal (<https://stat.gov.pl/en>) adatai, utolsó hozzáférés: 2022. 10. 20.

Messze a legnépszerűbb a helyi képviselő-testület leváltásával kapcsolatos népszavazás, különösen a polgármesterek visszahívása lett gyakran népszavazás tárgya. Az egyszemélyes végrehajtó szervet 2002-ben vezették be Lengyelországban, és az évek során egyre elfogadottabbá és fontosabbá vált. A polgármesterek meghatározó politikai szerepet töltenek be a helyi közösség irányításában, sőt néhányuk az országos politikában is jelentős befolyással rendelkezik. Mivel személyesen felelnek a helyi közösség irányításáért, ezért felelősséggel tartoznak minden sikerért és kudarcért.

Sok esetben szubjektív, személyes tényező is szerepet játszik a visszahívásra irányuló népszavazásban, különösen a legnagyobb városokban, ahol a városvezető ismert politikus, és ahol a politikai pártok aktívan részt vesznek a helyi kormányzásban. A 2013. évi varsói népszavazás tipikus példája ennek a mechanizmusnak, amelyben a polgármester politikai véleménye és álláspontja nagyobb szerepet játszott tevékenységének lakossági értékelésében, mint tevékenységének tényleges megítélése. A népszavazás érvénytelen volt, messze elmaradt a kötelező részvételi aránytól, ahogy a visszahívásra irányuló népszavazások közel 90%-a is.

## Konzultatív népszavazások

A konzultatív népszavazások arra szolgálnak, hogy a helyi önkormányzatok a közösség véleményét kikérjék a helyi társadalom életét alapvetően befolyásoló kérdésekben. Ellentétben azokkal a konzultációkkal, amelyek elsősorban az aktív embereket mozgósítják vagy azokat, akik személyesen érintettek egy ügyben, ez a típusú népszavazás egyértelműen minden lakoshoz szól. Ugyanakkor a népszavazás korlátja, hogy csak az igen/nem válaszadásra ad lehetőséget, ahelyett, hogy ösztönözne a mérlegelésre, az alternatívák megvitatására és a kompromisszumkeresésre, elősegítve ezzel a decentralizált közösségi döntéshozatalra épülő helyi demokrácia fejlődését.

Az alábbiakban két önkormányzati ciklus (2010-2014, 2014-2018) közötti népszavazásokat elemezzük (a 2018-ban elkezdődő ciklust kizártuk, mivel az csak 2023-ban ér véget). Az adatokat a Lengyel Statisztika Hivatal adatbázisa, valamint azon regionális hivatalos lapok forrásait felhasználva gyűjtöttük, ahol közzéteszik a népszavazásokról szóló közleményeket és azok eredményeit.

### *a. Jogsabályi rendelkezések*

A lengyel politikai rendszer támaszaivá váló helyi népszavazások nemzetközi jogi rendelkezésekben gyökereznek. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) felsorolja azokat a részvételi eszközöket, amelyeket a képviseleti demokráciával együtt kell alkalmazni a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása során. A meghatározás alapján az önkormányzatiság fókuszában a lakosság döntéshozatali folyamatokba történő bevonása áll. Ugyanakkor a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának rendelkezései nem érintik a népszavazás vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formáit.

Az állampolgárok helyi közéletben való részvételi jogának nemzetközi szintű megerősítését jelenti a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája helyi közéletben való részvételtől szóló Kiegészítő Jegyzőkönyve (2009). Az 1(2) cikk értelmében a helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti. Az állampolgárok részvételének ösztönzésére irányuló eljárások és mechanizmusok sokfélék lehetnek. A Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke rögzíti a helyi közügyekben való részvételi jog gyakorlásához szükséges intézkedéseket, amelyek feltétele a helyi önkormányzatok felhatalmazása arra, hogy lehetővé tegyék, ösztönözzék és segítsék a részvételi jog gyakorlását. A helyi lakosság bevonására irányuló eljárások

jelenthetnek konzultációs folyamatokat, helyi népszavazásokat és petíciókat, valamint – ahol a helyi önkormányzat magas lakosságszámmal rendelkezik és/vagy nagy földrajzi területen helyezkedik el – olyan polgárközeli intézkedések megtételét, amelyek elősegítik, hogy a lakosság a hozzájuk legközelebb eső szinten kapcsolódhasson be a helyi ügyekkel kapcsolatos konzultációkba, döntésekbe.

Az Európai Unió szabályozásában a Lisszaboni Szerződés (2009) és az Alapjogi Charta (2000) révén az Európai Unió garantálja, hogy polgárai szavazati joggal rendelkezzenek a lakóhelyük szerinti ország önkormányzati választásain. Bár a rendelkezések nem vonatkoznak helyi népszavazásokra, a szavazati jogot az ilyen konzultációkra kiterjesztő értelmezés életképesnek tűnik, és Lengyelországban alkalmazzák is.

Lengyelországban a helyi közösségek részvételét a döntéshozatali folyamatokban és a helyi szintű kormányzásban az Alkotmány rögzíti. A 170. cikk kimondja, hogy „Az önkormányzattal bíró közösség tagjai népszavazáson keresztül dönthetnek a közösségre vonatkozó ügyekben, ideértve a közvetlenül választott helyi önkormányzati szerv felmentését” (Alkotmány, 1997). Törvény által előírt kötelező helyi népszavazás nincsen, azt csak a lakosság vagy az illetékes szervek megfelelő indítványára tartják meg.

A lengyelországi helyi népszavazások megszervezésének feltételeit a helyi népszavazásokról szóló törvény (Ustawa, 2000) szabályozza. Konzultatív, vagyis a helyi közösség véleményét kinyilvánító népszavazást bármely, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben lehet tartani, ha azt a községi választópolgárok legalább 10%-a vagy a képviselő-testület kezdeményezi. A népszavazás akkor érvényes, ha a részvételi arány meghaladja a szavazásra jogosultak 30%-át, bár az önkormányzatok képviselő-testületei gyakran kijelentik, hogy a népszavazás érvényességétől függetlenül is követnék a lakosság döntését.

### ***b. Tényleges eredmények***

A konzultatív népszavazások nem túl népszerűek, mivel meglehetősen drágák, miközben nehéz az eredményes döntés meghozatalához elegendő számú szavazót mozgósítani. A 2010-2014-es időszakban 27 konzultatív népszavazást tartottak, ebből csak 10 volt kötelező, míg a 2014-2018-as ciklusban a 23 népszavazásból 12 volt kötelező. A tárgyalt időszakban a népszavazások fele sem érte el a 30%-os részvételt, de a kötelezően elrendelt népszavazások esetében is ritkán jelent meg a

választásra jogosultak 50%-a (2010-2014-ben két, 2014-2018-ban három alkalommal). Így a kötelező népszavazás legitimáló funkciója nem érvényesül még akkor sem, amikor a nyerő opció támogatottsága rendszerint viszonylag magas (2010-2014 között 17 esetben a leadott szavazatok több mint 80%-a azonos volt, a 2014-2018 időszakban pedig 16 esetben). Ez a megoszlás egyértelműen stratégiai döntéseket sugall a választók részéről: azok, akik azt remélik, hogy az elképzelésük várhatóan támogatásra kerül részt vesznek a népszavazáson, míg akik úgy vélik, hogy az általuk támogatott alternatíva veszíteni fog, azok inkább távol maradnak a szavazástól, bízva abban, hogy az érvénytelen lesz, és ezzel elkerülik a népszavazás nem kívánt eredményét.

A népszavazáson feltett kérdéseket lefedő tárgykörök az adott település sajátos helyzetétől függően meglehetősen változóak, ennek ellenére több tágabb kategóriába sorolhatók.

### 3. táblázat: Konzultatív népszavazásra benyújtott tárgykörök

Típus	Szám 2010-2014	Gmina	Szám 2014- 2018	Gmina
Községek határainak megváltoztatása (beleértve az egyesítéseket és szétválásokat is)	6	Księżpol Zielona Góra Kamienica Czerwionka- Leszczyny Kłobuck Świerklany	4	Wojcieszów Krasne (két alkalommal) Supraśl Zaklików
Megújuló energiaforrásokhoz kapcsolódó beruházások	5	Platerówka Chąšno Mokrsko Lipno Stepnica	0	
Hulladék- és szennyvízgazdálkodással kapcsolatos beruházások	4	Bystra-Sidzina Gołcza Jaktorów Wałbrzych	1	Końskowola
Atomerőmű elhelyezkedése	2	Gryfino Mielno	0	
Tömegközlekedés, és közlekedésszervezés	2	Bochnia Krakkó	0	
A községi/városi őrség felszámolása vagy fenntartása	4	Czersk Debrzno Pszczyna Wodzisław Śląski	5	Brzeszcze Jasło Chojnice Pelplin Braniewo
A fővárost, Varsót körülvevő nagyvárosi	0		6	Konstancin-Jeziorna Legionowo

agglomerációs egység létrehozása				Nieporęt Ożarów Mazowiecki Podkowa Leśna Wieliszew
Egyéb	4	Kotuń Kosakowo Chociwel Ińsko	6	Wrocław Baranów Sędziszów Małopolski Babiał Nekla Świdwin

*Forrás:* saját szerkesztés, a községi hivatalok által közzétett adatok alapján (a számok nem a népszavazások számát jelentik, mivel egyes népszavazásokon több kérdés is szerepelt).

Megfigyelhető a lakossági döntésekben egyfajta szabályszerűség a 2010-2014 közötti időszakban. A választók két alkalommal utasították el az atomerőmű megépítését, míg a megújuló energia objektumokról kiírt népszavazáson a lakosság három esetben ellenezte a beruházást, és egyszer hagyta jóvá. Egy másik alkalommal amikor a választásra jogosultak a községek védelmére felállított egyenruhás őrsg<sup>6</sup> fenntartásáról nyilváníthattak véleményt, négy alkalommal a felszámolás mellett döntöttek, mivel elegendőnek ítélték az állami rendőrség jelenlétét a településen. Ugyanakkor a 2014-2018 közötti időszakban öt alkalommal került sor népszavazás kiírására a községi őrségről, amelyből négyszer a felszámolást támogatók győztek. Érdekes módon abban az egyetlen esetben, amikor a választók támogatták az állami rendőrség mellett működő őrség fenntartását, ott a feltett kérdés az őrség felszámolása helyett az őrség fenntartására irányult. „Támogatja-e a községi őrség fenntartását?” A kérdés feltevésének módosításával elért eltérő végeredmény jelzi, hogy a kérdés megfogalmazása jelentősen befolyásolja a választói magatartást és ezzel a döntés kimenetelét.

A 2014-2018-as időszak sajátos jellemzője a tiltakozó népszavazások sorozata volt a központi kormányzat azon kezdeményezése ellen, amely célja a fővárost, Varsót körülvevő nagyvárosi agglomerációs egység létrehozása volt. A koncepciót a választók mind a hat alkalommal elutasították, minden alkalommal 90%-ot meghaladó többséggel.

---

<sup>6</sup> A településeknek joga van saját községi őrséget (straż gminna) vagy városi őrséget (straż miejska) létrehozni, egy különálló, nagyon korlátozott hatáskörű rendőri erőt, amely kizárólag a település területén működik.



Megállapítható, hogy Lengyelországban meglehetősen ritkák a helyi konzultatív népszavazások, főként a népszavazási költségek és a kötelező érvénnyel bíró, erős legitimitással rendelkező eredmények megszerzésének bizonytalan valószínűsége miatt. A tárgyalt témák meglehetősen változatosak, habár sokat meg lehetne oldani közülük ésszerű érvek mentén lefolytatott vitákkal, nem pedig egy egyszeri szavazással.

## **Következtetések**

A helyi demokráciában és a helyi szintű kormányzásban a részvétel kulcsfontosságú szerepet tölt be. A helyi demokrácia a társadalmi innovációk és újfajta kormányzási eszközök bevezetésének a színhelyéül szolgál. A helyi önkormányzatok képviselői közül sokan arra törekednek, hogy növeljék a lakosság aktivitását, és javítsák a döntéshozatali folyamatokat a polgárok minél nagyobb számának bevonásával, ezzel is ösztönözve és elősegítve egyrészt érdekeik megfogalmazását, másrészt növelve a meghozott döntések társadalmi elfogadottságát. Mindazonáltal a konzultatív népszavazások, bár részvételi eszközöknek minősülnek, nem érik el a kívánt eredményt. Nem vonzanak elég szavazót, így a népszavazáson alapuló döntések nem támaszkodhatnak kellő mértékben a demokratikus participáció legitimáló erejére. Nem ösztönöznek mérlegelésre és kompromisszumkeresésre, ellenkezőleg, a nehéz témákat egyszerű igen/nem típusú, eldöntendő kérdésekre redukálva inkább konfliktust, mint együttműködést serkentenek. Végül pedig nem adnak elég teret a lakosoknak, hogy megszólalhassanak, kifejezhessék érdekeiket és megfogalmazzák igényeiket. Mindezek következtében a helyi önkormányzatok ritkán alkalmazzák az eszközt, és hajlamosak más mechanizmusokkal helyettesíteni.

A tanulmányban elemzett hipotézist, miszerint a helyi közéletben való részvételre vonatkozó jog érvényesítése érdekében a helyi önkormányzatoknak a lehetőségeikhez mérten megfelelő időben és módon konzultációt kell folytatni, a vizsgálatok nem igazolták kellő bizonyossággal. A konzultatív népszavazás nem terjedt el széles körben, ezért mint a lakosság és az önkormányzatok közötti együttműködés eszköze nem hatékony. Mindazonáltal az eredmények ajánlás értékkel bírnak a helyi politikusok számára.

Először, a helyi népszavazást egy szélesebb körű konzultációs mechanizmus részeként, a különböző civil testületekkel és a tanulmányban megemlített innovatív eszközökkel (részvételi költségvetés, nyilvános fórumok stb.)

koordinálva szükséges alkalmazni annak érdekében, hogy minél több lakost meg lehessen vele szólítani. Mindez három területen is előnyt eredményezhet: az aktív szavazók számának növelése szempontjából, a lakosok véleménynyilvánításának ösztönzése tekintetében, valamint a marginalizálódás veszélyének kitett lakosok bevonásának esélye vonatkozásában is.

Másodszor, a választópolgárok teljes körű tájékoztatása a népszavazás lehetőségéről és jelentőségéről. A nagyon alacsony részvétel arra utal, hogy a polgárok nagy része még mindig nincsen kellőképpen tudatában annak, hogy a konzultatív népszavazáson való részvétel lehetőséget ad számukra a helyi politikák befolyásolására, és ezzel a döntések kimenetelére.

Harmadszor és az előző ponthoz kapcsolódva, a kérdések egyértelmű megfogalmazása kiemelten fontos, mert befolyásolhatja az eredményeket.

Negyedszer, annak ellenére, hogy a népszavazások csupán fele eredményez olyan döntést, amely köti a képviselő-testületet a döntéshozatal során, a helyi önkormányzatoknak a jövőben nagyobb erőfeszítéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy az eredmények láthatóan tükröződjenek a képviselő-testület munkájában. Ellenkező esetben a népszavazás elbátortalanítja a lakosokat az őket közvetlenül érintő helyi közügyekben való részvételtől – ami negatívan fogja érinteni a helyi közösségeket és a helyi önkormányzatokat egyaránt.

Fentiek konklúziója, hogy a lengyel önkormányzatok nyitottak a kormányzás részvételi eszközeire, és a városi mozgalmak fejlődése lehetőséget jelez a helyi közösségek igényeinek becsatornázására. A konzultatív népszavazásokat a település különböző célcsoportjaival folytatott párbeszéd egyik elemeként kell kezelni. Amint azt az innovatív részvételi eszközök népszerűsége is mutatja, egy jól előkészített szavazás képes felkelteni a lakosság érdeklődését, és ösztönzőleg tud hatni a részvételre.

Végül egy megjegyzés a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyvéről (2009), amely olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek garantálják a részvételi jogot a helyi önkormányzatok ügyeiben. A polgárok közügyekben való részvétele, a participáció elve fontos hozzájárulást jelent a demokrácia és a hatalom decentralizálása elvein alapuló önkormányzatok működéséhez. A Kiegészítő Jegyzőkönyv célja, hogy a megfogalmazott normákkal javítsa az állampolgárok helyi közéletbe történő bevonását, erősítse a helyi

közösséghez tartozás érzését, és segítsen annak tudatosításában, hogy az állampolgárok részesei lehetnek a helyi közügyek alakításának. A dokumentum a benne foglalt alapkövetelmények elismerésével védi a helyi közösségek részvételi kormányzáshoz való jogát. Lengyelország azonban még nem csatlakozott a Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz, elodázva ezzel a szerződő fél azon kötelezettségét, hogy olyan jogi szabályozást hozzon létre, amely megkönnyíti az állampolgárok számára a helyi közügyekben való részvétel jogának gyakorlását.

## Irodalomjegyzék

- Alarcón, Paul – García-Espín, Patricia –Welp, Yanina – Font, Joan (2018): *Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens' initiative*. Ajuntament de Barcelone, Report, <https://bit.ly/3TASk6p>, utolsó hozzáférés: 2022.09.22.
- Arnstein, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Beluszky, Pál (2003): *Magyarország településföldrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Boulianne, Shelley – Chen, Kaiping – Kahane, David (2020): Mobilizing mini-publics: The causal impact of deliberation on civic engagement using panel data. *Politics*, 40(4): 460-476. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263395720902982>
- CBOS (2020): Zaufanie społeczne. *Komunikat z badań*, No. 43., <https://bit.ly/3gp8cuH>, utolsó hozzáférés: 2022.09.23.
- CBOS (2021): Oceny działalności instytucji publicznych. *Komunikat z badań*, No. 38., <https://bit.ly/3grzX5X>, utolsó hozzáférés: 2022.09.23.
- Council of Europe (1985): European Charter of Local Self-Government Strasbourg, 15.X.1985. European Treaty Series, CETS No. 122.
- Council of Europe (2009): Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207.
- Dacombe, Rod – Parvin, Phil (2021): Participatory Democracy in an Age of Inequality, Representation. *Journal of Representative Democracy*, 57(2): 145-157. DOI: 10.1080/00344893.2021.1933151
- Dolnicki, Bogdan (2021): *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Floridia, Antonio (2017): *From participation to deliberation. A critical genealogy of deliberative democracy*. ECPR Press.
- Gendźwiłł, Asam – Żerkowska-Balas, Marta (2013): Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej. *Fundacja Batorego*, <https://bit.ly/3eO1Swp>, utolsó hozzáférés: 2022.09.21.
- Izdebski, Hubert (2015): *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jankowska, Marta (2014): *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Instytut Obywatelski, Warszawa.

- Kákai, László (2004a): Politikai kultúra és lokalitás. *Századvég*, XXXIII. (3): 65-96.
- Kákai, László (2004b): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek. Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Kákai, László (2019): *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest.
- Kaszkur, Alina (2020): Urban Lab as a Tool for Joint Management in Cities. *Polish Political Science Review*, 8 (2): 37-46. DOI: 10.2478/ppsr-2020-0014
- Király, Gábor (2012): Másképpen dönteni. A részvétel igénye és esélyei Magyarországon. In: Pataki, György. – Fabók, Veronika – Balázs, Bálint (szerk.): *Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon*. Alinea Kiadó – Védegyet – ESSRG, Budapest, 11–34.
- Madej, Małgorzata (2019): Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland – Case Study of 2018 Editions. *Politics in Central Europe*, 15(2): 257-277. DOI:10.2478/pce-2019-0017
- Májerné dr. Tábi, Renáta (2014): *A közvetlen hatalomgyakorlás a helyi önkormányzatoknál, különös tekintettel a helyi népszavazásra*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest.
- A Lengyel Köztársaság Alkotmánya (2016). In: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer Kft., Budapest.
- Papagianni, Katia (2008): Participation and State Legitimation: In: Call, Charles T. – Wyeth, Vanessa (ed.): *Building States to Build Peace? A Critical Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 49-71.
- Pataki, György (2007): Bölcsek „laikusok”. Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, 4 (3-4): 144-156.
- Patsias, Caroline – Latendresse, Anne – Bherer, Laurence (2013): Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of ‘Empowered Participatory Governance’. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6): 2214-2230. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2012.01171.x.
- Pálné Kovács, Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Piper, Laurence (2014): How Participatory Institutions Deepen Democracy through Broadening Representation. The Case of Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil. *Theoria*, 61(2): 50-67. DOI: 10.3167/th.2014.6113903
- Pawłowska, Agnieszka (2022): Beyond Advising: The Representative Role of Advisory Councils (The Case of Polish Cities). *Polish Political Science Review*, 1(10): 59-82. DOI: 10.2478/ppsr-2022-0004
- Schneider, Aaron (2003): Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38: 32-56.
- Sintomer, Yves – Herzberg, Carsten – Röcke, Anja (2008): Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1): 164-178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x
- United Nations: Universal Declaration of Human rights (1948), <https://bit.ly/3DIGBnh>, utolsó hozzáférés: 2022.09.12.

- Ustawa o samorządzie gminnym (1990): Dziennik Ustaw z 1990, nr 16, poz. 95, ze zmianami.
- Ustawa o samorządzie województwa (1998a): Dziennik Ustaw z 1998, nr 91, poz. 576, ze zmianami.
- Ustawa o samorządzie powiatowym (1998b): Dziennik Ustaw z 1998, nr 91, poz. 578, ze zmianami.
- Ustawa o referendum lokalnym (2000): Dziennik Ustaw z 2000, nr 88, poz. 985, ze zmianami.
- White, Marcus (2021): A ladder-truss of citizen participation: re-imagining Arnstein's ladder to bridge between the community and sustainable urban design outcomes. *J. Design Research*, 19(1-2-3):155-183.
- Zieliński, Eugeniusz (2013): *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*. Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, Warszawa.

## Abstract

### Referenda and other consultation tools in local decision-making processes in Poland

The study addresses analysis of application of consultation tools in local decision-making processes in Poland. Participation has become an important mechanism for improving efficiency and legitimacy of governance. It is also frequently perceived as a tool to support democracy and oppose populism. In Poland it is especially popular on local level, where the local government may have positive influence on efficiency of the participation. Participation is meaningful only if it ensures actual impact of residents on the implemented policies, because in reality it is sometimes restricted to informing or even tokenism and pretended involvement. The study analyzes the topics covered by the consultation processes, their importance in the settlements, and their impact on the policy decisions.

**Keywords:** *citizen participation, local government, consultations, referendum, Poland*