



**Nemzetközi
Kapcsolatok Doktori
Iskola**

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Sasvári Nóra

Civil szervezetek és az Európai Unió

- Civil érdekérvényesítés

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Prof. Dr. Rostoványi Zsolt
egyetemi tanár, intézetigazgató

Budapest, 2008

Nemzetközi Tanulmányok Intézet

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Sasvári Nóra

Civil szervezetek és az Európai Unió

- Civil érdekérvényesítés

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Prof. Dr. Rostoványi Zsolt
egyetemi tanár, intézetigazgató

© Sasvári Nóra

Tartalomjegyzék

1. Kutatási előzmények és a téma indoklása.....	4
2. Az értekezés módszertani alapjai	6
3. Kutatási eredmények	11
4. Főbb hivatkozások	25
5. A témakörrel kapcsolatos saját (ill. társszerzős) publikációk jegyzéke	30

1. Kutatási előzmények és a téma indoklása

Jelen disszertáció több mint egy évtizedes érdeklődésemet és elkötelezettségemet tükrözi a civil szféra iránt. A kapcsolat a középiskolás éveimben kezdődött, a rendszerváltás első éveiben, majd később az egyetemi évek alatt is folytatódott különböző diákszervezetekben. Az elmúlt évtizedben több civil szervezetben voltam alapító tag, egyesületi tag, valamint kurátor, ma is aktívan részt veszek különböző szervezetek munkájában, segítem őket tanácsaimmal. Négy évig a magyar államigazgatás rendszerén belül kormányzati civil kapcsolatokkal foglalkoztam, különös tekintettel az uniós csatlakozásra és az abból adódó lehetőségekre.

A civil társadalom szervezetei a piac és az állam keretein kívül elfoglalt különleges helyzetükből, relatíve kis méretükből, rugalmasságukból, az állampolgárokhoz fűződő sajátos kapcsolataikból adódóan, valamint annak a képességüknek köszönhetően, hogy közcélok támogatására „magánerőket” tudnak mozgósítani és „társadalmi tőkét” felhalmozni, stratégiaiul fontos szerepet játszanak a piac, illetve az állam kizárólagossága közötti „arany középút” megtalálásában (Salamon és Anheier [1999] pp. 12–13.).

Ugyanakkor ezek a szervezetek gazdasági és „politikai” súlyuk növekedése révén egyre inkább bele kívánnak szólni az őket érintő kérdésekbe is, megváltoztatva ezzel a politikai döntéshozatalban leosztott szerepeket. A civil szervezetek térnyerésének jelentőségét mind a közéletben, mind a politikai véleménynyilvánításban az Európai Unió is felismerte – és ugyan a civil szervezetek és az Európai Unió kapcsolatrendszere már korábban is rendkívül sokrétű, változatos és sokszínű volt csakúgy, mint maga a civil szféra és az uniós intézményrendszer –, a Maastrichti szerződés után fokozatosan nyíltak meg az Unió intézményrendszerének kapui a civil világ előtt. Ez a fordulat tudatos volt az Unió részéről, s az elmúlt tizenöt esztendőben a civil szereplők egyre nagyobb szerepet kapnak, így joggal merül fel a kérdés, hogy mi a szerepe és mi lehet a szerepe a civil társadalomnak az európai integráció rendszerében

Mivel a civil szervezetek több ponton kapcsolódnak az intézményrendszerhez, így a válasz is többféle lehet: a civil társadalom szereplőinek mindenekelőtt az Unió intézménymonstrumának emberarcúvá tételében lehet szerepe, csökkenthetik a tátongó szakadékot az Unió polgárai és a döntéshozó intézmények között, erősíthetik az emberek európai identitásának kialakulását, új csatornákat nyithatnak meg az információ áramlásában a társadalom felé, az ismeretek átadásával növelhetik az Unió elfogadottságát, és a közvéleménynek az uniós ügyek kapcsán megnyilvánuló passzív érdektelenségét

csökkenthetik. Emellett szemléletében is frissülhet az Unió: a civil társadalom olyan új innovációs erőforrásokkal rendelkezik, melyek kiaknázása és hasznosítása a Közösség javára válhat.

Az intézményrendszer sokrétegűségéből és a kapcsolódási pontok számosságából – melyre vonatkozóan gyakorlatilag csak hozzávetőleges adatok vannak, s még a téma legelismertebb szakértői is csak megközelítőleg számszerűsítik az együttműködő szervezeteket, ugyanis ilyen típusú felmérés nem készült az elmúlt évtizedekben –, valamint a civil szféra általános és EU-szemponitú definíciós problémáiból, a többszintű formális és informális kapcsolatrendszerből, a tagállamok eltérő szabályozásaiból és a civil szféra hozzájuk kapcsolódó viszonyaiból is adódik, hogy a terület komplexitása a teljesség igényével leírhatatlan. Ugyanakkor ez a kapcsolatrendszer a korlátok ellenére is vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze a politikatudomány eszközeivel, s nemcsak azért mert a '80-as évek óta az európai intézmények egyre nagyon hangsúlyt fektetnek a kapcsolatok intézményes kiépítésére, rendszerezésére és átláthatóbbá tételére, hanem azért is, mert az európai politikai rendszer kialakításában, illetve a Unió kommunikációjában, felmerül a civil szervezetek tudatosabb bevonásának lehetősége.

Dolgozatom ezek alapján arra keresi a választ, hogy az Unió civil társadalmának képviselői hogyan kapcsolódnak be az Unió döntéshozatali mechanizmusába, milyen keretfeltételeket teremtettek ehhez az európai uniós intézmények, melyek a közösségi szintű civil párbeszéd perspektívái, illetve ehhez a magyar civil szervezetek tudnak-e érdemben kapcsolódni.

A témával kapcsolatos hipotéziseim a következők:

I. A civil társadalom homogenizálása, egységesítése nem lehetséges az Európai Unió szintjén, viszont az európai szinten működő civil szervezetek szabályozása egyszerűsítene az együttműködés lehetőségeit.

II. Amennyiben az EU intézményeivel folytatott strukturált párbeszéd, a konzultáció és a részvétel szabályozása egységes keretfeltételt teremt a civil szervezetek bevonására az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusába, akkor

- 1) az érdekcsoportok, így a civil szervezeteknek számára is, egységes és egyenlő feltételek lesznek adottak,
- 2) a civil társadalom részvétele a döntéshozatalban csökkenti az EU demokratikus deficitjét.

III. Ha a magyar kormányzat civil szervezeti politikája elősegíti a civil szervezetek nemzetközi megjelenését, akkor részükről hatékonyabb becsatornázódás várható az európai uniós szintre.

2. Az értekezés módszertani alapjai

A dolgozat a nemzetközi kapcsolatok tárgykörében íródott, munkám során igyekeztem multidiszciplináris megközelítést alkalmazni a nemzetközi politikatudomány, a nemzetközi jog, nemzetközi közgazdaságtan, a szociológia és a történelem ötvözésével. A kutatott téma jellegéből adódóan a nemzetközi politikaelmélet és az európai uniós jog a leghangsúlyosabb területek. A dolgozat első részében az európai civil társadalmi tér kialakulásakor, valamint a magyar kormányzat és a civil szervezetek tárgyalásakor elsősorban a történelem, a politikatudomány, és a közgazdaságtan aspektusából közelíték. Míg az Európai Unió és a civil szervezetek viszonyának kialakulásakor, az érdekképviselőben betöltött szerepük változásának bemutatásakor az integrációelmélet és az európai jog kerül leginkább előtérbe.

Az elemzés alapjául szolgáló időciklus az Európai Közösség létrejöttétől indul, de hangsúlyozottan koncentrálna a Maastrichti szerződést követő időszak dokumentumaira, ekkortól erősödött meg ugyanis a párbeszéd a civil szervezetekkel, illetve vált jellemzővé bevonásuk a döntéshozatali mechanizmusokba. Az utolsó vizsgált dokumentum a témában a Bizottság Közleménye – COM(2008)323 végleges –, amelyet 2008. május 27-én tettek közzé. Ezen dokumentum elemzésével és várható hatásaival kívánom a dolgozatot lezárni, eddig az időszakig vizsgálom majd az Unió döntéseit, a civil szervezetekkel addig kialakított kapcsolatát, illetve elemzem a lehetséges jövőbeni kapcsolódási pontokat, s vázolom a magyar civil szervezetek helyzetét és lehetőségeit.

A civil társadalommal kapcsolatban eddig számos (A. Arató – J. Cohen [1989], Seligman [1992], Seligman [1997], Kondorosi [1998], Miszlivetz [2001], Szabó [2000], Csefkó – Horváth [1999]) munka született, ezek az elméleti megközelítéseket mutatják be, illetve esettanulmányként kezelik a különböző országokat. A rendszerváltást követően több nemzetközi kutatásba és elemzésbe is bekerültek már a közép-európai országok is, valamint a térség civil társadalmának fejlődése. Ezek közül fontos megemlíteni a John Hopkins Egyetem Összehasonlító Nonprofit Szektor Projekt kutatását, amelynek – eddigi – mindkét kutatási szakaszában (1995, 2003) Magyarország is részt vett, az első szakaszban egyedüli kelet-európaiként. A kutatás először tett globális szinten kísérletet arra, hogy vizsgálja a szektor méretét és szerkezetét (Salamon – Sokolowski – List [2003]), s foglalta össze globális szinten

azon közös vonásokat, amelyek a „nonprofit”, „önkéntes”, „civil”, „harmadik” vagy „független” szektor szervezeteit egyaránt mindenütt jellemzik, s adta meg a szektor strukturális–operacionális definícióját.

A rendszerváltást követően számos hazai szerző (Bíró [2002], Kuti [1998], Kuti [2008], Kondorosi [1998], Lomnici [2000], Bartal [2005]) is foglalkozott a civil társadalom fejlődésével, a civil szervezetek szerepével. Ezek a kutatások hiánypótló jellegűek voltak, s a hazai civil társadalom fejlődését dinamikus, gyakran változó folyamatként írták le, amelyben a tendenciák még csak most válnak láthatóvá, ugyanakkor magát a civil társadalmat is a nagyfokú rugalmasság és változás jellemzi.

A civil társadalom szervezetei és az Európai Unió viszonyában 2000 utánig nincs általánosan elfogadott eljárásrend a „civil társadalom Európai Uniói szinten” történő megjelenítésében, ennek formálódása és folyamatos fejlődése figyelhető meg napjainkban. A téma sokrétegűsége és sokszínűsége abból adódik, hogy az eltérő tagállami fejlődési utak és történelmi hagyományok különböző nézőpontokból történő megközelítésre adnak lehetőséget, így a kérdés – meglehetősen terjedelmes voltából fakadóan – inkább csak részterületenként tárgyalt. Ugyanakkor az európai szinten történő megjelenés, érdekképviselő – az európai szintű szervezeti forma hiányának ellenére – egyre nagyobb szerepet és hangsúlyt kap az uniós döntéshozatali mechanizmusban.

A felhasznált anyagok közül elsődlegesen a primer forrásokra támaszkodom – az Európai Unió szerződéseit, az Európai Bizottság témához kapcsolódó Fehér és Zöld könyveit, valamint a Bizottság közleményeit, az Európai Parlament közleményeit, a konzultatív státusszal bíró intézmények, elsősorban az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság közleményeit és véleményeit elemzem –, valamint egyéb olyan hivatalos dokumentumokra, amelyek a szakpolitika formálóinak, vezetőinek vagy megbízott képviselőinek különféle megnyilatkozásai (interjúk, riportok), s amelyekből jól nyomon követhetők a szervezetek egy-egy kérdéssel kapcsolatban kialakított álláspontja, vagy éppen annak megváltozása. Ezzel párhuzamosan vizsgálom az európai szintű civil szervezetek ezen dokumentumokra adott véleményét és válaszát is.

A témában korábban készült magyar, illetve nemzetközi szakirodalmat is áttekintem, az olvasott monográfiák és szócikkek jól hasznosítható tényanyaggal bővítik az e tárgyban szerzhető ismereteket, jó leírását adják a fejlődésnek, s egy-két sajátos szempontra is rávilágítottak, vagy más megközelítésből tárgyalják a változásokat, tágítva ezzel az

értelmezési keretet. A civil társadalom terminológiájának megvitatásakor figyelembe veszem a „társadalmi eredet” teória Salamon–Anheier (1996) féle megközelítését a történelmi fejlődés előzményeinek tükrében, s vizsgálom az európai civil társadalom létrejövésének lehetőségeit. Ezt követően a civil társadalom szervezeteinek európai szinten történő megjelenése és a döntéshozatalba történő becsatornázódása, intézményesülése kapcsán bemutatom azt az utat, amelyet az Európai Unió – különös tekintettel az Európai Bizottságra és a Gazdasági és Szociális Bizottságra – a szervezett civil társadalom szervezeteinek az érdekérvényesítésbe történő becsatornázásakor bejárt.

Az értekezés első, bevezető szakaszában azt taglalom, hogy lehetséges-e egy egységes Európai civil társadalom. Bemutatom, hogy az Unió országainak civil társadalmi miért nem egységes, milyen társadalmi fejlődésnek, valamint politikai és történelmi meghatározottságnak az eredménye a kialakult heterogenitás. Vizsgálom, hogy az eltérő tagállamok civil társadalmainak leírására milyen megközelítési módot használ a tudomány, s milyen megkülönböztethető különbségek vannak az Európai Unió országaiban. Ezek alapján érthető, hogy az Unió „civil” definíciójának megalkotása már önmagában is kihívás, s így ez definíció kizáró megközelítést alkalmaz: civil társadalomnak tekinti az államigazgatási és a gazdasági szféra melletti kimaradó, ún. harmadik csoporthoz tartozó szervezeteket és érdekcsoportokat. Ezen csoportok intézményesült képződményei a civil szervezetek. Jelen bevezető szakasz feltárja definíciós problémákat, bemutatja a későbbi fejezetek fogalmait és kifejezéseit.

Az európai civil társadalom áttekintése után azt vizsgálom, hogy milyen tényezők vezettek a civil társadalom bevonásához az uniós döntéshozatalba. Az Unió és a civil szervezetek közötti párbeszéd az 1990-es évek elejétől válik egyre erősebbé – köszönhető ez egyrészt az Unió belső politikája alakulásának, másrészt a világpolitikai események hatásainak. Mivel a kialakuló kapcsolat gyorsuló ütemben erősödik, fontos megvizsgálni, hogy milyen motívumok játszanak meghatározó szerepet ebben a folyamatban. Végül azzal is foglalkozom, hogy a civil társadalom részvétele a döntéshozatalban milyen szerepet játszik az EU demokratikus deficitjének csökkentésében.

Az ezt követő részben az elemzés középpontjába – természetesen a dolgozat kereteihez és a vizsgált problémához igazodva – az EU intézményrendszere kerül, hangsúlyozottan a civil kapcsolattartás szempontjából. Ezen vizsgálat azt a logikai vázat követi, amely az Európai Unió általános döntéshozatali mechanizmusából fakad. Az Unió intézményei közül a civil szervezetek leginkább az Európai Bizottságon keresztül tagozódhatnak be a

döntéshozatalba. A Bizottságon kívül a konzultatív intézmények, elsősorban a szervezett civil társadalommal aktív kapcsolatot tartó, így kiemelt szereppel bíró Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kap hangsúlyos szerepet, valamint a főszervek közül a sok kérdésben együttdöntési jogkörrel rendelkező Európai Parlament, majd a legfőbb döntéshozó Tanács elemzésére is sor kerül.

Az európai integrációval kapcsolatban kibontakozó viták két fő kérdést igyekeznek körbejárni. Az egyik ilyen kérdés, hogy az EU hogyan tesz szert és bővíti hatáskörét, míg a másik kérdéskör arra keresi a választ, hogy milyen eszközökkel biztosítható a demokratikus legitimitás. A szervezett civil társadalom mindkét kérdéskör gerjesztette vitában részt vesz. A szervezett civil társadalom számára a kérdés és az egyet nem értés tárgya az, hogy milyen mértékű a jelentősége, valamint, hogy milyen hatást gyakorol, nem pedig az, hogy egyáltalán gyakorol-e hatást és van-e jelentősége.

Az EU politikai intézményei szintén azt a célt tűzték ki, hogy felhasználják az EU demokratikus legitimitációjának bővítésére a szervezett civil társadalmat, legyen bár szó arról, hogy a politikai folyamat haszon (*benefit*), azaz output oldalán valósul-e meg, vagy a politikai folyamat elején, az input esetében.

Az elemzésben arra is kitérek, hogy mik a lehetőségei az európai szintű civil párbeszédnek, különös tekintettel arra, hogy a civil szférán kívül eső érdekcsoportok és azok befolyásolási törekvései is hatással vannak a folyamatokra és a civil szervezetek helyzetére. Bemutatom, hogy milyen intézkedéseket tesz a Bizottság annak érdekében, hogy a különböző érdekeket átlátható módon megjelenítse, és ez hogyan alakítja a kialakult párbeszédet, valamint hogyan csökkenti az EU demokratikus deficitjét.

Az utolsó fejezetben a magyar kormányzati–civil kapcsolat fejlődését taglalom a rendszerváltást követően, vagyis azt, hogy hogyan alakul(t) a magyar civil szervezetek helyzete és szerepe, milyen folyamatok hatnak rájuk nemzeti szinten, s ezáltal milyen lehetőségekkel bírnak az uniós szinten történő döntéshozatalba történő becsatornázódáskor.

A téma újszerűségét a civil társadalom szervezeteinek megnövekedett és egyre befolyásosabb súlya adja az Európai Unió demokratikus legitimitációjában. A valódi civil támogatás nélkül meghozott intézkedések demokratikus hiányt eredményeznek: a közösség támogatása nélkül, így lényegében az emberek feje fölött történik a kormányzás. A demokratikus deficittel együtt az output és az input legitimált demokrácia dilemmája jelenik meg. Az output-legitimált demokrácia jelentése demokratikus kormányzás – az emberekért,

míg az input-legitimációs demokráciát mondhatjuk másképpen úgy: kormányzás – az emberek által. Hogy a szervezett civil társadalom mint pozitív tényező (*agent*) jelenjen meg a demokráciákban (azaz hatásuk pozitív legyen mind az output, mind pedig az input legitimitáció esetében), a politikai rendszereknek strukturálniuk kell a szervezett civil társadalom érdekeivel kapcsolatos elkötelezettségüket. Hasonlóan Kanadához és az USA-hoz, az EU is kialakította és folyamatosan formálja a szervezett civil társadalommal való elkötelezettség-rendszerét. A szabályozás megteremtése különös fontossággal bír az EU legitimitációja számára, minthogy az Unió régóta igyekszik a részvételi demokrácia elemeinek erősítésére, hogy ezzel is ellensúlyozza a képviseleti demokrácia szerkezeti gyengeségeit. Ezen törekvések ismerete és az azokhoz való alkalmazkodás, valamint ezek formálása elengedhetetlen a magyar civil szervezetek, de a magyar kormányzat számára is, amennyiben az uniós teret hatékonyan kívánják felhasználni érdekeik érvényesítésekor.

3. Kutatási eredmények

A) Az Európai Egyesület (*European Association*) mint jogi forma megalkotásának elmulasztása jelentős mértékben hátráltatja az európai civil társadalom kialakulását.

Az eltérő történelem, társadalmi berendezkedés és államigazgatási hagyományok miatt Európában az egyes országok civil társadalmának tulajdonságai különböző fejlődési utak megtétele után alakultak ki. Armstrong véleménye szerint az európai civil társadalom multiformális, multidimenzionális és többszintű.

Multiformális, mert ahány ország, annyi intézményi forma és erre vonatkozó törvényi szabályozás létezik, illetve annyi értelmezése van a civil társadalom és a civil szervezetek fogalmának. Multidimenzionális, mert a szervezetek sokféle szerepet töltenek be a közéletben. Végül pedig többszintű, mert lokális, regionális, nemzeti, illetve nemzetközi és európai szinten egyaránt működnek civil szervezetek, illetve civil szövetségek.

Más szempont szerint pedig az európai civil társadalom értelmezhető nemzeti civil szervezetek összességéként, melyben a különböző nemzetiségű civil szervezetek mind különböznek. Vagy értelmezhető transznacionális hálózatok sokaságaként, melyben a nemzeti karakterisztikák elmosódnak. (Armstrong [2002] p. 113.)

Európai civil szervezetnek lenni többet jelent annál, minthogy a szervezet tagjai különböző uniós tagállamok állampolgárai, mindez minőségi és mennyiségi jellemzőkkel is jár. Egy európai ernyőszervezet tagjainak például több EU-s tagországból kell összeadódniuk, és bizonyos intézményesültségi kritériumoknak is meg kell felelniük. Ez azért szükséges, hogy európainak valóban az európai ösztársadalmat tükröző, azt magában foglaló szervezetet nevezhessük, melynek felépítése tükrözi az EU demokratikus elveit, illetve tagsága átfogja, reprezentálja az Unió országainak lakosságát.

Az Unió országaiban a civil szervezeti formák jogi szabályozása nemzeti hatáskörbe tartozik. Ezek különbözősége a nemzetek között még az őket leíró társadalmi–politikai csoportosításon – amely az összehasonlító nonprofit szektor kutatás eredménye (Salamon–Sokolowski–List [2003]) – belül is nagy. Az általuk használt csoportosításból a következő „modellek” vonatkoztathatók az unió tagállamaira: angolszász, skandináv jóléti államok, európai típusú jóléti partnerség, valamint Közép- és Kelet-Európa. Példaként hozható fel, hogy az egyaránt az európai típusú jóléti partnerség modellbe tartozó Franciaországban és Hollandiában teljesen más a civil szervezetek jogi környezete: szigorú Franciaországban és megengedő Hollandiában. Kérdés az, hogy lehet-e, illetve érdemes-e a szabályokat

uniformizálni. A szervezeti formák palettája rendkívül színes: alapítványok, társaságok, közhasznú szervezetek mindenféle formában megtalálhatók.

A nemzeti szabályozások különbözősége gátja lehet egy egységes európai civil társadalom kialakulásának. Amellett hogy láthatóan minden országban mást takar a civil társadalom fogalma, más szerepet töltenek be a civil szervezetek, közigazgatási besorolásuk más és más, jogi környezetük különbözősége miatt pedig nehezebben alakulhatnak ki hosszabb távú vagy mélyebb szövetségek a civil szervezetek között. Ezen gátló tényezők ellenére úgy vélem, hogy a szervezeti sokszínűségnek lehet egyfajta szinergiahatása is, például könnyebben merülhetnek fel alternatív megoldások problémás helyzetekre, illetve többféle minta adott a szabályozásra ahhoz, hogy közülük ki lehessen választani a leghatékonyabban működőt.

Azon törekvések, amelyek megindultak európai szinten – az első lépés még 1984-ben történt, amikor is a Európai Parlament egy határozatot fogadott el az európai civil szervezet státútumának megalkotásáról –, és amelyek azt célozzák meg, hogy egységes szabályozás jöjjön létre, legalább tesznek ajánlásokat az újonnan létrejövő európai szintű szervezetek jogi-gazdasági szabályozásának egységesítésére azáltal, hogy modellértékű alapító okiratokat és alapszabályokat dolgoznak ki és ajánlanak, elősegítve azt a folyamatot, amely az egységes jogi szabályozás felé vezet.

Az európai civil társadalom kialakulása természetesen nem csak a jogi akadályok függvénye. Egy sor társadalmi, történelmi, szociológiai aspektus is befolyásolja. Ami biztosan állítható valamennyi országról az az, hogy a civil szektor jelentős, és egyre nagyobb súlyt képvisel a gazdaságban egyrészt a termelt szolgáltatások, másrészt pedig az önkéntesek és a fizetett alkalmazottak foglalkoztatása miatt (Salamon [1999]). Politikai súlyuk azonban még nincs egyensúlyban gazdasági erejükkel, mindegyik országban gyenge, bár az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy folyamatosan erősödik.

B) Az EU intézményeivel folytatott strukturált párbeszéd, a konzultáció és a részvétel szabályozása egységes keretfeltételt teremtett a civil szervezetek bevonására az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusába.

Az Európai Unió és a civil szervezetek viszonyát viszonylag ellentmondásos tendencia jellemzi: folyamatosan bővül az EU-val együttműködő szervezetek száma, ugyanakkor a velük kapcsolatos politika formálódására csak az utóbbi évtizedben gyorsult fel.

Bár a civil szervezetek, a civil társadalom iránti figyelem gyökerei már az 1957-es Római szerződés megkötésekor megalakított Európai Gazdasági és Szociális Bizottságban (EGSZB) felfedezhetők, a civil szervezetek felé fordulás csak az 1970-es évektől kezdődően jelentkezik. A EGSZB megalkotásának célja az volt, hogy megteremtse a párbeszéd lehetőségét a munkaadók, a munkavállalók és az „egyéb érdekcsoportok” (ide tartoznak a civil szervezetek képviselői is) között. Az EGSZB feladata, hogy szakértői vélemények révén tanácsokkal segítse az EU nagyobb intézményeinek (az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek) a munkáját. A EGSZB az egyike a konzultatív státusszal bíró intézményeknek, amely az európai gazdasági integráció kezdetén jött létre, s mivel a Római szerződés távlati célkitűzése a közös piac megalkotása volt – mely biztosítja az áruk, szolgáltatások, a tőke és a munka szabad áramlását –, a hangsúly az EGSZB-ben, a 80-as évekig, a kitűzött gazdasági célokon volt.

A civil szervezetek kezdődő intézményes együttműködés keretei 1976-ra nyúlnak vissza, amikor is az EU közös bizottságot hozott létre a nemzetközi fejlesztési és segélyszervezetekkel. A kapcsolatok további fejlődésére csak 1989-ben került sor, amikor az EU XIII. Főigazgatóságának keretein belül létrehozták az ún. szociális gazdasággal (*économie social*) foglalkozó önálló osztályt.

Ezzel egy időszakban más főigazgatóságok is megkezdtek a kapcsolatok kiépítését a nonprofit szervezetekkel, így például az V. Főigazgatóság, amely a szociálpolitikáért felelős. Ennek oka, hogy a szociálpolitikával foglalkozó civil szervezeteknek lobbitevékenységüknek köszönhetően hagyományosan nagy a befolyásolásuk a különböző tagországokban. Ennek eredményeként 1996-ban sor került az Európai Szociális Fórumra (*European Social Forum*), amelynek kimondott célja volt, hogy az európai szinten jelentkező társadalmi problémákra a nonprofit szervezetek bevonásával dolgozzanak ki megoldási javaslatokat.

Hagyományosan jó a környezet- és természetvédő szervezetek érdekérvényesítési képessége, az EU XI. Főigazgatósága 1997. augusztusában adta ki az Útmutató az Európai Unió Környezeti Jogrendjéhez való Harmonizációhoz című kiadványt, amely tartalmazza az EU teljes, a környezettel kapcsolatos joganyagát. A X. Főigazgatóság pedig kifejezetten a civil szervezetekre támaszkodva kívánja az európai ügyekkel kapcsolatos információkat terjeszteni az állampolgárok körében.

Az EU és a civil szervezetek kapcsolatainak formalizálódására azonban csak az 1992-ben elfogadott Európai Uniói Szerződésben került sor. A Szerződéshez csatolt 23.

Nyilatkozat kimondja, hogy „az Európai Uniót létrehozó Szerződés 117. fejezetének céljait követve a Konferencia megerősíti az Európai Unió és a jótékony egyesületek és alapítványok – mint jóléti intézmények és szolgáltatásokért felelős szervezetek – között együttműködés fontosságát”.

1997-ben az Amszterdami Szerződés szintén kiemelte a társadalmi párbeszéd fontosságát a munkavállalók szociális jogaival kapcsolatban. Emellett külön nyilatkozat foglalkozik az önkéntességgel. (Bartal [2005] p. 128.) Elfogadásra került az *“open coordination method”*, azaz az OCM módszere, (European social dialogue... [2003] p. 16.), mely a szociális kérdésekkel való foglalkozás reformját jelentette.

A régóta megfogalmazódott igényre, hogy az EU készítsen egy átfogó, a nonprofit szektorral kapcsolatos politikáját összefoglaló dokumentumot, hosszas előkészítő munka után az EU 1997 júniusában válaszolt, amikor közreadták az Európai Közösség Bizottságának Közleményét az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában (COM(97)241). Gyakorlatilag ez vált mára a civil szervezetekkel való kapcsolattartás elveinek alapjává. A dokumentum szerint az önkéntes szervezetek gazdasági, szociális és politikai szereppel is bírnak.

A Közlemény mind a tagállamok, mind a Közösség szintjén megfogalmaz ajánlásokat és támogatja a párbeszédet a szektorral az EU-n belül is. A dokumentumnak nem célja, hogy az egyes tagállamokra vonatkozóan bizonyos specifikus megoldásokat vagy követendő eljárásokat írjon elő. Mindemellett, a szubszidiaritás és arányosság elveivel összhangban megfogalmazhatóak olyan konkrét célok is, amelyeket közösségi szinten is képviselni lehet.

A Bizottság az általa elhatározottakat folyamatosan megvalósította 1997 és 1999 között, az Unió és a társult tagok országaiban is több konferenciát és szemináriumi sorozatot rendezett, ahol a fenn tárgyalt dokumentumot megvitatták, értékelték, s így 2000 elejére egy Bizottsági vitaanyag (Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek: Szorosabb partneri kapcsolat, COM(2000)11 végleges) születhetett, amely világosan tükrözi az EU készségét, hogy mélyebben elköteleződjenek a civil szervezetekkel folytatott párbeszéd mellett.

Ezzel egy időben zajlott a lisszaboni folyamatként nevezett jövőkép és stratégiaalkotás átgondolása, melynek kiindulópontja a 2000 márciusában tartott lisszaboni csúcstalálkozó volt, ahol az Európai Unió azt a célt tűzte ki maga elé, hogy 2010-re a legversenyképesebb gazdasági tömörüléssé válik, miközben a fenntartható fejlődés pályájára lép. Ezt a munkaerő-

politikán, illetve a szociális kohézió keresztül kívánja véghez vinni. Mindkét cél már deklaráltan magában foglalta a civil párbeszéd és a civil társadalom fejlesztését.

A Bizottsági vitaanyag (COM(2000)11) nagy jelentőséggel bír, ugyanis ennek megvitatásával és elfogadásával teremtődik meg az alap a Bizottság és az NGO közötti kapcsolatrendszer fejlesztésére, ugyanakkor a dokumentum a hangsúlyt fektet az NGO-k részére nyújtott bizottsági támogatás kérdésére és vizsgálja a párbeszéd lehetséges hatékonyabb módszereit. Felveti, hogy miként lehet jobban megszervezni az EU által az NGO-knak nyújtott támogatási rendszert, és javaslatokat fogalmaz meg egy, a Bizottságot átfogó, egységesebb együttműködési keret kialakítására, mely eddig területenként (főigazgatóságokként) eltérő volt. Ugyanakkor modellértékűnek tekinti a Bizottság és az NGO-k között bizonyos területeken jól működő együttműködést és párbeszédet.

A Bevezetőben a Bizottság és az NGO-k közötti együttműködés alapjaiként öt tényezőt említ, amelyek segítik a meglévő együttműködés megerősítését, illetve előmozdítását: 1. A részvételi demokrácia erősítése; 2. Az állampolgárok meghatározott csoportjainak képvisellete az európai intézményekben; 3. Részvétel a politikai irányelvek alakításában; 4. Részvétel a programok végrehajtásában; 5. Részvétel az európai integrációs folyamatban

Megoldásként a dokumentum javasolja, hogy a Bizottságnak fejleszteni és erősíteni kell a kapcsolatait az NGO-kal, és mindkét félnek tisztában kell lennie a másik prioritásaival és válságos helyzetével. A Bizottságnak párbeszédre és konzultációra kell törekednie, csökkentve az intézmények közötti felelősséget. A nonprofit szektornak viszont ismernie kell az EU adott intézményrendszerét.

A 2000-es év az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája elfogadásának éve is volt. A kidolgozási procedúra 1998-ban kezdődött meg, és bár a Charta nem lett a Nizzai szerződés része, csak egy nyilatkozat, mérföldkőnek számított. Az azt előkészítő alkotmányozó konvent munkájában a tagállamok, az Unió különböző szerveinek küldöttsége is részt vett, így konzultatív jelleggel az EGSZB különböző szervezeteinek küldöttei is, valamint szintén konzultatív jelleggel a civil szervezetek is. (Kaponyi [2004])

Mindeközben az EGSZB is lépéseket tett a civil társadalom becsatornázása felé. Miután 1999-ben megszervezte a „Civil társadalom első európai szintű gyűlését” (*First Convention of civil society organized at European level*), 2000-ben hivatalosan is a szervezett civil társadalom képviselőjévé vált. A 2000-es Nizzai Szerződés 257. cikke tovább bővíti az

EGSZB szerepét azzal, hogy a gazdasági és szociális élet képviselőit kiterjeszti a szervezett civil társadalomra is. (Armstrong [2002] p. 116.)

Az Európai Bizottság 2001-ben Fehér Könyvet tett közzé az európai kormányzásról. E dokumentum kiadásának célja az alkotmányos reformok előkészítése volt. Ebben elismeri annak fontosságát, hogy az egyes kérdések szabályozását megelőzően a szabályozás kialakításába és megvalósításába az érintetteket is bevonják, és célul tűzi ki a Bizottság és az érintett gazdasági és társadalmi szervezetek és csoportok közötti konzultáció és dialógus megerősítését. Emellett bizonyos civil szervezetek konzultatív szerepet kaptak az alkotmányos szerződéstervezetet kidolgozó Alkotmányozó Konvent munkájában. (Bartal [2005] pp.131–132.)

Ezzel a célkitűzéssel összhangban a Bizottság 2002. december 11-én „*A konzultáció és a dialógus kultúrájának megerősítése felé: általános elvek és minimumszabályok a Bizottságnak az érdekelt csoportokkal való konzultációjához*” címmel közleményt tett közzé (COM (2002) 704 végleges). A dokumentum az „érdekelt csoportokkal” – ideértve a civil szervezetekkel történő konzultáció általános elveit és minimálisan betartandó szabályait – tartalmazza, amelyet a jövőben minden főigazgatóságnak ajánlott figyelembe vennie. A dokumentumban felvázolt elhatározások a releváns információk közzétételéről és a nagyobb átláthatóságról, egyúttal az állampolgári információs jogokról szóló 1998-as Aarhus Egyezmény megvalósítását is szolgálják.

Ez a dokumentum mérföldkövet jelent a civil szervezetekkel történő kapcsolatokban, hiszen egységes kritériumrendszer alapján kívánja bevonni őket a döntéshozatali mechanizmusokba, illetve felruházni őket jogokkal. Ez a közlemény minden főigazgatóság számára iránymutatás.

C) Az Európai Átláthatósági Kezdeményezés formálja és kibővíti az érdekérvényesítésben résztvevők körét, bár az önkéntes alapon történő nyilvántartásba vétel nem elegendő a teljes átláthatóság megteremtéséhez.

Az Európai Átláthatósági Kezdeményezés – Zöld könyv (COM(2006)194 végleges) – szerint az a kötelezettségvállalás, miszerint bővíteni kell az érdekelt feleknek az EU politikája alakításában való aktív részvételével kapcsolatos lehetőségeket, részét képezi a 2005–2009-re vonatkozó stratégiai célkitűzéseknek, amellyel az Európai Bizottság elindította az európai megújulásra irányuló partnerséget (COM(2005)12). A Bizottság ezzel összefüggésben

különösen azt hangsúlyozta, hogy „a partnerség gondolatának szerves része a konzultáció és a részvétel”.

Ezen kívül a Bizottság hangsúlyozta még a „nagyfokú átláthatóság” fontosságát annak biztosítása érdekében, hogy az Unió „nyitott legyen a nyilvános vizsgálatok számára és munkájáért elszámoltatható legyen” (COM(2005)12).

A Bizottság úgy véli, hogy a magas átláthatósági követelmények a modern igazgatási rendszerek legitimitásának részét képezik. Az európai közvélemény jogos elvárása, hogy a közintézmények hatékonyak, elszámoltathatók és szolgáltatásorientáltak legyenek, továbbá hogy a politikai és köztestületekre ruházott hatásköröket és forrásokat körültekintően kezeljék, és ne éljenek vissza velük saját haszonszerzés céljából.

A Bizottság 2005 novemberében ebből kiindulva indította el az európai átláthatósági kezdeményezést, amely paradigmaváltást jelent az érdekképviseleti szervekkel történő konzultációs folyamatokban.

Az európai átláthatósági kezdeményezés révén a Bizottság megkezdte az átláthatósággal kapcsolatos általános megközelítésének felülvizsgálatát. Ennek célja a fejlesztésre szoruló területek azonosítása és a velük kapcsolatos vita ösztönzése. A kezdeményezés ennek megfelelően a témák széles körét fogja át. Ezek kiterjednek a közösségi alapok kezelésére és felhasználására vonatkozó részletesebb információktól kezdve az európai intézmények szakmai etikájára, valamint a lobbicsoportok és civil szervezetek működésének kereteire.

Végül a Bizottság az átláthatósági kezdeményezés három olyan elemét ismerte fel, amelyeket az elkövetkezendő *nyitott és nyilvános vitának* kell továbbgondolnia, és amelyek ennek a zöld könyvnek a tárgyát képezik. a. Az érdekképviseletek (lobbizók) tevékenységét szabályozó strukturáltabb keret szükségessége; b. A Bizottság konzultációs minimumkövetelményeivel kapcsolatos visszajelzés; c. A megosztott kezelésű források kedvezményezetteire vonatkozó információk kötelező közzététele.

Mint látható, a Bizottság civil szervezetekkel való viszonya meglehetősen nyitottá és befogadóvá vált az elmúlt években, s mostanra a róluk történő gondolkodás már aktívan vonja be őket, várja a véleményüket. Ugyanakkor a civil szervezetek jelenlétének illetően elfogadása kihívások elé is állítja őket, hiszen a Bizottsággal folytatott strukturált konzultációban és párbeszédben ők is „érdekelt féllé” váltak.

2006-ban a dokumentum elfogadásakor a Bizottságnak a lobbizás átláthatóságával kapcsolatos politikája két különböző típusú intézkedésre épült. Egyfelől a külső ellenőrzés

lehetővé tétele érdekében a közvélemény számára nyilvánosságra hozzák az érdekképviselők és a Bizottság közötti kapcsolatokra vonatkozó információkat, másrészt léteznek a lobbizás célcsoportjai, illetve maguknak a lobbitevékenységet folytatóknak a helyes magatartást szabályozó integritási szabályok.

Az Európai Bizottság meglehetősen sokféle érdekelt féllel, szakértővel és lobbistával tart fenn kapcsolatot. A Bizottság e területen már rendelkezik az átláthatóságra vonatkozó megalapozott politikával, amelyet az érdekelt felekkel folytatott konzultáció általános elvei és minimumkövetelményei (COM(2002)741) tartalmaznak.

A bizottsági gyakorlattal szemben fontos megemlíteni, hogy az Európai Parlament (EP) akkreditációs rendszert alkalmaz az intézményt gyakran (évente legalább öt napig) látogatók esetében, amely mindenkire nézve *kötelező* jelleggel bír, valamint az EP honlapján közzéteszik az akkreditált lobbisták listáját. Ez egy egyszerű ábécérendes lista, amely csak a belépő tulajdonosa és az általa képviselt szervezet nevét tartalmazza, és semmilyen formában sem utal a lobbista által képviselt érdekre.

Az Átláthatósági Kezdeményezés kiemelten foglalkozik a lobbizás külső ellenőrzés megerősítésén, amellyel kapcsolatosan számos lehetőséget számba vesz. A legmegfelelőbb megoldásnak a részletesebb információ-szolgáltatást, a tájékoztatás javítását emeli ki az adott politika vagy jogi keret kidolgozásában az érintettekkel kapcsolatosan, valamint egy ösztönző jellegű nyilvántartási rendszer kidolgozásában látja a megoldást.

Ki kell emelni, hogy az érdekképviselő témájának európai szinten történő megvitatására kínált lehetőséget általánosságban üdvözltek, bár a konzultációs folyamat néhány résztvevője kritizálta a Bizottság terminológia-használatát, mármint a lobbizás kifejezést használatát a jelenség leírására. Ennélfogva ezen közlemény ismételten hangsúlyozza, hogy a Bizottság „lobbizás” fogalma semmilyen negatív értékítéletet nem tartalmaz. A lobbizás „mindazokra a tevékenységekre értendő, amelyek célja az európai intézmények politikaalkotási és döntéshozatali folyamatainak befolyásolása”. A Bizottság kifejezetten hangsúlyozta a lobbitevékenységek jogosságát és hasznosságát a demokratikus rendszerekben. Új nyilvántartását (lásd alább) azonban „érdekképviselői nyilvántartásnak” nevezi majd.

A közügyi tanácsadókat, vállalati lobbirészlegeket, nem kormányzati szervezeteket, „agytrösztöket” (elemző központok), kereskedelmi szövetségeket és jogi cégeket arra

bátorítják majd, hogy csatlakozzanak a nyilvántartáshoz, és felkínálják nekik a lehetőséget, hogy megjelöljék, melyik kategóriába tartoznak.

Az átláthatósági kezdeményezésről szóló zöld könyvben a Bizottság javaslatot tett a lobbitevékenységek új keretének meghatározására, amely a következőkön alapulna:

- Önkéntes alapú, de a lobbistákat jelentkezésre ösztönző elemeket tartalmazó nyilvántartási rendszer. Az ösztönzők egyike az automatikus konzultációs értesítés lenne az érdekelt felek számára ismert érdekeltségi területekkel kapcsolatos témákban.
- Az összes lobbistára nézve kötelező etikai kódex, vagy legalább minimumkövetelmények.
- Ellenőrzési rendszer, illetőleg a nyilvántartás nem megfelelő vezetése és/vagy az etikai kódex megsértése esetén szankcionálás.

Egy önkéntes alapú nyilvántartás létrehozását több hozzászólás támogatta, a konzultációban résztvevő felek azonban jelentős arányban – elsősorban a nem kormányzati szervezetek – támogatták a kötelező nyilvántartás létrehozását is mint egyetlen lehetséges utat a teljes átláthatóság biztosítására.

Ezen jelentős támogatás ellenére a Bizottság úgy véli, hogy számára a teljes átláthatóság mindenekelőtt az európai érdekképviselők lehető legátfogóbb lefedését jelenti, így e cél elérése érdekében az önkéntes alapú, ösztönzőkre épülő rendszert javasolja. A magukról meghatározott információkat szolgáltató lobbistáknak lehetőségük lenne megadni egyedi érdekeltségi területeiket, amiért cserébe értesítést kapnának az e területekkel kapcsolatos konzultációkról.

Néhány vélemény szerint azonban ez meglehetősen gyenge ösztönző az önkéntes nyilvántartásba vételhez. A konzultációs folyamat tekintetében úgy tűnik, hogy az automatikus konzultációs értesítés nem ösztönöz eléggé a nyilvántartásba való jelentkezésre, különösen a Bizottság tevékenységét naponta nyomon kísérő, brüsszeli székhelyű érdekcsoportok esetében nem.

D) A szervezett civil társadalom részvétele a döntéshozatalban csökkenti az EU demokratikus deficitjét.

Az európai integrációval kapcsolatban kibontakozó viták két fő kérdést igyekeznek körbejárni. Az egyik ilyen kérdés, hogy az EU hogyan tesz szert és bővíti hatáskörét, míg a másik kérdéskör arra kérdez rá, hogy milyen eszközökkel biztosítható a demokratikus legitimitást. A szervezett civil társadalom mindkét kérdéskör gerjesztette vitában részt vesz. A szervezett civil társadalom számára a kérdés és az egyet nem értés tárgya az, hogy milyen mértékű a jelentősége, valamint, hogy milyen hatást gyakorol, nem pedig az, hogy egyáltalán gyakorol-e hatást, van-e jelentősége.

Az EU politikai intézményei, és némely esetben maguk a tagállamok is – váltakozó sikerrel – az uniós hatáskör bővítésének, fejlesztésének eszközeként használják fel a szervezett civil társadalmat.

Az EU politikai intézményei szintén azt a célt tűzték ki, hogy felhasználják az EU demokratikus legitimitációjának bővítésére a szervezett civil társadalmat, legyen bár szó arról, hogy a politikai folyamat haszon (*benefit*), azaz output oldalán valósul meg, vagy a politikai folyamat elején, az input esetében. (Greenwood [2007])

Az output és az input legitimált demokrácia dilemmája a demokratikus deficittel együtt jelenik meg. Az *output-legitimált demokrácia* jelentése demokratikus kormányzás – az emberekért. Lényege, hogy az emberek által megbízott képviselők és a kormányzat hozza meg a társadalom számára kötelező érvényű döntéseket. Teszi mindezt a közösség érdekében, cél a hatékony, hosszútávon optimális döntéshozatal. (F. W. Scharf [1998]) Előnye, hogy lehetséges hosszú távon olyan döntéseket hozni, melyek megvalósítása rövidtávon elbukna, mert az a különböző társadalmi csoportok érdekeivel ütközik. Ennek a legitimitációnak a kritériuma a megfelelő képviselet. Az *input-legitimációs demokráciát* mondhatjuk másképpen úgy: kormányzás – az emberek által. A cél a döntéseknek a minél szélesebb néprétegekkel együtt történő meghozatala, melyben a sokféle preferenciát széleskörűen figyelembe veszik. (F. W. Scharf [1998]) Kritériuma a döntés hatékonysága. Legitimációs alapot képez tehát az Unió működésének: a társadalom különböző rétegeinek minél szélesebb bevonásával az állampolgárok minél szélesebb körére kíván hatni.

Hogy a szervezett civil társadalom mint pozitív *agent* jelenjen meg a demokráciákban (azaz hatásuk pozitív legyen mind az output, mind pedig az input legitimitáció esetében), a politikai rendszereknek strukturálniuk kell a szervezett civil társadalom érdekeivel

kapcsolatos elkötelezettségüket. A szabályozás megteremtése különös fontossággal bír az EU legitimációja számára, minthogy az Unió régóta igyekszik a részvételi demokrácia elemeinek erősítésére, hogy ezzel is ellensúlyozza a képviseleti demokrácia szerkezeti gyengeségeit.

A többi politikai rendszerhez képest az EU-ban különösen magas a szervezett civil társadalom érdekétől való függés, éppen a részvételi demokrácia szerepe és az EU azon szükséglete miatt, hogy politikai és policy támogatásra tegyen szert. A demokratikus legitimáció érdekében részben emiatt, részben pedig, mert a szervezett civil társadalom sajátos érdekeket jelenít meg – melyek gyakran eltérnek a diffúz általános érdektől –, van nagy szükség egy kidolgozott szabályrendszerre, mely meghatározza a szervezett civil társadalom iránti elkötelezettséget. (Greenwood [2007])

E) A magyar kormányzat civil szervezeti politikája 2002-2006 között jelentősen elősegítette a civil szervezetek hatékonyabb becsatornázódását az európai uniós szintre.

A civil társadalom kialakulása jelentős történeti előzményekre tekint vissza Magyarországon, s e folyamat ereje ugyan megtört 1938 és 1989 között, de hagyománya megmaradt. A rendszerváltás a civil társadalom újjászületését és megerősödését hozta magával. A civil társadalom jelentősége éppen abban áll, hogy működése független a mindenkori kormánytól.

Nincs demokrácia, nincs nemzeti összefogás társadalmi párbeszéd, működő érdekképviseleti rendszer és erős civil társadalom nélkül. A jövő Magyarországa akkor kínálhat lakóinak biztonságot és jólétet, ha az állampolgárok számíthatnak érdekeik és törekvéseik szervezett képviselőjére, ha a közélet együttműködésre és szolidaritásra épül.

A kormányzat és a civil szervezetek közötti együttműködésnek a rendszerváltás óta elmúlt másfél évtizedben számos területe és formája alakult ki. Az együttműködés formái egy ügyre, egy rendezvényre, konkrét akcióra szerveződő kapcsolatoktól egészen a szerződéses viszonyig, a feladatok intézményesített megosztásáig terjednek, ami sokrétű kapcsolatrendszerrel mutat (Bódi – Jung – Lakrovits [2003]).

A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának alakulása szervezeti szinten 1994-től folyamatos a kormányzati adminisztráció hierarchiájának különböző szintjein, bár az első megjelenési formák, mint a civil referens, majd a civil kapcsolatokkal foglalkozó főosztály a Miniszterelnöki Hivatal keretein belül működött, s csak 2003-ban került át a szervezeti egység a Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumba, végül a Szociális és Munkaügyi Minisztériumba.

2002-ben az új kormány programja önálló fejezetet szentelt a civil társadalom és a kormányzat viszonyának bemutatására „Az autonóm civil társadalmat partnernek tekintő állam” címmel. Ennek keretében a dokumentum célul tűzi ki: az autonóm és partner civil társadalom támogatását; a civil szervezetek bevonását a jogalkotásba; átlátható, normatív támogatási rendszert; növekvő támogatás a költségvetésből.

A Miniszterelnök úr 2002. szeptember 26-án a Parlament Kongresszusi termében tanácskozó 450 civil szervezet képviselője előtt bejelentette, hogy a Kormány civil stratégiát fog alkotni, és annak tervezetét a társadalmi nyilvánosság részvételével vitára bocsátotta. A civil szervezetek által delegált munkacsoportok a stratégiát megvitatták, az arra tett módosító javaslatokat egyeztetették, a stratégia iránti társadalmi várakozás igen magas volt.

A stratégia nyomán kiszélesedő társadalmi párbeszéd segítette a „háromszektorú” társadalom kialakulását, a civil szektor megerősödését. Ez az EU követelményeihez teljes mértékben igazodó társadalmi fejlődést biztosított. A szektor bevétele becsülten 700 milliárd forinthez közelített 2002-ben. Jelentősen növekszik a civil szervezetek feladatátvállalási lehetősége, amelyet számtalan pozitív folyamat egészít ki (munkahelyteremtés, alternatív kínálat a szolgáltatásban stb.). A civil önszerveződés megerősödésével aktualitást nyer egy Országos Civil Érdekképviselő megalakítása, amely tárgyalópartnere lenne a kormánynak. A költségvetési források átláthatóbb elosztása és ellenőrzött felhasználása ezen a területen is az „üvegseb” program működését biztosítja.

2003-ban elfogadott stratégiai dokumentumában a képviselői demokrácia intézményrendszere mellett a kormányzat fontosnak tartotta a közvetlen demokrácia érvényesülését, amelynek folyamatosan létező megtestesítői a civil szervezetek. A civil szféra olyan emberi értékek megtestesítője, mint a függetlenség, az egyéni kezdeményezés, a pluralizmus és a szolidaritás.

A stratégia elfogadásának jelentősége ott mérhető leginkább, hogy ezáltal megindult a kormányzat és a civil szervezetek közötti együttműködés intézményesülése Magyarországon is. A kormányzat a stratégia végrehajtásának koordinációját a központi kormányzaton belül, magasan pozícionálta, ezáltal biztosítva a végrehajtás sikerét. Feltétlenül pozitív fejlemény, hogy a civil társadalom fejlesztéséről és a civil szervezetekkel történő együttműködésről stratégiai gondolkodás indult el (Kuti [2008]).

A stratégia egyik legfontosabb eleme volt, hogy a közhasznú jogállást szerzett társadalmi szervezetek és az alapítványok működési feltételeinek átlátható, költségvetési

forrásautomatizmusra épülő, pártpolitikától mentes forrásainak biztosítására megalkotta a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) létrehozásáról szóló 2003. évi L. törvény. Az Alapprogram forrásaival a civil társadalom jelentős állami támogatást kapott a legfontosabb társadalmi, kormányzati feladatok eredményes megvalósításában való közreműködéshez. Az Alapprogram szervezeti felépítése egyedülálló, a tevékenységét meghatározó két testület az Alapprogram Tanácsa és a regionális, valamint szakmai alapon létrejövő kollégiumok. A civil szervezetek képviselői a civil jelöltállítási rendszer mechanizmusa alapján kerülnek kiválasztásra.

A Nemzeti Civil Alapprogram létrehozás több szempontból is mérföldkő az a civil szektor történetében. Az állam egy újabb forrást teremtett a civil szervezetek számára, azáltal hogy a személyi jövedelemadóból származó bevételeinek egy újabb egy százalékaról mond le, de ennél sokkal jelentősebb, hogy a forrás elosztását a civil szervezetek delegáltjaira, képviselőire bízta. Ez a fajta együttműködés új kihívásokat állít mind a szektor, mind az állam képviselői elé.

A kormányzati – civil kapcsolatokról szóló stratégiai gondolkodás szükségességét az Unióhoz történő csatlakozás is erősítette, - az Unió a PHARE keretprogramon keresztül számos program indítását támogatta a magyarországi civil társadalom fejlesztésére és az európai hálózatokhoz történő csatlakozására, - valamint szorgalmazta a civil társadalom szervezeteinek a bevonását az uniós tagság társadalmi előkészítésében és feldolgozásában.

Az uniós csatlakozással a magyar szervezetek is új feladatokat kaptak – amellet hogy egyre aktívabban jelennek meg a szolgáltatások piacán, akár közfeladatokat is átvállalva –, fontos szerepük lett például az uniós források lehívását előkészítő és kivitelező szakmai, tanácsadó fórumokban, ahova is kötelező a (reprezentatív) ágazati civil szervezetek képviselőinek delegálása. Mivel ez egy új „tanulási folyamat” a hazai szinten mind a civil szervezetek, mind a kormányzati szereplők számára, így a folyamat nem volt mindig konfliktusmentes. Az érdekérvényesítő képesség megerősödésének kiváló példája a Nemzeti Fejlesztési Terv társadalmi egyeztetése kapcsán zajlott 2005-ben, s amely precedensértékkel bír a jövőbeni egyeztetések mechanizmusának (és kikényszeríthetőségének) kapcsán. A civil szervezetek egy csoportja hiányolta és elérte a Nemzeti Fejlesztés Terv nyilvánosságra hozatalát, s annak társadalmi véleményezésében a civil szervezetek bevonását is.¹ A civil szervezetek azóta is aktívan részt vesznek a tervezési folyamatokban, a monitoring

¹ www.osszefogas.nonprofit.hu/files/4/6/1/2/4612_CNNy_allasfoglalas_0708.DOC Letöltés: 2008.06.25. 12:33

bizottságokban, illetve „watchdog”, azaz kontroll, felügyeletet ellátva követik a szakterületen zajló kormányzati munkát.²

Az uniós társulást, majd a csatlakozást követően a magyar civil szervezetek is egyre nagyobb arányban jelennek meg és csatlakoznak az európai uniós ernyőszervezetekhez és érdekcsoportokhoz. Mivel ezen együttműködések számosságáról és hatékonyságáról nincs számszerű adat, így ezeket csak szubjektíven lehet megítélni.

Ahol viszont a magyar civil szervezeti képviselők hatékonysága és aktivitása – ha nem is „mérhető”, de – mindenképpen látható, az az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Harmadik Csoportjában (az ún. „Egyéb érdekelttségű csoport”) történő munkájuk. Bár az EGSZB-be történő delegálás – általában – a tagállamok kormányainak joga, s mivel nem szabályozott, így minden tagállamban eltérő. Ez a kiválasztás – hazánkban – a munkaadói és munkavállalói oldal (csoportok) esetén az Országos Érdekegyeztető Tanáccsal történő egyeztetésen alapul, a Harmadik Csoportba történő delegálás azonban nem egyértelmű. Mégis a magyar delegálási mechanizmus volt eddig a legdemokratikusabb az EGSZB történetében, egyedülálló módon, nyílt felhívás alapján történő delegációs mechanizmussal jutatta az ún. harmadik oldal, a civil szervezetek képviselőit az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságba. Az itt jelenlévő civil szervezetek munkájukban nagyban támaszkodnak a haza szervezetek inputjára, munkájukról egy általuk létrehozott honlapon nyilvánosan beszámolnak a civil szektornak.³

² Az eddig megjelent jelentéseket lásd <http://www.osszefogas.nonprofit.hu/rovat/22.html?archivum=> Letöltés: 2008.06.25. 12:35

³ <http://www.egszb.hu/index.php> Letöltés: 2008.07.03. 13:35

4. Főbb hivatkozások

Könyvek, tanulmányok

- ADÓ-KÓDEX NONPROFIT KALAUZ 2007, XVI. Évfolyam 2007/5. szám
- A NONPROFIT SZEKTOR FŐBB STATISZTIKAI JELLEMZŐI 2002, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2004.
- A NONPROFIT SZEKTOR FŐBB STATISZTIKAI JELLEMZŐI. 2003, KSH előzetes tanulmány, Budapest 2005. 03. 16.
- ANHEIER, HELMUT K. – KENDALL, JEREMY (1999): The third sector and the European Union policy process. An initial evaluation, in: *Journal of European Public Policy* Vol. 6. No. 2. pp. 283-307.
- ARATÓ, A. – COHEN J. (1989): Social movements, Civil Society and the Problem of Sovereignty. *Praxis International*.
- ARATÓ KRISZTINA (2001): *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Rejtjel, Budapest.
- (2005): Civil szervezetek és az Európai Unió, in: *Civil Szemle*, 2005/4. szám, Budapest. pp. 102–131.
- ARMSTRONG, KENNETH A. (2002): Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance. *European Law Journal*, 8. évf., 1. szám.
- AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK JOGSZABÁLYAINAK GYŰJTEMÉNYE. I. kötet, Unió Kiadó, Budapest, 1992.
- BARTAL ANNA MÁRIA (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Századvég kiadó, Budapest. p. 287.
- BÉNYEI ANDRÁSNÉ – BÍRÓ ENDRE – KINYIK MARGIT – NAGY ÁDÁM – NIZÁK PÉTER – PÉTERFI FERENC (2007): A kormányzat civil stratégiája és az ehhez fűzött civil szakmai álláspont, in: *Civil Szemle*, 2007/2, Budapest. pp. 5–55.
- BÓDI GYÖRGY – JUNG ADRIENN – LAKROVITS ELVÍRA [2003]: Civil partnerség. KJK-Kerszöv, Budapest. 261.old.
- BOUWEN, PIETER [2004]: Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *Journal of Political Research*, 43. évf., 3. szám, pp. 337–369.
- BOUWEN, PIETER – MCCOWN, MARGARET [2007]: Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 14. évf., 3. szám, pp. 422–443.
- BROVETTO, PAOLO RONDO (2002): Nonprofit Organisationen und die Europäische Union. In Badelt, Ch. (Hrsg.): *Handbuch der Nonprofit Organization. Strukturen und Management*. 3. überarb. Und erw.Aufl Stuttgart: Schaffer – Poeschel. pp. 633–658.
- CSEFKÓ FERENC – HORVÁTH CSABA [szerk.] (1999): *Magyar és európai civil társadalom*. Pécs, p. 452.
- FOLLESDAL, ANDREAS (2002): Constructing a European Civil Society – Vaccination for Trust in a Fair, Multi-level Europe. *Studies in East European Thought*, Kluwer Academic Publishers, the Netherlands. pp. 303–324.

- FOX, LESLIE M. – SCHEARER, S. BRUCE [szerk.] (1997): *Sustaining Civil Society*. Civicus, New York. p. 372.
- GERASIMOVA, MARIA (2004): The Liaison Office as a Strong Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central, Eastern European, and Baltic Countries' Experience, ICNL tanulmány. pp. 26.
- GREENWOOD, JUSTIN (2007): *Interest representation in the European Union*. Palrave Macmillan, Hampshire, UK. p. 449.
- GREENWOOD, JUSTIN – RONIT, KARSTEN (1994): *Interest Groups in the European Community: Newly Emerging Dynamics and Forms*. Idézi: Daniel Spichtinger [2005]: *Civil society and the EU. An Analysis Focusing on the Interactions Between the Commission and the NGOs*. University of Bath, UK.
- GYÖRFFY GÁBOR (2004): Szabadságunk gyermekei – a civil szerveződések jelene és jövője. in: *Civil Szemle* 2004/1, Budapest. pp41-50.
- HORVÁTH ZOLTÁN (2002): *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG ORAC, Budapest.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2000): *Pártok és civil szervezetek. Közös gyökerek, eltérő formák*.
 Forrás: http://www.publikon.hu/application/essay/154_1.pdf Letöltés dátuma: 2006. 01. 23. 12:52.
- KISS CSABA (2005): Az Aarhusi Egyezmény kiterjesztésének jelentősége – A felelős részvétel elve. In: Márkus Eszter [szerk.] (2005): *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess. Nonprofit Szektor Analízis – Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról*. EMLA Egyesület.
- KONDOROSI FERENC (1998): *Civil társadalom Magyarországon*. Politika és Kultúra Alapítvány, Budapest. p. 175.
- KOPÁNYI MIHÁLY [szerk.] (1997): *Mikroökonómia*. Műszaki Kiadó, Budapest. pp. 515–517.
- KUTI ÉVA (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Nonprofit Kutatócsoport, Budapest. p. 220.
- (2008): Civil Európa – Civil Magyarország. *Európa Ház*, Budapest. p. 64.
- KUTI ÉVA – MARSCHALL MIKLÓS, [szerk.]: *A harmadik szektor – tanulmányok*.
 Forrás: www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/541_a_harmadik_szektor.doc
 Letöltés dátuma: 2004. 4. 14.
- LADÓ MÁRIA – TÓTH FERENC [2002]: A konzultáció és intézményei az Európai Unióban, tagállamaiban és Magyarországon. *OFA Foglalkoztatás Elősegítő Közhasznú Társaság*, Budapest.
- MARSCHALL MIKLÓS (1999): From States to People: Civil Society and its Role in Governance. In: *Civil Society at the Millenium*. CIVICUS. Budapest.
- MISZLIVETZ FERENC (2001): A civil társadalom nyomvonalai az új európai térben. In : u.ő. : *Közép-Európa a kapuk előtt*. Savaria University Press, Szombathely. p. 66.
- NAVRACSICS TIBOR (1998): *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest.
- NIZÁK PÉTER (2005): A társadalmi egyeztetésről – a Nemzeti Fejlesztési Terv kapcsán. In: *Civil Szemle*, 2005/4, Budapest. pp. 91–101.
- NIZÁK PÉTER – PÉTERFI FERENC (2005): Közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság. In: Márkus Eszter (szerk.) [2005]: *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess*.

Nonprofit Szektor Analízis – Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról,
EMLA Egyesület.

SALAMON, LESTER M. – ANHEIER, HELMUT K. (1999): *Szektor születik II.: Összefoglaló egy nemzetközi nonprofit kutatás második szakaszáról.* Civitalis Egyesület, Budapest.

SALAMON, LESTER M. – SOKOLOWSKI, S. WOJCIECH – LIST, REGINA (2003): *Global Civil Society: An Overview.* Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies.

Forrás: <http://www.jhu.edu/~ccss/publications/pdf/globalciv.pdf>

Letöltés dátuma: 2008. 01. 30. 21:25

SALAMON, LESTER M. – SOKOLOWSKI, S. WOJCIECH – LIST, REGINA (2003): A civil társadalom „világnézetben”. *Acta Civitalis 3*, Civitalis Egyesület, Budapest.

SCHARPF, FRITZ W. (1998): *Interdependence and Democratic Legitimation.* MPIfG Working Paper 98/2,

Forrás: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html>

Letöltés dátuma: 2008. 01. 30. 21:20

SCHMITTER, PHILIPPE C. (2000): How to Democratize the EU and Why to Bother? Rowman & Littlefield. Idézi: Mislivetz Ferenc (2003): Európa jövője demokrácia, civil társadalom bővítés. In: Bayer József – Kiss Balázs (2003): *Trendváltások – Tanulmányok.* MTA PTI, Budapest.

SCHUTTER, OLIVIER DE (2002): Europe in search of its civil society. *European Law Journal*, 2. szám, pp. 198–217.

SEBESTYÉN ISTVÁN (2004): Civil dilemmák, civil kételyek a civil szervezetek (köz) életében. In: *Civil Szemle 2004/1*, Budapest. pp. 29–39.

SELIGMAN, ADAM B. (1992): Érvek a „civil társadalom” ellen. *Szociológiai Szemle 1992.* 1. szám, Budapest. pp. 75–80.

SELIGMAN, ADAM B. (1997): A civil társadalom eszméje. Budapest, Kávé Kiadó, 1997., p. 236.

SZABÓ MÁTÉ (1998): Az EU és a civil szervezetek. In: *Politikatudományi Szemle*, 1998/3. szám, pp. 93–110.

——— [szerk.] (2000): *Globális civil társadalom?* Budapest, Villányi úti könyvek 21., Budapest. p. 136. old.

——— (2004): *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom.* Századvég, Budapest. p. 282.

TAGGART, PAUL – SCERBIAK, ALEKS (1998): A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. *European Journal of Political Research*, 33. pp. 363–388.

WEISBROD, BURTON A.: A háromszektoros gazdaságban működő nonprofit szektor egy elmélete felé. In: Kuti Éva, Marschall Miklós (szerk): *A harmadik szektor – tanulmányok.*

Forrás: www.nonprofitkutatás.hu/letoltendo/541_a_harmadik_szektor.doc

Letöltés dátuma: 2004. 08. 23. 12:55

Dokumentumok:

Az Európai Közösség Bizottságának Közleménye „Az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában”, (Communication from the Commission of the European Communities on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe), COM(97) 241 végleges, 1997. június 6., Brüsszel, (nem hivatalos fordítás), Európa Ház, Budapest, 1998.

Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek: Szorosabb partneri kapcsolat, Bizottsági Vitaanyag, (Commission Discussion Paper „The Commission and Non-governmental Organisations: Building Stronger Partnership”, presented by President Prodi and Vice-president Kinnock), COM(2000) 11 végleges, 2000. 1. 18., Brüsszel, Európa Ház, Budapest, 2000.

Az Európai Bizottság közleménye „A konzultáció és a dialógus kultúrájának megerősítése felé: általános elvek és minimumszabályok a Bizottságnak az érdekelt csoportokkal való konzultációjához” (Communication from the Commission of the European Communities “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue –General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”), COM(2002) 704 végleges, 2002. 12. 11., Brüsszel. (a Szerző fordításában)

Az Európai Bizottság közleménye „STRATÉGIAI CÉLKITŰZÉSEK 2005–2009 Európa 2010: Partnerség Európa megújulásáért – fellendülés, szolidaritás és biztonság” COM(2005) 12 végleges. 2005.1.26., Brüsszel

Az Európai Bizottság „Zöld könyve – Európai Átláthatósági Kezdeményezés”, COM(2006) 194 végleges. 2006. 5. 3. Brüsszel

Az Európai Bizottság Közleménye „Az európai átláthatósági kezdeményezésről szóló zöld könyvet követő intézkedésekről” COM(2007) 127 végleges. 2007. 3. 21. Brüsszel

Az Európai Bizottság Közleménye „Európai átláthatósági kezdeményezés – Az érdekképviselőkkel fenntartott kapcsolatok keretrendszere (nyilvántartás és etikai kódex) COM(2008) 323 végleges, 2008.5.27., Brüsszel

European social dialogue and civil dialogue: Differences and Complementaries. EESC szeminárium. 2003. Brüsszel, június 10.

The EESC: A bridge between Europe and organized civil society.

Forrás: <http://www.esc.eu.int/publications/pdf/booklets/CESE-2004-009-EN.pdf>

Letöltés dátuma: 2006. 01. 23. 21:12.

Opinion of the Economic and Social Committee on the role and contribution of civil society organisations in the building of Europe. CES 851/99D/GW. Brussels, 22 September 1999. 3–4.

Függetlenség és partnerség – Civil társadalom az Európai Unióban és tagországaiban. Tanulmány, Európa Ház, 1999.

European Social Dialogue and Civil Dialogue: Differences and Complementarities. Bruxelles, EESC Seminar Pamphlet. 2003.

White Paper – A European Governance, The Commission of the European Communities, COM(2001)428 final, 2001.7.25., Brüsszel Forrás: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF> Letöltés dátuma: 2008.06.16. 14:20

White Paper on a European Communication Policy 2006. Forrás: http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/index_hu.htm Letöltés dátuma: 2006. 04. 01. 17:45.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye „A civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitása a civil párbeszéd keretében” SC/023 – CESE 240/2006. Brüsszel, 2006. 1. 17.

Az egyesületekre, alapítványokra vonatkozó közhasznúsági és nyilvántartási jogszabályok érvényesülésének, hatályosulásának elemzése, a kapcsolódó joganyag kritikai értékelése. Civil Iroda Alapítvány, 2003. A tanulmányt a Miniszterelnök Hivatal KITKH Civil Kapcsolatok Főosztálya rendelte meg.

CNNy Második jelentés a nemzeti stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról. Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért. A kézirat lezárva: 2005. szeptember 30. Forrás: <http://www.osszefogas.nonprofit.hu/rovat/22.html?archivum=> Letöltés: 2008.06.25. 12:35

5. A témakörrel kapcsolatos saját (ill. társszerzős) publikációk jegyzéke

Könyvfejezet:

Non-profit szektor az Európai Unióban, in: Kultúra és az Európai Unió, tanulmánykötet, Kultúrpont, Budapest, Hungary, 2005. 149–160. old.

Referált szakmai folyóirat:

Az NGO-k és az Európai Unió viszonyának változása, Acta Humana, Budapest, 1–2/2003. 14. évf. 54–65. old.

Műhelytanulmány:

CZAKÓ ÁGNES – SASVÁRI NÓRA (2002): *Érvek – tények – ötletek*, résztanulmány. Készült a „Gyakorlat és Kutatás” projekt számára. Nonprofit Kutatócsoport Egyesület, Budapest. pp15.

Forrás: http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/51_Czako_Sasvari.doc

Letöltés dátuma: 2008. 1. 30. 22:00

Könyvfejezet (angol nyelvű):

RIXER ÁDÁM – SASVÁRI NÓRA (2007): *Civil Society*, in: Corruption risks in Hungary 2007 – National Integrity System Country Study, Part One, Transparency International. Nyitott Könyvműhely, Budapest. 147–156. old.