

Országgyűlés Hivatala

**PARLAMENTEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM**  
**Interakció a parlamentek és a civil társadalom között**

**JELENTÉS**

**Dr. Szili Katalin**  
**Magyar Országgyűlés Házelnöke**

**Budapest, 2008. április**

## **Tartalomjegyzék**

<b>TARTALOMJEGYZÉK.....</b>	<b>2</b>
<b>BEVEZETÉS.....</b>	<b>3</b>
<b>1. AZ INTERAKCIÓ KALEIDOSZKÓPJA – A PARLAMENTEK ÉS A CIVIL TÁRSADALOM KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK SZABÁLYOZÁSÁNAK ÉS INTÉZMÉNYESÜLT FORMÁINAK SOKSZÍNŰSÉGE.....</b>	<b>5</b>
<b>2. A CIVIL TÁRSADALOM INPUTJA A PARLAMENT MUNKÁJÁHOZ A JOGALKOTÁSI FOLYAMATBAN.....</b>	<b>9</b>
<b>3. ELVÁRT ÉS KAPOTT INPUTOK.....</b>	<b>12</b>
<b>4. A JÖVŐ TERVEI, PROGRAMJAI.....</b>	<b>14</b>
<b>5. A TANULMÁNY FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSAI .....</b>	<b>16</b>

## **Bevezetés**

Ma már közhelyszerűnek tűnik az a megállapítás, hogy a civil társadalom nélkülözhetetlen szerepet tölt be a társadalmak demokratizálódási folyamataiban. Hatvan évvel ezelőtt ez a megállapítás még az utópiák sorába tartozott. Valójában az elmúlt húsz évben – a civil társadalom és szervezeteinek megerősödésével – vált ez a jelenség megtapasztalható valósággá. Mi sem bizonyítja ezt jobban, hogy az európai politika egyik alappilléret jelenti a civil társadalommal való együttműködés.

Amikor a parlament és a civil társadalom közötti interakciók főbb jellemzőit keressük, valamint ezek azonosítására teszünk kísérletet, kiindulási pontnak tekinthetjük azokat, az Európa Tanács által is közzétett és az európai tagországok által általánosan elfogadott téziseket<sup>1</sup>, hogy:

- a civil társadalommal folytatott interakciók – mindkét fél részéről – egyfajta tanulási folyamat részeként valósulnak meg,
- ezek az interakciók kiegészítik a reprezentáció azon fórumait, amelyek szelektív struktúrájuk miatt nem képesek a társadalmi élet minden aspektusát megjeleníteni,
- a civil társadalommal folytatott interakció nem csak a konzultációt kell, hogy magában foglalja, hanem a részvételt (a participációt) is.

Ezeknek a tételeknek az elfogadása és alkalmazása azt szolgálja, hogy a törvényalkotás folyamata nyitottabb és átláthatóbb legyen, érzékenyen reagáljon a társadalomban végbemenő változásokra, de leginkább azt, hogy a törvényhozás minősége javuljon.

Ehhez szorosan kapcsolódik az az Európai Unióban is deklarált alapelv, hogy (a nyitott kormányzás és) a nyitott jogalkotás csak akkor valósulhat meg, ha a döntések minél szélesebb körből merített résztvevők bevonásával születnek meg, és a közös döntéshozatali, jogalkotási munkában, együttgondolkodásban a gazdaság, a politika és a

---

<sup>1</sup> E téziseket hangsúlyozza például:

- Committee of Ministers: Resolution Res(2003)8 (19 November 2003) Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe
- Parliamentary Assembly: Resolution 1589 (2007) Co-operation between the Parliamentary Assembly and the Conference of INGOs
- Conference of National Parliaments and Regional Assemblies: „Representative democracy, European affairs and active citizenship”, Final Declaration (Strasbourg, 12 September 2007)

civil társadalom szereplői meggyőződéssel és minél nagyobb számban vesznek részt.

*Hangsúlyozni kell, hogy a nyitottság és átláthatóság részben norma, részben eszköz. Mint ismeretes, a fogalmak tartalma – a nyitottság és az átláthatóság – arra utal, hogy az állampolgároknak (és szervezeteiknek) joguk van tudni, hogy mi zajlik (a kormányzás), a törvényalkotás területén, és (a kormányzásnak) a törvényalkotásnak az a kötelezettsége, hogy működése átlátható, nyitott legyen.*

A parlament és a civil társadalom közötti kapcsolatok elemzése során fontos azonosítani az interakcióban résztvevő aktorok szerepeit, valamint az interakciót irányító szabályok rendszerét.

Annak érdekében, hogy ezekről a kérdésekről átfogó képet kapjunk, az Európa Tanács tagországainak körében rövid felmérést végeztünk az elmúlt hónapban. A megkérdezett 47 tagállamból 32 küldött vissza értékelhető válaszokat.<sup>2</sup>

Az ECPRD rendszeren keresztül kiküldött kérdőívvel az alábbi kérdésekre kerestük a választ:

- A kérdések első csoportja a parlamentek és a civil társadalom közötti együttműködések szabályozására vonatkozott. Ezzel az volt a célunk, hogy felmérjük, melyek azok a közös pontok, amelyek tetten érhetők abban a sokszínű jogi, szabályozási környezetben, ami a tagországokra jellemző.
- A kérdések második csoportjában arra vártunk választ, hogy milyen intézményesült formái vannak a parlamentek és a civil társadalom közötti együttműködésnek. E kérdésekre adott válaszok segítségével bemutatathatók azok az intézményesült keretek, amelyekben az európai tagállamok a civil társadalommal folytatott interakcióikat megvalósítják.
- Választ vártunk a megkérdezettektől arra is, hogy milyen elvárt és kapott inputok jellemzik a parlamentek és a civil társadalom közötti interakciókat. E kérdésen keresztül válik feltárhatóvá a parlament és a civil társadalom szervezetei közötti interakciókat meghatározó elvárásrendszer.
- Végezetül az egyes tagországok civil társadalommal való együttműködésének jövőre orientált programjaira kérdeztünk rá azért, hogy a válaszok alapján – amelyek az együttgondolkodást segítették elő – vázoljuk az interakciók

---

<sup>2</sup> Az adatgyűjtést 2008. április 10-én zárult le.

fejlesztésének új irányait.

## **1. Az interakció kaleidoszkópja – a parlamentek és a civil társadalom közötti együttműködések szabályozásának és intézményesült formáinak sokszínűsége**

Amilyen sokszínűek az Európa Tanács tagállamai a parlamenti működés tekintetében, olyan sokszínűek a civil szervezetekkel való együttműködéseknek a jogi, szabályozási módjai és formái is.

Az összehasonlító nemzetközi közjogi vizsgálatok (Anheier 2001, Archambault 2003)<sup>3</sup> szerint ebben például meghatározó szerepet játszanak az adott ország jogi, törvényalkotási sajátosságai, ebből következően a parlamenti működési formáik, a civil társadalom demokráciákban betöltött szerepéről vallott állásfoglalások, illetve az, hogy a civil szervezetek milyen státuszt vívtak ki maguknak a jogalkotási folyamatokba való beleszólásban.

### ***Hogyan szabályozzák az egyes parlamentek a civil társadalommal való együttműködésüket?***<sup>4</sup>

Az együttműködések szabályozásának kaleidoszkópjában a következő állandósult formák vázolhatók fel az egyes tagországok parlamenti gyakorlatában:

- A civil társadalom képviselőivel az együttműködések, interakciókat a válaszadók leggyakrabban a *Házszabályban* vagy a *Házszabály és az Alkotmány által* közösen előírt szabályok szerint alakítják ki.
- Ezeken a statisztikailag is kimutatható hasonlóságokon kívül a civil szervezetekkel való együttműködések szabályozásának *országspecifikus sajátosságai* is megjelennek (pl. az Alkotmány írja elő, és/vagy az általános jogalkotási törvény, és/vagy a parlamentre vonatkozó törvény, de szabályozhatja több törvény is, illetve olyan sajátos esetek is előfordulhatnak, mint az egyéni és közösségi kezdeményezések, referendumok, petíciók).

<sup>3</sup> Anheier, Helmut 2001. Foundations in Europe: A Comparative perspective. Civil Society Working Paper No.18. Center for Civil Society:LSE; Archambault, Edith 2002 Nonprofit Sector Models in Western Europe. Paper Presented at the CEDAG Conference "Towards stronger partnerships in a enlarged Europe" Warsaw.

<sup>4</sup> A kérdőívben feltett kérdés: *Q2 How and since when are forms of co-operation between the Parliament and the civil society regulated?*

Európai szinten vizsgálva tehát a tagországok különböző történelmi, társadalmi sajátosságainak köszönhetően a civil társadalommal kialakított törvényi szabályozások, illetve azok alkalmazása is éppoly sokszínű, mint maga az európai civil társadalom.

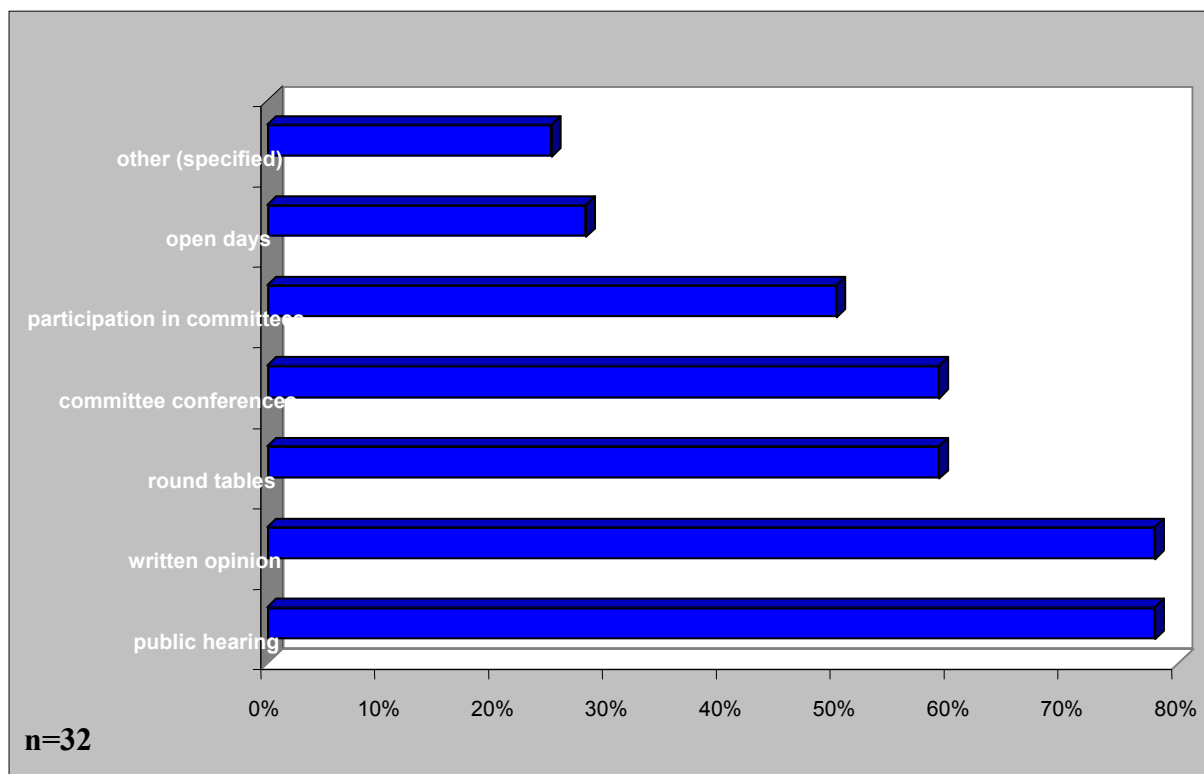
***Milyen intézményesített formái alakultak ki a civil társadalommal való együttműködések gyakorlatának az egyes tagországok parlamenti működése során?***

A jogi és szervezeti struktúrák sokszínűsége miatt az intézményesített formák meghatározása konceptuális nehézségekbe ütközik, ahogy ezt néhány válaszadó jelezte is. Ennek ellenére megfigyelhető egy intézményesülési trend, miszerint a nemzeti parlamentek és a civil társadalom közötti dialógusok egyre inkább formalizáltakká válnak, illetve konkrét szervezeti formákat öltenek.

Mint az alábbi ábrán látható, az általánosan bevett gyakorlat szerint legalább két – három intézményesített formát alkalmaznak a tagországok parlamentjei a civil társadalom, illetve annak képviselőivel való dialógusban.

A leggyakrabban alkalmazott formái ennek a két- vagy többoldalú dialógusnak a *közmeghallgatás* és az *írásbeli észrevételek benyújtása*. Ezeket követik a *kerekasztal megbeszélések*, valamint a *civil szervezetek bizottsági konferenciákon, rendezvényeken való részvételének* gyakorlata. Kevésbé gyakori a civil szervezetek *bizottsági üléseken való részvétele*, illetve még kevésbé elterjedt a *nyílt napok* szervezése az egyes parlamentek körében. Némely tagországokban egyéb „specifitások” is előfordulnak, mint a már említett *egyéni és közösségi iniciatívák, referendumok, petíciók benyújtásának* lehetőségei.

**A parlamentek civil társadalommal kialakított együttműködéseinek  
intézményesített formái<sup>5</sup>**



Ezek az interakciós formák és gyakorlatok több fontos kérdést vetnek fel:

- A civil társadalom számára ritkán adódik lehetőség a mediálatlan interakcióra a törvényhozási gyakorlatban. Ez megmagyarázható gazdaságossági, hatékonysági érvekkel, de nem szabad figyelmen kívül hagyni a közvetlen interakcióban rejlő lehetőségeket sem.
- Az interakciókban a közvetett formák elterjedése a civil szervezetek számára a politikai befolyás és az érdek-képviseleti potenciál csökkenését jelentheti, míg a törvényhozó szemszögéből egy értékes és gyakran megfizethetetlen reprezentativitással rendelkező információforrás veszhet el.

<sup>5</sup> A kérdőívben feltett kérdés: *Q3 What formal acts of dialogue and cooperation between Parliament and civil society are practiced in your country?*

- Európa pluralisztikus demokráciáiban egyre növekszik a civil társadalom politikai és társadalmi jelentősége, valamint növekszik hozzájárulási potenciálja a törvényhozási folyamatban. Ezért egyre több erőforrást kell fordítani a civil társadalommal folytatott minél közvetlenebb és intenzívebb kapcsolattartására. Ez a közvetlen kapcsolat elősegíti azt, hogy minden törvényhozó testület a lehetőségeihez képest minél közelebb kerüljön a civil szervezetek által képviselt társadalmi kezdeményezésekhez és a választópolgárokhoz.
- A fentiekből következik az is, hogy – ugyancsak gazdaságossági és hatékonysági okokból – egyre elterjedtebbé váltak a parlamentek és a civil ernyőszervezetek közötti kapcsolatok. Ugyanakkor ez nagyon sok esetben éppen a bázisszervezetekkel való kapcsolattartás csökkenését eredményezheti. A civil szervezetek által képviselt állampolgárok számára ez a közvetettség sok esetben problematikusá válhat, hiszen az ernyőszervezetekkel való kapcsolatban a civil szervezeti tag – úgy is mint állampolgár – szerepe egyre kevésbé definiált, illetve meghatározó.
- Mindezekből következően számolni kell azzal, hogy a civil érdek-képviselési elem által megtestesített értékek csorbát szenvedhetnek. A civil/nonprofit szervezetek transznacionális képviselésével foglalkozó kutatások (Rondo-Brovetto 2002)<sup>6</sup> egyik lényeges megállapítása, hogy hatékony érdekmegjelenítésre és -képviselésre általában a magasan professzionalizált és a nagy bevételű szervezeteknek van több lehetőségük. A gyenge szervezeti és anyagi erőforrásokkal rendelkező civil szervezetek releváns problémái ezen erőforrások hiányában igen gyakran rejtve maradnak, vagy nem eléggé artikuláltak jelennek meg a törvényhozásban, akár nemzeti, akár európai szinten.
- Ennek a „kényszerű szelekciónak“ a következtében egyfajta párhuzamos reprezentativitás alakulhat ki, amely nem csak az 1990 után csatlakozott tagországoknál észlelhető, ahol a civil társadalom félig szervesen intézményesült formákból született újjá a demokratizálódási folyamatokkal egyidőben, és ahol a civil társadalom és szervezetei erőforrásaik (anyagi, szellemi, társadalmi tőke, idő) tekintetében igen heterogének. Megfigyelhető ez a tendencia azon országoknál is,

---

<sup>6</sup> *Rondo-Brovetto, Paolo* 2002. Nonprofit Organisationen und die Europäische Union. In Badelt Ch. (Hrsg.) Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management. 3. überarb. und erw. Aufl. Stuttgart: Schaeffer-Poeschel 633-658.



ahol a civil társadalom és a parlament közötti együttműködések és interakciók több évtizedes múltra tekintenek vissza.

## 2. A civil társadalom inputja a parlament munkájához a jogalkotási folyamatban

Mind a hétköznapi tapasztalatok, mind a civil társadalommal foglalkozó szakirodalmi elemzések (pl. Wright 1985)<sup>7</sup> számos olyan tulajdonságát tartják nyilván a civil társadalomnak és szervezeteinek, amelyek mintegy kijelölik a demokratikus működésben betöltött szerepeiket és feladataikat, így például:

- A civil társadalom fontos közvetítő szerepet játszik az állam és a társadalom között.
- A civil társadalom megváltoztatja a hatalom egyensúlyát az állam és a társadalom között, az utóbbi javára.
- Ellenőrzi és felügyeli az államot a közélet erkölcsének, a politikai döntések indokoltságának nyilvános megítélése révén.
- A civil társadalom önmagában is gyarapíthatja azon folyamatok, illetve intézmények számát, amelyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a demokratikus intézmények és folyamatok legitim és kiszámítható módon válaszoljanak az új társadalmi kihívásokra.

***Melyek azok a funkciók és szerepek, amelyeket a civil társadalom és szervezetei a parlamenti – főként törvényhozási – folyamatokban betölthetnek? Ezek a funkciók és szerepek milyen erősséggel jelennek meg a jogalkotási folyamatban?***

Abban csaknem általános volt az egyetértés a válaszadók között, hogy a civil társadalom *legfontosabb funkciója* a parlamenti jogalkotási folyamatban a *társadalmi igények közvetítése* a törvényalkotó felé. Ez a funkció a civil társadalom természetéből következik.

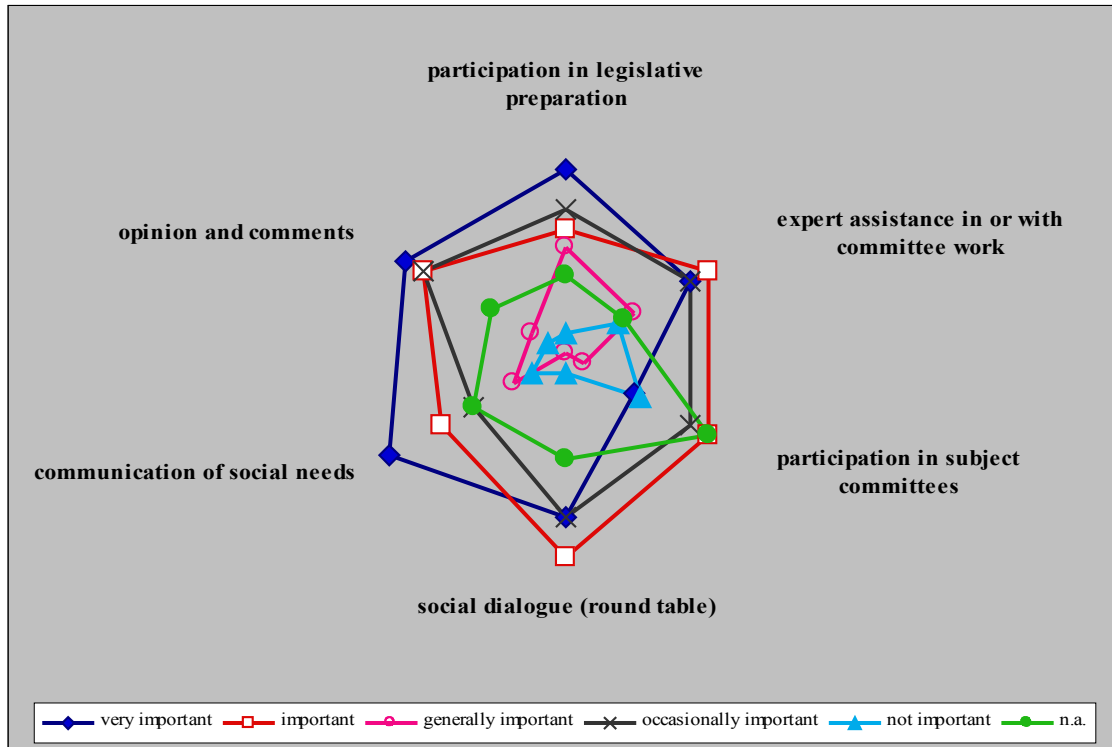
A megítélések szerint az előbbiekhöz hasonlóan nagyon *fontos* szerepet játszanak a civil szervezetek a *törvényelőkészítés folyamatában*. Ez társadalmi egyeztetéseket és vitákat, vagy éppen szakértői munkát jelenthet.

---

<sup>7</sup> Wright, Daniel 1985. Civil Society: Democratization and Development: Clearing the Analytical Ground. Democratization, 3. 375-390.

Mint az alábbi ábra is mutatja, a válaszok jól differenciálódtak a tekintetben, hogy a civil társadalom jogalkotási folyamatban játszott szerepei közül melyeket helyezték el a *nagyon fontos, fontos, általában fontos, esetenként fontos és nem fontos kategóriák* mentén.

### A civil társadalom inputjának megítélése a jogalkotási folyamatban<sup>8</sup>



A válaszadók a jogalkotási folyamatban betöltött *fontos* szerepek között azonosították a *társadalmi egyeztetést, a bizottságokban való részvételt, valamint a bizottságokban kifejtett szakértői munkát*. Figyelemre méltó, hogy a civil társadalom inputjainak *esetenként fontosságát* leginkább három területre koncentrálták a válaszadók: *a törvényelőkészítésben való részvétel, a bizottságokban kifejtett szakértői munka, illetve a bizottságokban való részvétel*.

Összegezve megállapítható, hogy a törvényhozás számára a civil társadalom legfontosabb inputjai a megítélések szerint:

- a társadalmi egyeztetésben való részvétel,

<sup>8</sup> A kérdőívben feltett kérdés: *Q1 Please grade the importance of civil society input at various stages of the parliamentary legislative procedure.*

- a társadalmi igények közvetítése,
- a törvényjavaslatok véleményezése.

Joggal vetődik fel az a kérdés, hogy az inputok mennyiben függenek össze a civil szektor társadalmi-gazdasági szerepeivel. Kérdés az is, hogy mennyiben teszi „különlegessé“, modifikáltabbá és differenciáltabbá az említett inputokat az a szituáció, hogy azokat a törvényalkotási folyamat során kell érvényesíteni.

A civil társadalommal foglalkozó elméleti irodalom szerint (Evers 1995, Walcher 1997)<sup>9</sup> a civil/nonprofit szektor legfontosabb szerepe – az állammal, a piaci szereplőkkel és a háztartásokkal (állampolgárokkal) kialakított – külső kapcsolataiban nyert erőforrások közvetítése. Többek között ez az erőforrásközvetítő szerep teszi a civil szektort a többi (az állami, a piaci és az informális) szektor között egyfajta intermedier területté, amely azáltal lesz komplex kapcsolatok színtere, hogy összekapcsolja a többi szektort is egymással.

Ebben az intermedier szerepben a civil/nonprofit szektor két legfőbb funkciója az erőforrások allokációja, azaz az állami és piaci szektor hiányosságainak kiegészítése, illetve az erőforrások integrációja, tehát a civil társadalom stabilizálása, társadalmi és politikai aktivizálása.

A válaszok értékelése alapján jól látható, hogy a parlamenttel folytatott interakciókban elsősorban a civil társadalom allokatív funkciói érvényesülnek, úgy mint: a társadalmi igények közvetítése, törvényjavaslatok véleményezése. Mindkét esetben arról van szó, hogy a civil társadalom által birtokolt erőforrások (a kapcsolatok, a vélemények, az információk, a társadalmi beágyazottságból eredő reprezentativitás) kerülnek szétosztásra a parlament felé a legkülönfélébb interakciós folyamatokban.

A civil társadalom leginkább értékelt inputjai közül – a társadalmi egyeztetésekben – az integratív funkciói kerül előtérbe, mégpedig a civil társadalom és szervezetei által megjelenített aktivitás révén.

---

<sup>9</sup> Evers, Adalbert 1995. Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area. *Voluntas* 2. 159-182.; Walcher, Gesa 1997. Funktionsbestimmungen des Dritten Sektors. In *Arbeitspapiere des Osteuropa-Institutes*, Heft 14. Berlin: Freie Universität 1-33.

Összességében tehát elmondható, hogy a parlamenttel folytatott interakciókban a civil társadalom mindkét erőforrást mobilizáló funkciója, – az allokáció és integráció – ha eltérő erősséggel is, de érvényre jut.

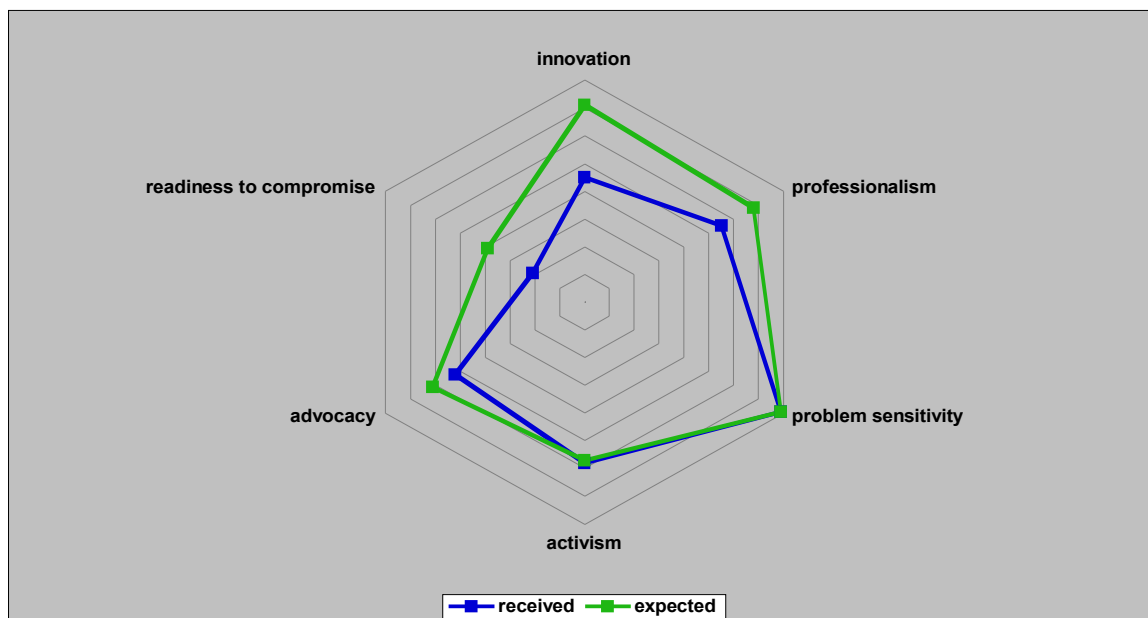
### 3. Elvárt és kapott inputok

Minden optimális kapcsolat, interakció előfeltétele az, hogy az elvárt és kapott inputok egymásnak megfeleljenek. Kevésbé optimálisan alakulnak a kapcsolatok, az interakciók, ha az elvárt és kapott inputok között jelentős diszkrepancia áll fenn.

A parlamentek és a civil társadalom interakcióinak vizsgálata során alapvető fontosságú annak az elemzése, hogy a jogalkotási folyamatban a civil társadalomtól milyen inputokat várnak el és milyen inputokat kapnak a parlamentek.

Az alábbi ábrán jól látható, hogy a jogalkotási folyamatban a válaszadók szerint a parlamentek által elvárt és kapott inputok a civil társadalom *problémaérzékenységét és aktivitását* illetően esnek egybe.

#### A civil társadalomtól elvárt és kapott inputok a jogalkotási folyamatban<sup>10</sup>



<sup>10</sup> A kérdőívben feltett kérdések: Q5 What is the dominant form of input you receive from civil society during the parliamentary legislative procedure? Q6 What is the dominant form of input you expect from civil society during the parliamentary legislative procedure?

Mindez azt mutatja, hogy ez az a két legfontosabb attribútuma a civil társadalomnak, amelyek a parlamenti jogalkotási folyamatban optimálisan érvényesülnek.

A civil társadalom rugalmassága, reaktivitása mellett a legjellemzőbb attribútumai között tartják számon az innovativitást. A felmérés egyik legmeglepőbb eredményének tekinthető, hogy a civil társadalom és annak szervezetei jogalkotási folyamatban nyújtott *innovativitását* messze alacsonyabbnak ítélték a válaszadók, mint amelyet elvárnak tőlük. Ennek az eredménynek az értékelése szorosan összefügg a *professzionalizáció* mértékével, ahol ugyancsak – bár némiképp kisebb mértékű – különbség volt az elvárt és a kapott input között.

Az eredmények értékelésekor két szempontot nem hagyhatunk figyelmen kívül:

- Mint látható volt a fentebb bemutatott eredmények alapján a civil társadalomnak és szervezeteinek erősen formalizált és mediatizált lehetőségük van részt venni a parlamenti jogalkotási munkában – ez pedig kevés teret enged annak a fajta szervezeti, működésbeli és tevékenységbeli innovativitásnak, ami egyébként a civil szervezetek egyik jellemző sajátossága.
- A nonprofit kutatások szerint (Salamon 1987)<sup>11</sup> a civil szervezetek működésének egyik jellemző hiányossága (kudarc) a filantróp amatőrizmus. Noha az elmúlt húsz évben éppen a professzionalizmus terén fejlődtek a legtöbbet a civil szervezetek, de a jogalkotási folyamatokban való professzionális munkához többségük még nem mindig rendelkezik a megfelelő számú és minőségű szakértőkkel.

Ahogy a korábban részletezett eredmények is mutatták, a civil társadalom parlamenti munkához való legfontosabb hozzájárulásának a *társadalmi szempontok érvényesítését* tartották a válaszadók. Jól látható, hogy ezen a téren volt a legkisebb különbség az elvárt és kapott input között.

Figyelemre méltó, hogy noha a válaszadók valamivel több *kompromisszumkészséget* várnának el a civil társadalom szereplőitől, de a többségük értékelte azt a fajta konfliktusos kooperációt (Evers 1995), amely a civil szervezetek interakcióinak oly jellemző

---

<sup>11</sup> Salamon, Lester 1987. Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government- Nonprofit Relations. In Powell, W.W. (ed): The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University Press. 99-117.

sajátossága.

Az eredmények itt azt mutatják, hogy a problémaérzékenység és az aktivitás területén a parlamentek és a civil társadalom közötti interakciók optimálisnak mondhatók. Ezzel szemben az elvárt és kapott innovativitás tekintetében megmutatkozó diszkrepancia a parlamentek és civil társadalom közötti interakciók egyik fontos, fejlesztendő illetve tematikus területét jelentheti.

#### **4. A jövő tervei, programjai**

A válaszadók jövőre orientált programja a parlament és a civil társadalom közötti interakciók tekintetében három kulcsterületre irányult:

##### ***1. e-Parlament: új információs, kommunikációs technológiák bekapcsolása a civil társadalommal folytatott interakcióba***

A javaslatok ezen csoportja „modernizálná” az interakciókat a modern kommunikációs technológiák lehetőségeinek kihasználásával. Ezek a javaslatok egyfelől szélesítenék a parlament és a civil társadalom közötti kapcsolatokat, másfelől lehetőséget adnának – a fentebb már problémaként felvetett – bázisszervezetekkel és az állampolgárokkal történő direkt és hatékonyabb interakciókra.

##### ***2. A meglévő kapcsolatok szélesítése és differenciálása***

Ezen javaslatok egy része a meglévő kapcsolatok javítását, a civil szervezetek szélesebb körű részvételét tervezi a törvényhozási folyamatban. Ennek konkrét formái: a párbeszéd javítása, részvétel biztosítása a törvényelőkészítés korai szakaszában. Figyelemre méltó javaslat, a törvények hatásvizsgálatába a civil szervezetek mind gyakoribb és szélesebb körű bevonása.

### **3. A civil társadalommal kialakított interakciók minőségi javítása, illetve az interakciók formáinak direktebb törvényi szabályozása**

A javaslatok ezen csoportjának vizsgálata során jól érzékelhető, hogy azokban a tagországokban ahol a civil társadalom és a törvényhozás között még nem igazán hosszú múltra és jól bejáratott gyakorlatra tekintetnek vissza az interakciók, számos kritika fogalmazódik meg a civil társadalommal szemben.

E csoportba sorolható néhány olyan tagország javaslata is, ahol már évtizedek óta jól működnek a civil társadalommal kialakított interakciók. Egyes javaslataik a civil érdekképviselő egy sajátos formájának, a lobbitevékenységnek az átláthatóbbá tételére és szabályozására vonatkoztak.

Összességében megállapítható, hogy a válaszadó tagországok elsősorban a parlamentek és a civil társadalom közötti interakciók új formáit, közvetlenebb és direktebb lehetőségeit keresik. Ezek azokat a szándékokat mutatják, amelyek a fentebb már jellemzett intézményesülési trend „eltérítésére“ irányulnak. A tagországok további jövőbeni célja – a meglévő szervezeti keretek mellett – a civil társadalommal kialakított kapcsolatok javítása és szélesítése, a kapcsolatok minőségének és szabályozásának kiterjesztése.

A javaslatok részletesebben:

#### **a) A civil társadalommal való interakciók új formáinak kialakítására tett javaslatok:**

- *Az információs technológiák még hatékonyabb alkalmazása, az átláthatóság növelése és a civil társadalommal való kapcsolatok hatékonyabbá tétele érdekében.*
- *Az internetet és más kommunikációs technológiák bekapcsolása a kapcsolattartásba.*
- *Több program kidolgozásával, az információs technológiák növelésével erősíteni a parlament és a civil társadalom kapcsolatát.*
- *Még több és még közvetlenebb kapcsolat kialakítása a képviselők és a polgárok között: e-Parlament.*

#### **b) A meglévő kapcsolatok javítása, szélesítése**

- *A civil szervezetek még nagyobb részvételének biztosítása a véleményezésben és a szakértésben a törvényhozási folyamat során.*

- Szorosabb kapcsolat, új formák kialakítása a civil szervezetekkel való kapcsolattartásban.
- A párbeszéd továbbfejlesztése.
- Már a törvényalkotás legkorábbi fázisában a civil társadalom javaslatainak eljuttatása a parlamenthez, a bizottságokhoz.
- A civil szervezetek nagyobb mértékű bevonása a törvényelkészítésbe.
- A civil társadalom bevonása a törvények hatásvizsgálatába.

**c) A kapcsolatok minőségének javítása és szabályozása**

- A civil társadalom és a törvényalkotás szereplői partnernek tekintsék egymást és ne két ellentétes oldalnak.
- Kölcsönösen előnyös kapcsolat kialakítása.
- Még átláthatóbbá tétele annak, hogy a képviselőket miként befolyásolják a civil lobbisták.
- A (lobbi) kapcsolatok törvényi szabályozása.
- Csatornázott kapcsolat kialakítása, ösztönzése annak, hogy a civil társadalom konkrétan fogalmazza meg a javaslatait, átfogó javaslatokat tegyen, ne csak egy-egy eseményre reagáljon.
- Az állampolgárok kezdeményezéseinek stimulálása.
- A népi kezdeményezések támogatása.

**5. A tanulmány főbb megállapításai**

A tagországok különböző történelmi, társadalmi sajátosságainak köszönhetően a civil társadalommal kialakított törvényi szabályozások, illetve azok alkalmazása is éppoly sokszínű, mint maga az európai civil társadalom.

Az egyes tagországok parlamenti gyakorlatában a civil társadalom képviselőivel való interakciókat, együttműködéseket leggyakrabban a Hárszabály, a Hárszabály és az Alkotmány által közösen előírt jogszabályok, illetve országspecifikus sajátosságok szabályozzák.

A parlament és civil szervezetekkel való együttműködések intézményesített formái közül a válaszadó tagországok leginkább a közmeghallgatást és az írásbeli észrevételek benyújtását



részesítik előnyben. Ezeket követik a kerekasztal megbeszélések és a civil szervezetek bizottsági konferenciákon, rendezvényeken való részvételének gyakorlata.

A törvényhozás számára a civil szervezetek legfontosabb inputjai a megítélések szerint: a társadalmi egyeztetésben való részvétel, a társadalmi igények közvetítése, a törvényjavaslatok véleményezése.

A parlamenttel folytatott interakciókban a civil társadalom mindkét, legfontosabb erőforrás mobilizáló funkciója – az allokáció és az integráció – ha eltérő erősséggel is, de érvényre jut.

A jogalkotásban a civil szervezetektől elvárt és kapott inputok a civil szervezetek problémaérzékenysége és az aktivitása területén esnek egybe. Ezzel szemben az innovativitás tekintetében megmutatkozó diszkrepancia a parlamentek és a civil szervezetek közötti interakciók egyik fontos fejlesztendő területét jelentheti.

A válaszadó tagországok elsősorban a parlamentek és a civil szervezetek együttműködésének új formáit, a közvetlenebb és direktebb kapcsolat kialakításának lehetőségeit keresik.

***A tanulmány által felvetett főbb vitaindító kérdések:***

- A civil társadalom számára ritkán adódik lehetőség a mediálatlan interakciókra a törvényhozási gyakorlatban, így elveszhetnek a közvetlen interakcióban rejlő lehetőségek.
- Az intézményesített kapcsolattartási formák azt a veszélyt hordozzák magukban, hogy a civil társadalom szervezeteivel kialakított kapcsolat személytelenné, automatizálttá és túlformalizálttá válhat.
- A parlamentek elsősorban az ernyőszervezetekkel alakítanak ki szoros kapcsolatot, azonban a bázisszervezetek felé való nyitás is fontos, hiszen az állampolgárok elérése ezeken a szervezeteken keresztül valósulhat meg direkt módon.
- A gyenge szervezeti és anyagi erőforrásokkal rendelkező civil szervezetek releváns problémái gyakran rejtve maradnak vagy nem jól artikuláltan jelennek meg a törvényhozásban.

- A civil szervezetek között „kikényszerített szelekció“ következtében egyfajta párhuzamos reprezentativitás alakulhat ki.
- Fontos tisztázandó kérdés, hogy milyen innovativitást várnak el a parlamentek a civil társadalomtól a jogalkotási folyamatokban.
- Kérdés az is, hogy a civil társadalom szervezeteitől mennyire várható el a professzionalizmus a jogalkotási folyamatba történő bekapcsolódás során.
- Végezetül vitakérdés az is, hogy mennyire kell mélyíteni és bővíteni a civil társadalommal való együttműködést a jövőben.

*A jelentést dr. Bartal Anna Mária szociológus, egyetemi docens tanulmánya alapján összeállította: Rostási-Szabó Zsuzsanna, az Országgyűlés Civil Irodájának vezetője*