

DR. SZILI KATALIN ELNÖK ASSZONY BESZÉDE

Parlamenti Elnökök Európai Konferenciája (*Strasbourg, 2008. május 22.*)

Parlamentek és civil társadalom

Interakció a parlamentek és a civil társadalom között

Tisztelt Elnök Úr, tisztelt levezető Elnök Asszony, tisztelt Parlamenti Elnökök, kedves Kollégák!

Nagy megtiszteltetés, hogy első előadóként beszélhetek a parlamentek és a civil társadalom egymásra ható kapcsolatrendszeréről. Örömmel vállaltam el ennek a szívemhez nagyon közel álló témának a bemutatását. Elköteleztem magam amellett, hogy Magyarországon egy valóban nyitott parlamentet hozunk létre, bővítsük a civil társadalom és a parlament közötti együttműködést.

Felmérést végeztünk az elmúlt hónapban az Európa Tanács tagországainak körében, amelynek következtetéseit a kiküldött jelentés részletesen tartalmazza. E felmérés alapján előadásomban elsőként általánosságban elemzem a parlamentek és a civil társadalom közötti kapcsolatokat. Ezt követően beszélek a magyar gyakorlatról, majd megfogalmazom azokat a kérdéseket, amelyek reményeim szerint tartalmas vitát indítanak el a témával kapcsolatban.

Az európai politika egyik alappilléret jelenti a civil társadalommal való együttműködés. Amikor a parlament és a civil társadalom közötti **kapcsolatrendszer főbb jellemzőit keressük, kiindulási pontnak** a következőket tekinthetjük:

- a civil társadalommal kialakított kapcsolatok – egyfajta **tanulási folyamat** részeként valósulnak meg,
- ez a viszonyrendszer **kiegészíti a képviselő fórumait,**
- a civil társadalommal kialakított kapcsolatok a konzultáció mellett a **részvételt** is magukban foglalják.

Ezek a tézisek az Európa Tanács számos dokumentumában is megjelennek, az európai tagországok által általánosan elfogadottak. Alkalmazásuk azt szolgálja, hogy a törvényalkotás folyamata nyitottabb és átláthatóbb legyen, érzékenyen reagáljon a társadalomban végbemenő változásokra, a törvényhozás minősége javuljon. Ehhez szorosan kapcsolódik az Európai Unióban is deklarált **nyitott jogalkotás alapelve**. Ez csak akkor valósulhat meg, ha a közös

döntéshozatali, jogalkotási munkában, a gazdaság, a politika és a civil társadalom szereplői minél nagyobb számban és aktívan vesznek részt.

A parlament és a civil társadalom közötti kapcsolatok elemzése céljával az Európa Tanács tagországai körében felmérést végeztünk, amelynek eredményei a következők.

Az együttműködések szabályozásának és intézményesült formáinak *sokszínűségét* érzékelteti az általunk adott „**interakció kaleidoszkópja**“ elnevezés.

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

A jogi és szervezeti struktúrák sokszínűsége miatt az **intézményesített formák** meghatározása fogalmi nehézségekbe ütközik, ahogy ezt néhány válaszadó jelezte is. Ennek ellenére megfigyelhető egy *intézményesülési trend*, amely szerint a nemzeti parlamentek és a civil társadalom közötti párbeszéd egyre inkább formalizált, konkrét szervezeti formát ölt. A leggyakrabban alkalmazott formái ennek a két- vagy többoldalú párbeszédnek a *közmeghallgatás* és az *írásbeli észrevételek benyújtása* (a válaszadók 78% alkalmazza). Ezeket követik a *kerekasztal-beszélgetések*, a *civil szervezetek bizottsági konferenciákon, rendezvényeken való részvételének* gyakorlata (59%). Kevésbé gyakori a civil szervezetek *bizottsági üléseken való részvétele* (50%), illetve még kevésbé elterjedt a *nyílt napok* szervezése (28%). Némely tagországban egyéb sajátosságok is előfordulnak, mint az *egyéni és közösségi kezdeményezések, népszavazások, petíciók* benyújtásának lehetőségei.

A parlamentek és a civil társadalom közötti kapcsolatrendszer említett formái és gyakorlata több fontos **kérdést vet fel**:

- A civil társadalom számára a törvényhozási gyakorlatba történő közvetett bekapcsolódásra adódik lehetőség, amely számukra a politikai befolyás és az érdek-képviselési lehetőség csökkenését jelentheti, míg a törvényhozó szemszögéből egy értékes és gyakran megfizethetetlen képvisellel bíró *információforrás veszhet el*.
- Egyre növekszik a civil társadalom politikai és társadalmi jelentősége, ezért egyre *több erőforrást* kell fordítani a civil társadalommal folytatott minél közvetlenebb és

intenzívebb kapcsolattartásra.

- Egyre elterjedtebbé váltak a parlamentek és a *civil ernyőszervezetek* közötti kapcsolatok. Ugyanakkor ez sok esetben a *bázisszervezetekkel* való kapcsolattartás csökkenését eredményezheti.
- Ennek a „*kényszerű szelekciónak*“ a következményeivel számolni kell, mert a civil érdek-képviselési elem által megtestesített *értékek csorbát szenvedhetnek*.

Abban csaknem általános volt az egyetértés a válaszadók között, hogy **a civil társadalom legfontosabb funkciója a parlamenti jogalkotási folyamatban a társadalmi igények közvetítése**. Ez a funkció a civil társadalom természetéből következik. A megítélések szerint a civil szervezetek további *fontos* szerepet játszanak a *törvényelőkészítés folyamatában*. Ez társadalmi egyeztetéseket és vitákat, vagy szakértői munkát jelenthet. 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*.

A parlamentek és a civil társadalom kapcsolatrendszerének vizsgálata során alapvető fontosságú annak az elemzése, hogy a jogalkotási folyamatban **a civil társadalomtól milyen inputokat várnak el és milyen inputokat kapnak a parlamentek**. A válaszadók szerint a jogalkotási folyamatban a parlamentek által elvárt és kapott inputok a civil társadalom *problémaérzékenysége és aktivitása* vonatkozásában esnek egybe. Mindez azt mutatja, hogy ez az a két legfontosabb hozadéka a civil társadalomnak, amelyek a parlamenti jogalkotási folyamatban optimálisan érvényesülnek.

A felmérés egyik legmeglepőbb eredményének tekintjük, hogy a civil társadalom *innovativitását* a jogalkotási folyamatban messze alacsonyabbnak ítélték a válaszadók, mint amelyet elvárnak. Ennek az eredménynek az értékelése szorosan összefügg a *szakértelem, a professzionalizáció mértékével*, ahol ugyancsak – bár némiképp kisebb mértékű – különbség volt az elvárt és a kapott input között.

A civil társadalom parlamenti munkához való legfontosabb hozzájárulásának a *társadalmi szempontok érvényesítését* tartották a válaszadók. Figyelemre méltó, hogy noha a válaszadók valamivel több *kompromisszumkészséget* várnának el a civilektől, többségük értékelte azt a

fajta „konfliktusos együttműködést“, amely a civil szervezetekkel kialakított kapcsolatok jellemző sajátossága.

A válaszadók **jövőre kitekintő programjai** a parlament és a civilek tekintetében három kulcsterületre irányultak:

1. *e-Parlament*: új információs, kommunikációs technológiák bekapcsolása a civil társadalommal kialakított kommunikációba, együttműködésbe.
2. A meglévő kapcsolatok *szélesítése és differenciálása* (pl. a párbeszéd javítása, részvétel a törvényelőkészítés korai szakaszában, részvétel a törvények hatásvizsgálatában).
3. A kapcsolatok *minőségi javítása*, illetve a közvetlenebb *törvényi szabályozása*.

Engedjék meg, hogy röviden beszéljek a **magyar gyakorlatról**. Az utóbbi években sokat tettünk azért, hogy a Magyar Országgyűlés és a civil társadalom közötti kapcsolat szorosabbá váljon. Ahogyan erre a beszédem elején utaltam, arra törekszünk, hogy minél nyitottabb legyen a magyar parlament. A *nyitott parlament* egyrésztől „szimbolikus-fizikai” nyitottságot, másrésztől „tartalmi” nyitottságot jelent. Az előbbi szerint a törvényhozás háza bárki által látogatható, a plenáris és a bizottsági ülések nyilvánosak, a parlamenti honlapon az Országgyűlés munkájával kapcsolatos valamennyi információ megtalálható. Az utóbbi szerint a törvényhozók munkája átlátható, nyomon követhető, és a törvényhozás folyamatába jól szabályozott módon a civil társadalom képviselői is bekapcsolódhatnak.

A civil társadalom és a parlament közötti kapcsolatot 1994 óta az *Országgyűlés Hárszabálya* szabályozza. Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata pedig utal az *Országgyűlés Civil Irodájára*, amelyet azért hoztunk létre 2002-ben, hogy intézményesítse az Országgyűlés és a civil szféra közötti párbeszédet, információáramlást.

A Magyar Országgyűlésben *többféle intézményesített formája* alakult ki a civil társadalommal való együttműködésnek. A parlamenti bizottságok gyakran szerveznek nyílt napokat, esetenként konferenciákat. Egyes bizottságok meghívják üléseikre a civilek képviselőit, szakértői anyagok elkészítésére kérik fel őket, ritkábban kerekasztal-beszélgetéseket szerveznek. Az Országgyűlés Civil Irodájának kapcsolata folyamatos a civil szervezetekkel. Az Iroda tájékoztatást nyújt a parlamenti munkáról, törvényjavaslatokat véleményeztet, rendezvényeket szervez, részt vesz civil szervezetek rendezvényein. Jellemzően az

ernyőszervezetekkel, az országos hatókörű szervezetekkel alakult ki intenzívebb kapcsolat. Ma Magyarországon több mint 58 000 nonprofit szervezet működik. E szervezeteknek csak egy töredéke kapcsolódik be a törvényhozási folyamatba. Ezek a Civil Iroda állandó partnerszervezetei, a számuk megközelíti az 1000-et.

Jó példája az Országgyűlés és a civil társadalom közötti együttműködésnek a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács*, amelynek felállítására politikai konszenzus alakult ki. A Tanács a fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégia rendszeres megújításában és végrehajtásában közreműködő szervezetek fóruma. Elnöke az Országgyűlés mindenkori elnöke, tagjait a parlamenti pártok képviselőcsoportjai mellett a civil társadalom, a tudományos élet különböző szervezetei delegálják. A Tanácson keresztül lehetőség nyílik arra, hogy a parlament a civil társadalom képviselőivel együttgondolkodva találjon választ a társadalmi – ökológiai kérdésekre, a globális kihívásokra. E szervezet létrehozásával is kiszélesítjük az együttműködés horizontját.

Előadásom végén az általam fontosnak tartott **vitaindító kérdésekre** szeretném felhívni a figyelmüket.

- Társadalmaink elidegenedése a pártpolitikától, a civil közösségek szerepének növekedését jelenti-e automatikusan?
- Elegendő-e, ha a politika a párbeszéd kialakításával szélesíti döntéseinek elfogadtatását? Ez az eszköz alkalmas-e a politikai döntéshozók hitelének, bizalmának visszaszerzésére?
- A képviseleti demokrácia eltolódását jelenti-e hosszú távon a közvetlen demokrácia felé?

Köszönöm megtisztelő figyelmüket, érdeklődéssel várom a hozzászólásokat.