

**GESZTI JUDIT\***

## **CIVIL TÁRSADALOM, CIVIL SZERVEZETEK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ**

### **I. CIVIL TÁRSADALOM, CIVIL SZERVEZETEK**

#### ***Az önkéntes szerveződések szerepe a civil társadalom létrejöttében***

KUTI ÉVA a non-profit szervezetek rendszerváltás idején játszott szerepéről írott cikkében<sup>1</sup> a civil társadalom születését a civil kezdeményezésekkel kapcsolja össze (ARATÓ ANDRÁSnak a lengyel és magyar civil szektorról írt munkájából idézve): „A modern civil társadalmat a civil kezdeményezések és az önkormányzás<sup>2</sup> különböző formái alapozzák meg és tartják fejlődésben, és a társadalom sokszínűségét tiszteletben tartó jogrendszer intézményesíti, amely az alapvető polgári jogokra épül”. A civil társadalom különbözik mind a politikai szférától, mind a gazdasági elittől (bár a határok nem válnak el élesen), szervezetei az állam, a gazdasági hatalom és a polgárok közötti közvetítő szerepet töltik be.

---

\* A Külkereskedelmi Főiskolán szerzett diplomát 1973-ban, majd 2002-ben EU-szakértői oklevelet szerzett a BGF Külkereskedelmi Főiskolai Karán. A Soros Alapítvány felsőoktatási és civil szervezeti programjának vezetője.

<sup>1</sup> Kuti Éva: Non-profit Organisations as Social Players in the Period of Transition: Roles and Challenges (Non-profit szervezetek mint társadalmi szereplők az átmenet időszakában: szerepek és kihívások). In: A Festschrift in Honor of Ivan Szelényi (Szelényi Iván 60. születésnapja tiszteletére gyűjtött írások). A Rutgers Egyetem honlapjáról, <http://hi.rutgers.edu/szelenyi60/kuti.html>, 1998.

<sup>2</sup> Az eredetiben: „self-governance”, a szó „önrendelkezés, önirányítás” értelmében.

A civil társadalom funkcióit DANIEL SIEGEL és JENNY YANCEY<sup>1</sup> a következőkben foglalja össze:

- módot nyújt a társadalom különféle, komplex szükségleteinek kifejezésére és aktív megközelítésére,
- az egyéneket polgárként való cselekvésre ösztönzi a társadalmi lét minden aspektusában, ahelyett, hogy meghajolnának az államhatalom és gondoskodás előtt és függésbe kerülnének tőle,
- elősegíti a társadalom pluralitását és sokszínűségét, pl. a kulturális, etnikai, vallási, nyelvi és más identitások védelme és erősítése révén,
- megalkotja azokat a mechanizmusokat, amelyek révén lehetővé válik a kormány és a piaci szféra elszámoltatása/felelősségre vonása a nyilvánosság által.

A civil/non-profit szervezetek legfontosabb szerepe a fenti funkciók betöltésében, működtetésében áll.

Magyarországon például, ahol a civil társadalom „újraalkotására” volt szükség a rendszerváltást megelőző években, számos önkéntes, helyi civil szervezet alapítása mögött munkált a BIBÓ ISTVÁN-féle „szabadság kis körei” iránti vágy. E szervezetek alapítóiak számára az autonómia forrásai voltak, általuk védtek közösségüket a központosító törekvésektől, erősítették a helyi identitástudatot, kontroll alatt tartották és befolyásolni tudták a helyi hatóságokat, előmozdították a kulturális és etnikai sokszínűséget, helyi információs hálózatot hoztak létre.

Végső soron tehát a civil szervezetek polgári magatartásra ösztönöznek, „kinevelik” a polgárságot és ezen keresztül az új civil társadalmat.

### ***NGO, non-profit, harmadik szektor – fogalmi tisztázás***

A szakirodalmat böngészve meglepő az a fogalmi zűrzavar, ami a civil szervezetek megjelölését körülveszi. Már önmagában a civil szervezet megjelölés sem egyértelmű, hiszen minden országban más-más fogalom társul hozzá.

Az egyszerűség kedvéért e dolgozatban általában a „civil” vagy „non-profit” megjelölést fogom használni, mint a magyar terminológiában leginkább elterjedtet.

Nyugati publikációkban az „NGO”, „harmadik szektor”, „non-profit”, „civil szektor” megjelölésekkel egyaránt találkoztam. Az NGO megjelölés a legszélesebb értelmű, mert minden nem-állami szervezet beleértendő, így az érdekvédelmi képviselők is (azaz szakszervezetek, munkaadói képviselők, szakmai kamarák is). A harmadik szektort előszeretettel használják az amerikai szakirodalomban, mert így különböztetik meg a gazdaság másik két szférájától, az állami vagy kormányzatitól és az üzletitől. A non-profit megjelölés csupán egy – bár karakterisztikus – jellemzőjét ragadja ki a civil szerveződéseknek, nevezetesen a profit szétosztás tilalmát. Az Európai Bizottság a civil szerveződéseknek „voluntary organizations and associations” néven említi 1997-es vitaanyagában, azaz önkéntes szervezeteket és egyesületeket ért alatta.

A terminológiai zűrzavar a szervezetek elnevezésében tovább bonyolódik. A német „Verein” (egyesület), „Stiftung” (alapítvány), a francia „économie sociale” (szociális gazdaság), az angol „public charities” (közélcélú jótékony szervezetek), az amerikai „non-profit sector”, a kelet-közép-európai alapítvány nem csak nyelvi,

<sup>1</sup> Siegel, Daniel – Yancey, Jenny: The Rebirth of Civil Society. The Rockefeller Brothers Fund, New York, 1993.

hanem fogalmi szempontból is különbözik egymástól. A francia szociális gazdasági szektor például magában foglalja a szövetkezeteket, takarékpénztárakat, biztosítópénztárakat, pedig ezeket más országokban nem tekintenek a non-profit vagy önkéntes szektor részének.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a szektor elnevezéseit aszerint választjuk meg, hogy milyen jellemzőjét kívánjuk kiemelni. A civil kezdeményezések fontosságának kihangsúlyozására utal a „civil társadalom”, az „öntevékeny/önkéntes szervezetek” vagy „civil önszerveződés” elnevezés. Aki az államtól, politikától akarja elhatárolni az állampolgári kezdeményezéseket, az a „nem-kormányzati” megjelölést használja. A „non-profit” jelző a profit-szétosztás tilalmának, mint szektor-jellemzőnek a kiemelését tartja fontosnak. A „harmadik szektor” használatát az amerikai Johns Hopkins Egyetem kutatói vezették be, akik először ismerték fel ennek a fejlődőben lévő szférának a gazdasági jelentőségét és önálló szektorként való kezelhetőségét.

A non-profit (terjedőben lévő magyar elnevezéssel „közcélu”) szektor politikai szempontból tehát az állam és polgári (civil) társadalom összefüggésében helyezhető el, gazdasági szempontból pedig a haszonérdekelt/nem haszonérdekelt szektorra való felosztásban. Így alakul ki a non-profit, nem-kormányzati megjelölés.

Maradjunk a legmegfoghatóbb „non-profit” megjelölésnél, melyet már sokan és egyértelműen definiáltak. A meghatározás a következő, „negatív” követelményeket hordozza magában:<sup>1</sup>

- A profitszétosztás tilalma – bár e szervezetek ritkán tesznek szert nyereségre, ha mégis, azt nem osztják szét a tagok, alapítók, vezetők és támogatók között, hanem eredeti céljaik elérése érdekében használják föl.
  - Működési autonómia és szervezeti elkülönülés a kormányzati szektortól – a non-profit szervezetek nem függenek a kormányzattól, bár közfeladatokat átválalhatnak, kormányzati megrendelést kaphatnak és állami támogatásban részesülhetnek. Semmiképpen nem tartoznak azonban az állami szférába, nem rendelkeznek közhatalommal. Saját irányító és döntéshozó testületük van, a kormányzati szervezetek csak ellenőrzést gyakorolhatnak fölöttük.
  - Intézményesültség, önálló jogi személyiség – csak a hivatalosan bejegyzett, szervezeti és működési szabályzattal rendelkező, nem informális, hosszabb élettartamú szervezetek minősíthetők non-profit szervezetnek.
- További elemei a non-profit tevékenységnek még:<sup>2</sup>
- Önkéntesség, öntevékenység, jótékonyág, civil kezdeményezés
  - Közhasznúság, a közjó szolgálata
  - A pártpolitikai tevékenység kizárása
  - Egyházi szervezetekben zajló hitéleti tevékenység kizárása (azaz a tevékenység nem korlátozódhat a hitélet szervezésére)

Az Európai Bizottság 1997-es közleményében<sup>1</sup> és 2000. január 18-i keltezésű vitaanyagában<sup>2</sup> szintén megpróbálja meghatározni az NGO szektor főbb jellemző-

<sup>1</sup> Kuti Éva: Hívjuk talán non-profitnak... c. munkája alapján. Non-profit Kutatócsoport, Budapest 1991, pp. 13-14.

<sup>2</sup> Forrás: Salamon, Lester M. – Anheier, Helmut K.: Szektor születik, Non-profit Kutatócsoport, Budapest 1995, pp. 36-39.

it. Lényegében a fenti három ponthoz – a profitszétoosztás tilalma, kormánytól és állami intézményektől való függetlenség, intézményesültség – a Bizottság is hozzáveszi az önkéntességet, a közhasznúságot és a politikai pártoktól való függetlenséget. A közlemény és a vitaanyag leszögezi azt is, hogy a szakszervezetek, munkaadói szervezetek, szakmai kamarák is az NGO fogalomkörbe tartoznak, de ezeket nem tárgyalja, mint amelyek nem tartoznak a harmadik szektor fogalomkörébe. A közlemény a vallási gyülekezeteket, azaz a szűk értelemben vett vallásgyakorlást célzó szerveződések szintén kizárja, a vallási indíttatású, de a köz javára tevékenykedő szervezeteket azonban nem.

A fentiek alapján elég jól körül lehet határolni azt a civil szervezeti kört, amelynek vizsgálatával egyre többet és egyre többen foglalkoznak mind az Európai Unióban, mind a csatlakozásra váró országokban, és amelynek jelentőségét mostanában kezdik igazán értékelni.

### ***A non-profit szervezetek létrehozásának motívumai***

A non-profit szféra sokszínűségének magyarázatára álljon itt az alábbi összeállítás, melyben egyszerűen az embereknek mint a civil társadalom tagjainak érdekeiből indulunk ki. Ezek az érdekek olyan szükségletekhez vagy társadalmi kihívásokhoz kötődnek, amelyekre valamilyen formában közösségi választ kell adni. A létrehozás motívumai sokféle lehetnek, ennek megfelelően a létrejövő civil szervezetek profilja is nagy változatosságot mutat.<sup>3</sup> Az alábbi felsorolás nem lehet teljes, de talán érzékelteti, hogy milyen jelentős társadalmi erők és változatos szükségletek állnak a non-profit szektornak az utóbbi két évtizedben világszerte tapasztalható gyors növekedése mögött. A szervezetek egy része a mindennapi élet apró szükségleteihez, szűkebb csoportérdekekhez igazodik, másik felük ezen túllépve regionális vagy szektorális érdekek mentén szerveződik, végül egy részük – például az emberi és állampolgári jogok érvényesítésének célkitűzésével – a társadalmi haladás általános előmozdítása érdekében munkálkodik.

A leggyakoribb eset az, amikor az emberek *szabadidejük eltöltése* érdekében, a hozzájuk hasonló érdeklődésű, társadalmi helyzetű, kulturális háttérű partnerek társaságát keresve szerveződnek egyesületekbe (pl. sportklubok, hobbiszervezetek). Más lélektani funkciója van azoknak a csoportoknak, amelyek a különböző *közös problémákkal küzdők* szabadidős együttlétének biztosítására jönnek létre (magányosok, idősek, nyugdíjasok, egészségkárosodottak egyesületei, klubjai). Egy következő fázisa a szervezeti fejlődésnek, amikor ezek a közös problémák mentén szerveződő csoportok *az önségítést, a kölcsönös segítségnyújtást, a kiútkezesést* is célul tűzik ki. Az önségítő csoportok létrehozására is képtelen, még esetettebb rászorulóknak (például hajléktalanok, szegények) ellátására, támogatására jönnek létre a klasszikus értelemben vett *jótékony szervezetek*. Speciális alfajuk a vállalati szociális alapítvány, de ez csak az alapító közvetlen érdekeltségi körébe

<sup>1</sup> Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe. COM (97), 241 final. Európai Bizottság, Brüsszel, 1997.

<sup>2</sup> The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership – Commission Discussion Paper, COM (2000) 11 final. Európai Bizottság, Brüsszel, 2000.

<sup>3</sup> E fejezet forrása: Közösségi Kapcsolat Alapítvány honlapja, Közösségi adattár, „non-profit” címszó, [www.kkapcsolat.hu/el\\_konyv/legalabb](http://www.kkapcsolat.hu/el_konyv/legalabb)

tartozóknak nyújt támogatást. Egy másik iránya a kiszolgáltatottak, segítségre szoruló vagy diszkriminációtól szenvedők támogatásának *a jogvédő szervezetek* létrehozása, amelyek ezeknek a csoportoknak érdekvédelmet biztosítanak, több figyelmet és kedvezőbb körülményeket követelnek (pl. női esélyegyenlőség, hátrányos helyzetű etnikai kisebbség számára jogsegélyszolgálat, emberi jogok védelme általában stb.). Ilyen jogvédő szervezeteket, ha képesek rá, maguk az érintettek is szervezhetnek. Egy másik motivációja lehet a non-profit szervezetek létrehozásának *a veszélyben lévő értékek mentése*, megvédése. Kulturális örökség, műemlékek, népi hagyományok, természeti értékek mentése egyaránt lehet e szervezetek célja. Gyakori cél *a közrend, közbiztonság védelme* (polgárórság), *a tűz elleni védekezés* (tűzoltó egységek), *természeti csapások áldozatainak mentése*, segítése. Polgári egyesületek jöhetnek létre a szűkebb környezet szépítése, *a lakóhely vagy település fejlesztése* érdekében. Szakmai ambíciók indíthatnak szakembereket *szakmai egyesületek, alapítványok* létrehozatalára pl. az alternatív oktatás módszerek elterjesztésére, avantgarde művészeti produkciók alkotására stb. Elkötelezett szakemberek az őket alkalmazó *intézmény megmentése vagy finanszírozásának biztosítása* érdekében alapíthatnak non-profit szervezetet (pl. múzeumok, gyermekotthonok). Szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztók kezdeményezhetik *fogyasztói érdekvédelmi* szervezet létrehozását, ha ettől azt remélik, hogy a szolgáltatások minősége javulni fog. Célja lehet egy szervezet létrehozatalának például *nagyobb beruházás* (templom építés, emlékmű állítás) vagy nagyobb szabású *rendezvény* (pl. kulturális fesztivál, sportesemény) megvalósítása is. A *szakmai gazdasági vagy munkavállalói érdekek* érvényesítésének intézményes megoldásai a kamarák, szövetségek, gazdakörök, ipartestületek, szakszervezetek. *Politikai és ideológiai céllal* is létrejöhetnek non-profit szervezetek akár önállóan, akár egy politikai párt vagy egyház törekvéseit támogatva. Az *önkéntes kölcsönös biztosítók* szintén non-profit szervezetek, céljuk a nyugdíjas kor biztonságának megteremtése és a betegsegélyezés. Utolsónak hagytam azt a motívumot, mellyel a rendszerváltás során sokszor lehetett találkozni alapítványok létrehozatalának háttérében: *az adókedvezményekkel való visszaélés szándékát*, a rejtett profitmotívumot.

Ha a harmadik szektor meghatározást vesszük alapul az e dolgozatban vizsgált civil szervezeti kör meghatározására, mindjárt kitűnik, hogy a nem-állami és nem-gazdasági/nem-üzleti/nem-profitszerző kritériumok együttes alkalmazása a fenti céltípusok közül néhányat kizár. Így az állami feladatkörökhöz szorosan kapcsolódókat (pl. önkéntes biztosítók, fogyasztói érdekvédelem) vagy a gazdasági szférához közel állókat (pl. kamarák, szakszervezetek). A klasszikus értelemben vett civil szervezetek a többieket jelentik az Európai Unió legtöbb országában<sup>1</sup> és Kelet-Közép-Európában.

---

<sup>1</sup> Kivéve Franciaországot, ahol az „économie sociale” az előbbieket is magában foglalja.

## II. CIVIL SZERVEZETEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

### *A szektor általános helyzete és jelentősége*

Bár a tanulmánynak nem célja az USA civil szektorának ismertetése, az uniós civil szféra általános jellemzése plasztikusabb, ha az USA-éhoz hasonlítjuk. Általános az a vélemény, hogy az Európai Unió országainak civil szervezeteket támogató hálózata nem olyan kiterjedt, mint az Amerikai Egyesült Államoké. Ennek valószínűleg az az oka, hogy az Unióban a civil szervezeteknek nem jut olyan fontos funkció, mint az USA-ban, ahol gyenge a szociális háló, és csak az egészségügy és az oktatás a szektorban foglalkoztatottak 65%-ának ad munkát, a szektorban foglalkoztatottak száma pedig közel 8%-át adja a teljes alkalmazotti létszámnak, szemben az uniós 3,5%-os átlaggal. Az állam jóléti kiadásai és az adott ország non-profit szektora között fordított arányosság áll fenn, bár a legtöbb kutatás ennél bonyolultabb kapcsolatot tártak föl.<sup>1</sup> Az amerikai civil szervezetek bevételeik nagyobb részét ár- és díjbevételekből, valamint magántámogatásból szerzik, míg az Unió tagországainak civil szektorában az állami támogatás dominanciája figyelhető meg.<sup>2</sup> Az USA-hoz képest az Unióban az állami gondoskodás több területre terjed ki, magas szintű és szervezettségű állami szolgáltatási hálózat működik, nincsen olyan égető szükség a civil szervezetek hézagpótló szerepvállalására.

Ide kívánczik egy rövid összefoglalása a jóléti állam modelljeinek, melyekből háromféle létezik: liberális vagy angolszász modell, etatista és szociáldemokrata. Mindháromra jellemző példákat lehet találni az Unió tagországaiban. Az elsöre jó példa Anglia, ahol a kormány a „contracting out” (kiszerezés) politikáját követve egy „társadalmi szerződés” keretében forrásokat bocsát a civil szféra rendelkezésére egyes szolgáltatási ágazatok (pl. az oktatás, szociális lakás ellátás) megszervezésére és működtetésére. Az etatista modellt mutatja Franciaország, ahol az „économie sociale”-nak, a szociális gazdaságnak részét képezi a non-profit szféra, mely szinte beépül az állami irányításba. A szociáldemokrata modell a skandináv országokban figyelhető meg, ahol magas szintű és szervezettségű, egyenrangú partneri együttműködés van az állam és a civil szervezetek között.<sup>3</sup>

Az Európai Unió maga nagyon sok forrást fordít a foglalkoztatási, szociális kérdések kezelésére, legyen az hátrányos társadalmi vagy földrajzi helyzet. Ezekből a forrásokból természetesen jócskán részesülnek a non-profit és nem-kormányzati szervezetek, de éppen a központi és állami szerepvállalás nagyobb

---

<sup>1</sup> Gondoljunk például az önkéntes munka végzésére való hajlandóságra, mely vallási, kulturális, történelmi okokból a közgazdasági összefüggésektől függetlenül megemelheti a non-profit szektorban aktívan közreműködők létszámát, vagy ellene hathat. Az önkéntesség problémakörére e szakdolgozat nem tér ki.

<sup>2</sup> Salamon, Lester M. – Anheier, Helmut K.: Szektor születik II. Összefoglaló egy nemzetközi non-profit kutatás második szakaszáról. Civitalis Egyesület, Budapest, 1999. pp. 30-34.

<sup>3</sup> Nehéz lenne meghatározni – bár kívánczik az összehasonlítás – a magyar jóléti állam típusát ebben a hármas rendszerben. Szerző véleménye szerint mivel a rendszerváltás óta kevés elmozdulás figyelhető meg a korábbi szocialista jóléti modelltől, leginkább ma is az etatista modell érvényesül.

súlya miatt nem alakultak ki olyan széles, a civil szektor egészét átfogó, támogató rendszerek az EU-ban, mint például az Egyesült Államokban.

A civil szervezetek növekvő jelentőségét mutatja, hogy a 80-as, 90-es évektől kezdve az EU egyre több szektorális politika területén – szociális jogok, emberi és kisebbségi jogok, környezetvédelem – vonja be a politika formálásába és megvalósításába az adott szektorban működő nemzeti vagy regionális ernyő szervezeteket. Ezek azután közvélemény-kutatások, lobbizás, konferenciák, kampányok szervezése révén igyekeznek befolyást szerezni az EU és ezen keresztül nemzeti kormányaik politikájának alakításában.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a civil szervezetek törekvései csak azokon a területeken juthatnak szóhoz, amihez jogalapot lehet találni a Szerződésben. Az Európai Unió nem tehet meg olyat, aminek nincsen jogköre az alapító dokumentumokban.

### ***Hogyan látja az Európai Bizottság?***

A már idézett 1997-es bizottsági közleményben (mely önkéntes szervezetekről és alapítványokról beszél) az EU-ban működő civil szervezeteknek a következő jellemző funkcióit (vagy mondhatunk akár kritériumokat is) határozta meg a Bizottság:<sup>1</sup>

- Szolgáltatás nyújtása – tagjaik vagy célcsoportjuk részére, szociális szolgáltatás, egészségügyi gondoskodás, képzés, információ nyújtása, tanácsadás vagy támogatás formájában;
- „Advocacy” – azaz szószólói-érdekképviseleti fellépés (kampány, lobbizás) ügyek vagy csoportok érdekében a közfelfogás vagy a mindenkori vezetés által követett irányelvek megváltoztatására;
- Önszervezés vagy kölcsönös segítségnyújtás – olyan szervezetekre jellemző, melyek közös érdekeltégű vagy azonos szükségleteket mutató (azaz valamilyen szempontból hátrányos helyzetű) csoportokból alakultak és céljuk az együttműködés, egymás segítése, tájékoztatása, támogatása;
- „Forrásközpont és koordináció” – ezek az ún. közvetítő testületek/szervezetek funkciói, azaz a szektor egészének vagy az ágazatokon belül, egyes területeken dolgozó szervezeteknek információval való ellátása és támogatása, tevékenységük koordinálása. Ezek a szervezetek érintkezési felületet nyújtanak a szektor és az állami hatóságok számára.

### ***Körkép néhány uniós tagország harmadik szektoráról<sup>2</sup>***

A CIVICUS 1998-ban készült tanulmánykötete alapján adom a következő rövid leírásokat az EU tizenegy<sup>3</sup> tagországának civil szektoráról. Az állami szerepvállalás

---

<sup>1</sup> Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe (Az Európai Bizottság közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének növeléséről Európában). COM (97), 241 final. Európai Bizottság, Brüsszel, 1997.- saját fordítás

<sup>2</sup> E fejezet megírásának forrása: Poinier, Liza W. (szerk.): The New Civic Atlas, Profiles of Civil Society in 60 Countries. CIVICUS, Washington, 1997

<sup>3</sup> Az uniós tagországok közül nem ad a kötet leírást Belgiumról, Görögországról, Luxemburgról és Portugáliáról, erre a kötet szerzői nem adnak magyarázatot. Ezekről az

lás szempontjából három csoport alkotható belőlük. Ausztriában, Dániában, Finnországban és Franciaországban a non-profit szektor állami bevételei és a kormánnyal való együttműködése fontos tényező. Németországban és Svédországban a decentralizáció, az államtól való függetlenség és a szoros partneri kapcsolat jellemző. Kiegyenlített viszonyok jellemzik az államtól való függés szempontjából az Egyesült Királyság, Hollandia, Írország és Spanyolország civil szervezeteinek helyzetét. Különleges jellemzést ad az olasz civil szféráról a „Szektor születik” c. kötetben L. SALAMON és H. ANHEIER. Helyzetét ellentmondásosnak írja le, melynek legfőbb jellemzője a „senki földjére” való visszaszorulás, tevékenységét pedig „gyanakodva szemléli az állam és az egyházi bürokrácia egyaránt”<sup>1</sup>.

**Ausztriában** a non-profit szektor kialakulásában és működésében a katolikus egyház és politikai pártok befolyása érvényesül. Mindaddig, amíg egy civil szervezet saját forrásaira tud támaszkodni, függetlenítheti magát az államtól és a politikai befolyástól, de a nagyobb szervezetek mögött mind erős ideológiai háttér és állami kötődés áll. 1997-ben az országban mintegy 83 000 civil szervezet működött, háromnegyed részük a kultúra, sport és szabadidő eltöltés területén, a szociális, oktatási és kutatási terület 20%-ot 1997-ben. Ezek több mint 70%-a a kultúra, a sport és szabadidő területén tevékenykedett, 12%-a szociális szolgáltatásokkal, 8%-a pedig oktatással és kutatással foglalkozik. 190 000 fizetett alkalmazott mellett még több mint egy millió önkéntest is foglalkoztattak a civil szervezetek. A CIVICUS megjegyzi, hogy Ausztriában az elmúlt évtizedben a tudományos kutatók és a politikusok figyelmébe is a szektor felé irányult, utóbbiaké a civil szervezetek mint potenciális szolgáltatók felé.

Az új demokratikus alkotmány 1849 óta engedélyezi **Dánia** állampolgárainak az egyesületek létrehozását. Két fontos jellemzője van a dán civil szektornak: a kultúra, sport és oktatás területén működő szervezetek jelentős autonómiával rendelkeznek és erős pozíciót vívtak ki maguknak. A jóléti állam ideológiája, mely a szolidaritáson és a szegénység megszüntetésének célkitűzésén alapul, nem adja át a non-profit szervezeteknek az egészségügyi és a szociális biztonság garantálását, azt az állam maga tartja kézben. A civil részvétel és öntudat azonban megnyilvánul a magas fokú önkéntességben, Dánia lakosságának közel egynegyede végez ilyen munkát, átlagosan havi 14 órát. Az itteni önkéntes civil szervezetek jótékony tevékenységének célcsoportjai a gyerekek, rászoruló családok, veszélyeztetett fiatalok, fizikai vagy lelki sérültek. Ernyőszervezet kevés van, az 1983-ban alapított Önkéntesek Nemzeti Bizottságának fő célja a civil és az állami szektor között együttműködés keresése és az önkéntesség támogatása, az 1992-ben alakult Önkéntes Centrum pedig információt szolgáltat, tanácsokat ad, tréningeket szervez és kutatásokat végez.

A non-profit szféra az **Egyesült Királyságban**<sup>2</sup> több évszázados, gazdag és változatos múltra tekint vissza. Egy kormánytól független, ún. Jótékonyági Bi-

---

országokról nem található összefoglaló jellemzés máshol sem, talán azért, mert a civil szféra több ok miatt nem olyan súlyú, nehezen jellemezhető, nem állnak rendelkezésre adatok, esetleg egyszerűen nem akadt partner a kutatómunka elvégzéséhez. Talán a későbbi kiadások kiegészülnek majd a fenti országok civil szektorainak leírásával is.

<sup>1</sup> Salamon, Lester M. – Anheier, Helmut K.: Szektor születik. Non-profit Kutatócsoport, Budapest, 1995. p. 107.

<sup>2</sup> Az Egyesült Királyság és Írország civil szektoráról ld. még a következő fejezetet.



zottság (Charity Commission) dönt a szervezeti és működési szabályzatok alapján a folyamodó szervezetek esetében az adókedvezményekre jogosító „közhasznúsági” státusz odaítéléséről (a státusz meg is vonható!). A kormány jóléti politikája a II. világháború után csak szűk teret engedett az önkéntes szervezeteknek, míg az utóbbi időben egyre inkább kiemelt jelentőséget tulajdonít neki („THATCHER-korszak”). Az angol non-profit szektor négy legaktívabb területe az oktatás (középiskolák és egyetemek), a kultúra és szabadidő eltöltés (klubélet, sportegyesületek, non-profit múzeumok és színházak), a szociális ellátás, lakásügy és nem utolsósorban nemzetközi segélyezés, segítségnyújtás. Az egészségügy a II. világháborút követő államosítás óta nem nyitott a civil szervezetek számára (NHS – National Health Service). Az egyesült királyságbeli non-profit szektorról több okból (a „charity” fogalmának széles értelmezése, átfedések, precedens jog, regisztrálási kötelezettség hiánya) nincsenek hozzáférhető adatok, mutatók vagy mérései módszerek. Ugyanakkor rendkívül szimpatikus az összkép, a kormányzat és a civil szervezetek között létezik egy „megállapodás”, aminek lényege, hogy elfogadják egymás különbözőségét. A szervezetek támogatása elsősorban az állam feladata és cserébe nem várja el a kritikátlan lojalitást.

Magas szintű állami jóléti gondoskodás jellemzi **Finnországot**, valamint kiváló együttműködés az állam és a civil szervezetek között, mely utóbbiak száma 1997-ben meghaladta a százezret. A klasszikus civil szervezeti profilok közül a szakmai, kulturális, sport és szabadidő eltöltés jellemző. Érdekesség és a jól szervezett non-profit szektor jellemzője, hogy föderációs szinten működnek a feladatorientált, ágazati specializációt mutató civil nemzeti ernyőszervezetek, melyek száma meghaladja a kétezret. A struktúra tovább bomlik aztán régió- vagy megyei szintű és helyi szervezetekre.

Égészen más a helyzet **Franciaországban**, ahol a non-profit szféra az ún. „szociális gazdaság” (économie sociale) része. Vannak, akik úgy fogalmazzák, hogy Franciaországban az állami irányításba való beépülésük miatt nincsenek is igazi civil szervezetek. A szociális gazdaságba ugyanis az alapítványok és az egyesületek mellett beletartoznak a szövetségek, takarékpénztárak és a kölcsönös biztosító pénztárak is. A non-profit szervezetek 1791-től 1901-ig nem működhettek legális keretek között, a jelenlegiek nem tekintenek vissza nagy hagyományokra. A szektoron belül domináns szerephez jut a szociális ellátás és az oktatás, ezek után következnek a kulturális szolgáltatások és a szabadidő eltöltés (sportklubok, „szociális turizmussal” foglalkozó szervezetek). Az 1982-es decentralizációs törvény szerint a helyi hatóságoknak együtt kell működniük a non-profit szervezetekkel. Az egészségügy kevésbé civil terület, igen fejlett a francia állam finanszírozó és szolgáltató rendszere. 1997-es adatok szerint majd 700 000 civil szervezet működött Franciaországban, melyek legtöbbször idősök, mozgássérültek, szegények és hontalanok életminőségének javításával foglalkozik.

**Hollandiában** a fejlett civil szféra gyökerei a 14. századtól folyamatosan fejlődő kereskedelemben, a már 1855-ben meghozott egyesületi törvényben és a 19. század végének civil szervezeti „boom”-jában keresendők. A 20. század második felének holland civiljeit a nyitottság, a kitűzött célok közelítése, a vallási tolerancia, az állammal való együttműködés növekedése, az egyház csökkenő szerepe és a foglalkoztatottak mobilitása jellemezte. A kormány rendszeresen bevonja a non-profit szervezeteket törvények előkészítésébe, politikák kidolgozásába, számít a

visszajelzéseikre és finanszírozza őket. Összefoglalóan elmondható, hogy a holland civil szféra mára nélkülözhetetlen partnerévé vált az államnak mind az irányításban, mind a feladatok ellátásában.

Az 1800-as évekre nyúlik vissza az **írországi** civil szervezetek megalakulása, amikor az állam által nyújtott szociális szolgáltatások nem kielégítő volta miatt az egyház vette kezébe a kezdeményezést. Az önkéntességnek azóta is nagy hagyománya van, a lakosság 20%-a rendszeresen végez önkéntes munkát. A szektorról ugyanúgy és ugyanolyan okok miatt, mint az Egyesült Királyság esetében nem állnak rendelkezésre pontos adatok. Szerepe jelentős az egészségügy, oktatás és jóléti szolgáltatások területén.

Nagy hagyománya van az önkormányzatiságnak és decentralizációnak a tartományi igazgatású **Németországban**, amit az egyházi indíttatású szubszidiaritási elv érvényesülése is erősít. A civil öntevékenység régóta szerves része a német társadalomnak. A rendszerváltások idején két jelentős hatás érte a civil szférát: a német egyesülés és ennek következményeként a kormánytámogatás lemaradása a civil szektor fejlődési tempója mögött. A finanszírozási problémák ellenére a német non-profit szektor folyamatosan növekszik, főként az egészségügy és szociális szolgáltatások területén. A hetvenes és nyolcvanas évek szociáldemokrata kormányai a modern jóléti állammal párhuzamosan a non-profit szektort is építették. Hat „szabad jóléti egyesület” (vallási, osztályhoz tartozási, szervezeti érdekek szerint rendeződött non-profit szervezeti szövetség) irányítja a szektor főként egészségügyi és szociális szolgáltatási tevékenységét, melyek a német egyesülés után a keleti országokban is kiépítették szervezeteiket.

Ellentmondásos a civil szektor helyzete **Olaszországban**, ahol az egyház szerepe erős az állammal szemben, az egyházi intézményeket ugyan állami intézményekké nyilvánították, de továbbra is az egyház irányítása alatt maradtak. Az egyházi szervezetekben gyökerező non-profit szektor nagy része így hivatalosan megszűnt létezni, szervezetei viszont továbbfejlődtek. Az utóbbi időben az ellentmondás feloldódni látszik, az állam és a non-profit szektor közötti partneri viszony kezd kialakulni. A kis méretű non-profit szféra legfontosabb ágazatai a szociális ellátás (a helyi önkormányzatok jelentős mértékben finanszírozzák a non-profit szervezetek szolgáltató tevékenységét), a hagyományosan egyházi befolyás alatt álló alap- és középfokú oktatás (ez fedi le az összes tevékenységi kör kétharmadát és a szektor kiadásainak több, mint felét), valamint a szakmai érdekképviselet (korporatizmus!). Utóbbi terület kiemelkedő jelentősége az 1970-es törvénynek köszönhető, mely a szakszervezetek állami támogatását mondta ki. A kultúra, egészségügy és lakásügy területén az állami szerepvállalás döntő.

1994-ben több mint 133 000 egyesületet tartottak számon **Spanyolországban**, melyek nagy része 1970 után alakult. A főbb tevékenységi területek a kultúra, sport és szabadidős tevékenységek, szociális és jóléti szolgáltatások, egészségügy, oktatás és nemzetközi együttműködés. Az egyesületek jogi bejegyzése nem kötelező, az alapítványoké igen, ez utóbbiak pénzügyi elszámolással tartoznak a kormány felé. Az alapítványok majd fele jóléti szolgáltatásokat nyújt, fontos területek még az oktatás, kutatás és kultúra. A civil szervezetek mintegy 100 000 embernek biztosítanak munkahelyet. A szervezettség lassan alakul ki, ernyőszervezetek léteznek, 1980-ban pedig megalakult egy országos koordináló ügynökség.

A *Svédországban* működő, több mint 32 millió tagot számláló 160 000 civil szervezet kialakulásának gyökereit a munkásmozgalomban kereshetjük és egy olyan demokratikus szervezeti kultúrában, mely előnyben részesíti a nagy taglétszámú szervezeteket. Minden egyes felnőtt svéd állampolgár átlag négy szervezet munkájában vesz részt. Nem csak az alapítványok, hanem az egyesületek jogi bejegyzése is kötelező, ez utóbbiak munkáját komolyan veszik. Az állam és a non-profit szektor kapcsolatára az együttműködés és a szektor integrálása jellemző.

### **Jogi keretek**

Az Európai Unió civil szervezetei általában egyesületi és alapítványi formában működnek, de vannak különleges formációk is. Néhány országban számon tartják a jogilag be nem jegyzett, jegyző által hitelesített alapítónyilatkozattal rendelkező, a tagok által egyesületnek deklarált szervezeteket is, ezek azonban nem részesülnek olyan adókedvezményekben, mint a jogilag elismert formában működők, és működési körük nem feltétlenül foglalja magában a közhasznúságot. Ezekre az „ad hoc” egyesületekre inkább a szabadidős és sportolási, klubszerű tevékenység jellemző. Az alapítványok jogilag tisztázott feltételek között működnek általában jótékonyági, vallási, tudományos, oktatási, egészségügyi területeken, de vannak megszorítások (pl. Görögországban csak a görög ortodox egyházra korlátozzák a civil szervezet vallási alapokon nyugvó civil tevékenységét). Általában nem lehet a szervezet birtokában a működéshez szükségesnél nagyobb méretű ingatlan, de ez alól is van kivétel (pl. Olaszországban az egyesületek és alapítványok a működésükhöz szükségesen felül elfogadhatnak ingatlan ajándékot, de ehhez hatósági engedély szükséges, ezen felül kereskedelmi tevékenységet is végezhetnek, ha az az elérni kívánt célok érdekében történik és nem profitszerzés a célja). A legtöbb országban külföldiek is alapíthatnak egyesületet és alapítványt, de országonként eltérő a szabályzás. Svédországban a parlament is alkothat törvényt alapítvány létrehozásáról (ld. Nobel Alapítvány), és a kormányzat vagy helyi önkormányzat is létrehozhat alapítványt.

Külön csoportot képez Nagy-Britannia és Írország a nem írott alkotmány és a polgári jog precedens-jog jellege miatt. Ezekben az országokban a jogilag elismert civil szervezeteket egyaránt „charity”-nek nevezik (= jótékonyági szervezet), mely független intézmény, közhasznú tevékenységet folytat, nem haszonszerzési céllal működik és forrásait és bevételeit csak jótékony célokra fordítja. Lényegében minden olyan cél jótékonyágnak minősülhet, amely a közösség javát szolgálja és a bíróságok által ilyenként elismert. Ezek az elismert célok lehetnek: a szegénység enyhítése, az oktatás és művelődés elősegítése (ebbe minden beletartozik az iskolák, egyetemek, tudományos kutatás, a tanulás általában történő támogatásától a múzeumok és könyvtárak támogatásáig), a vallás támogatása (felekezeti hovatartozás nélkül!) és egy sor jellegzetes civil tevékenységi kör: betegek, mentális, érzékszervi és mozgássérültek, idősek, egyéb szempontból hátrányos helyzetűek, lakhatási problémákkal küszködők segítése („housing”), a környezet és nemzeti örökség védelme, a köz javára nyújtott egyéb szolgáltatások (szabadidős tevékenységekhez is). Érdekes, hogy charity-nek minősülhet az ipar, kereskedelem vagy a mezőgazdaság hatékony működési szintjének fenntartása és jobbítása érdekében végzett tevékenység is, viszont a politikai célkitűzés kizárt (bár megengedett, ha közvetlen kapcsolat mutatható ki az elérni kívánt „charitable

purpose” és a politikai jellegű tevékenység között). A charity lehet vállalkozás is, vagy egyesület, esetleg „trust”; irányító testülete kell hogy legyen. Az alapítvány és egyesület megnevezést széles körben használják, de nincsen meghatározott jelentésük és nincs feltétlenül közük a jótékonyáshoz. Angliában és Wales-ben a szervezeteket be kell jegyeztetni a Jótékonyági Bizottságnál, melynek ellenőrzési és beavatkozási joga van a működésbe. Az egyetemek és nagy nemzeti intézmények, mint pl. a British Múzeum kivételek, nem vonatkozik rájuk a bejegyzési kötelezettség, ugyanúgy, mint a kicsi vagy vallási szervezetekre. Skóciára és Walesre lényegében ugyanezek érvényesek, de a jótékonyági biztos hatásköre oda nem terjed ki, ott az adóhatóság gyakorol ellenőrzési jogot.

*1. táblázat*

*A civil/non-profit szervezetek elfogadott jogi formái az uniós tagországokban<sup>1</sup>*

Ausztria	non-profit egyesület („ideelle Vereine”), alapítvány (szövetségi alapítványi törvény alapján), magánalapítvány (az alapító által megszabott, megengedhető céllal).
Belgium	non-profit egyesület (ASBL association sans but lucratif), de facto „deklarált” egyesület (nem bejegyzett, nincs jogi személyisége), nemzetközi egyesület (csak jótékonyági, vallási, tudományos vagy oktatási céllal), alapítvány.
Dánia	egyesület, alapítvány.
Finnország	alapítvány, jótékonyági egyesület.
Franciaország	egyesület kétféle: de facto, „deklarált” egyesület (nem bejegyzett, ebből van a legtöbb) és jogilag elismert, bejegyzett egyesület, alapítvány, üzleti alapítvány (utóbbi max. 5 évre, csak adományozó funkcióval).
Görögország	egyesület (csak jogilag elismert), alapítvány.
Hollandia	egyesület (a bejegyzetten kívül lehet de facto egyesület is, a tagok által aláírt egyesületi szerződés szükséges – tevékenységi körük leginkább sport, szabadidő, kultúra), alapítvány (jótékonyági, egészségügyi, kulturális, vallási, tudományos területen).
Írország	jótékonyági szervezet (charity) – nem kell bejegyeztetni, de az adókedvezmény elnyeréséért külön beadványban kell folyamodni.
Luxemburg	non-profit egyesület (ASBL), alapítvány (EUP – établissements d'utilité public [kb. közhasznú alapítvány]).
Nagy-Britannia	jótékonyági szervezet (charity).
Németország	non-profit egyesület (Idealverein – többnyire bejegyzett, mert a de facto egyesületi lét nem jár előnnyel), alapítvány (Stiftung – folytathat profitszerző kereskedelmi tevékenységet, de csak a bejegyzett célokra fordíthatja!).

<sup>1</sup> Források: Kidd, Harry: The Voluntary Sector in the European Union – The legal and fiscal framework. Charities Aid Foundation, West Malling, Kent, 1996. Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe, COM (97) 241. Európai Bizottság, Brüsszel, 1997.

<p>Olaszország de facto és de jure egyesület (de a nem bejegyzett egyesületnek is kell hogy legyen jegyző által hitelesített alapító levele), alapítvány.</p> <p>Portugália egyesület (ad hoc, jegyző által hitelesített nyilatkozattal, vagy jogilag elismert), alapítvány.</p> <p>Spanyolország egyesület (csak jogilag elismert), alapítvány (a szövetségi jogtól eltérő formációk is létezhetnek a tartományi jogok szerint).</p> <p>Svédország non-profit egyesület, alapítvány.</p>
---

### III. AZ EU SZÁMÁRA EGYRE FONTOSABBAK A CIVILEK

Az Európai Unió ma már nem teheti meg, hogy figyelmen kívül hagyja a civil szervezetek véleményét, javaslatait egy-egy döntéshozatalt megelőzően. Az Unió szervei és a civil szektor közötti párbeszédet ma már a szervezetek társadalmi, politikai és gazdasági jelentősége alapozza meg. Az uniós polgároknak egyharmada-fele tagja valamilyen önkéntes szervezetnek, ez összeurópai szinten több mint 150 millió embert jelent. A civil szervezetek elősegítik az uniós állampolgári öntudat erősödését, a modern „európai polgár-tudat” fejlődését. Az Unió a civil szervezeteket mára a demokrácia alapköveinek tekinti, megítélése szerint fontos szerepet töltenek be a kormányzat és az állampolgárok közötti információ- és véleménycsere folyamatában. A „harmadik szektor” gazdasági erejét mutatja, hogy ma már a munkavállalók átlag 3,5%-ának ad kenyeret az Unió tagországai-ban.

Tekintsük át azokat a dokumentumokat és mozzanatokat, amelyek a civil szervezetek jelentőségének felismeréséhez vezettek az Unió kialakulása során.

#### ***Dokumentumok, események***

A második világháborút követő gazdasági szétziláltság, a háború vesztes és nyertes államai között egy új együttműködési lehetőség feltárásának szükségessége, a kétpólusú világ kialakulása és a hidegháborús veszély az európai gazdasági összefogás felé terelte Nyugat-Európát. A társadalom bevonása, érdekeltté tétele ebben az új folyamatban csak annyiban jelenik meg az Európai Gazdasági Közösséget megalapító 1957-es *Római Szerződésben*, amennyiben a preambulum az alapvető célok között megemlíti az országok gazdasági és szociális haladását, a tagországokban élő népek élet- és munkakörülményeinek javítását, valamint az egyes területek közötti különbségek és a kedvezőtlenebb adottságú területek elmaradásának csökkentését. Ugyanakkor az NGO-k számára, amelyek magukban foglalják a munkaadói, munkavállalói és egyéb érdekvédelmi non-profit szervezeteket, fórumot biztosít a Szerződés a Gazdasági és Szociális Bizottság létrehozatala révén, melynek feladata, hogy ezeknek az érdekcsoportoknak, non-profit szervezeteknek a véleményét a Közösség döntéshozói felé közvetítse.

Nem foglalkozott a civil szervezetekkel a Római Szerződést módosító első szerződés, az *Egységes Európai Okmány* (1987), mert a Közösséget más gondok nyomasztották: az egységes belső piac létrehozatala, intézményi-döntéshozatali problémák, egyáltalán Nyugat-Európa kilendítése az euroszkepticizmusból és haladás az integráció elmélyítésében.

A *Maastrichti Szerződést* (1992) létrehozó törekvések egyik jelszavában már megmutatkozik annak a felismerése, mennyire fontos a civil társadalom bevonása, megnyerése az európai integrációs gondolat megvalósításának. Eszerint az akkor frissen létrehozott Európai Uniót „polgárközelivé”, a „polgárok Európájává” kell tenni, elsöpörve a 80-as évek végének euro-szkepticizmusát, amely az akkori EGK-ra mint túlbürokratizált, lassan reagáló, drága és a Közösség polgáraitól arisztokratikus távolságtartásban létező intézményre tekint. A korszak történései (a Szovjetunió szétesése, hatalmi úr és bizonytalanság, fenyegetettség érzése, migráció, nemzetközi bűnözés terjedése stb.) miatt szorosabb összefogásra volt szükség, meg kellett nyerni az Unió polgárait, a civil erőket fel kellett zárkóztatni az integrációnak egy következő, magasabb fokot képviselő szakasza mögé.

A *Maastrichti Szerződéshez fűzött nyilatkozatok* között találjuk az első olyan megnyilvánulását a Közösségnek ill. most már Uniónak, amely a civil szervezetekkel való együttműködés fontosságát hangsúlyozza. Sokan a téma kutatói közül éppen ezért fordulópontnak nevezik a Maastrichti Szerződést a non-profit szféra uniós történetében. A 23. sz. nyilatkozat szerint a RSZ fent idézett 117. cikkében (EK 136. cikk) kitűzött célok eléréséhez „fontos az Európai Közösség, valamint a jótékony célú egyesületek és alapítványok – mint a szociális létesítményekért és szolgálatokért felelős szervek – közötti együttműködés.” Egy pillanatra azt is idézzük föl, hogy itt már megkezdődött a kelet-európai csatlakozási folyamat, megnyílt a Phare Democracy program, melyből az új demokráciák civil szervezetei számtalan kezdeményezésükre kaphattak támogatást. A Maastrichti Szerződéssel egyidőben nemcsak az uniós, de a kelet-közép-európai civil szervezetek jelentősége is felértékelődött.

Az *Amszterdami Szerződés* évében (1997) két fontos dolog is történik a civilek súlyának növekedését tekintve. Az EU az *1998-as környezetvédelmi konvenció* kidolgozásába bevonja a környezetvédelmi civil szervezeteket, amelyek stratégiai konferenciákon készülnek föl a feladatra. A tárgyalássorozaton a környezetvédelmi szervezetek ugyan csak megfigyelői státuszban vannak jelen, de mégis tevékenyen részt vehetnek a folyamatban.

Ugyanebben az évben adja közre több, mint 80 oldalas *közleményét az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről* az Európai Bizottság<sup>1</sup>. A benne közöltek „kommunikálják” azt a képet, melyet a Bizottság egy 1993-ban készített, 2300 szervezet válaszait feldolgozó kérdőíves vizsgálatból nyert, és amelyet továbbad, minden kötelező következmény nélkül. Az átfogó elemzést konklúziók és ajánlások követik, illetve egy rendkívül részletes és alapos, mintegy 60 oldalas országokénti elemzés az uniós tagállamokban lévő alapítványok és egyesületek jogi és pénzügyi (adózási) helyzetéről. A Közlemény az önkéntes szervezeteket és alapítványokat a társadalom és gazdaság fontos szektoraként említi, amelyek szerepe hangsúlyossá vált a társadalmi tevékenység minden területén, hozzájárulnak Európa fejlődéséhez, amit bátorítani és fejleszteni kell. Mind a tagállamok, mind maga az Unió számára intézkedéseket javasol, kötelező előírás nélkül. A non-profit szektor teljesítményét gazdasági, szociális és politikai szempontból jelentősnek és támogatásra méltónak tartja, és kiemeli, hogy a szociálpolitika, a

---

<sup>1</sup> Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe, COM/97/0241 final. Európai Bizottság, Brüsszel, 1997.

fejlesztési és humanitárius segélyek (fejlődő országoknak), a környezetvédelem és az emberi jogok védelme területén már eddig is szoros volt az együttműködés. A civil szervezetekkel való kooperáció további területeként a non-profit szféra szemléletének és tapasztalatainak beépítését ajánlja az EU-s politikaformálásba, civil párbeszéd kezdeményezését az „európai egyesület”, uniós szintű jogi szabályozás bevezetéséről és a szektor anyagi forrásainak megteremtéséről. A dokumentumból kiderül, hogy az Unió felméri a civil szektor jelentőségét, de nehézséget okoz számára annak megszólítása a gyenge „reprezentativitás” miatt (hiányzanak a hálózati struktúrák). A pénzügyi források diverzifikálásának javaslata a Bizottság részéről nyilván azt rejti magában, hogy az Unió nem kíván fő finanszírozójává válni a civil szervezeteknek. Végül a Bizottság kihangsúlyozza a folyamatos információcsere, a dialógus és partnerség fontosságát a civil szektor és az Unió szervei között, melybe be kell vonni az Európai Parlamentet, a Régiók Bizottságát, a Gazdasági és Társadalmi Bizottságot, a tagállamokat és más érdekelt feleket.

Maga az *Amszterdami Szerződés* a Szociális rendelkezések fejezetet (XI. cím, 1. fejezet) kibővíti, kihangsúlyozza a társadalmi párbeszéd fontosságát az alapcélkitűzések – foglalkoztatottság növelése, élet- és munkafeltételek javítása, megfelelő szociális védelem – elérése tekintetében, melyeket az Európai Szociális Charta (Torino, 1961) és az 1989-es, a munkavállalók szociális jogairól szóló közösségi charta tartalmaz. Jogi alapot nem tartalmaz ugyan az NGO-kkal való párbeszédre, de rejtetten ebben is benne van a nem-állami, non-profit szektor, mint szereplő, hiszen a szociális szolgáltatások, a kirekesztettség elleni küzdelem területén minden tagállamban működnek civil szervezetek, melyek ekkorra már kezdenek hálózatokba, ernyőszervezetekbe tömörülni (Platform of Social NGOs, European Anti-Poverty Network). A Szerződéshez fűzött *„Nyilatkozat az önkéntességről”* elismeri „az önkéntes tevékenység fontos hozzájárulását a társadalmi szolidaritás fejlődéséhez. A Közösség bátorítja az önkéntes szervezetek európai dimenzióját, különösen hangsúlyozva az információk és a tapasztalatok cseréjét, valamint a fiatalok és az idősek részvételét az önkéntes tevékenységben.” Ez elég semmitmondó, de mégis valami. Nincs benne szó arról, hogy milyen területeken is fontos az önkéntesség, milyen módon segítheti az uniós célok elérését, de azt üzeni: az EU tudatában van annak, hogy az önkéntes segítő civil szervezetek tevékenysége fontos.

1998-ban a Bizottság *Pályázati Menedzsment Kézikönyvet* jelentet meg, melyben tájékoztatást nyújt az adminisztratív és működési (vagyis projekt finanszírozási) támogatásra jogosult civil szervezetekre vonatkozó szabályokról. Többek között megfogalmazza azokat a kritériumokat, amelyek alapján a Bizottság megtudja állapítani, hogy technikai és pénzügyi háttere alapján a szervezet alkalmas-e a megpályázott program végrehajtására.

A döntés előkészítésben játszott szerepe szempontjából a civil szektor számára fontos előrelépés az Unió által 1998-ban aláírt, a környezetvédelmi politika alakításának szabályozására létrehozott *Aarhusi Megállapodás*, amely az információhoz való szabad hozzáférésről és a közvélemény kötelező bevonásáról szól a döntéshozatali folyamatokba.

1999 októberében a Gazdasági és Szociális Bizottság megszervezte az *Európai (EU-s) Civil Szervezetek I. Közgyűlését*, mely által sokat lendült előre a civil szektor szervezetsége.

Ugyanakkor a Caritas Europe szervezet „*Bővítés és civil társadalom*” címmel és az Európai Bizottság finanszírozásával konferenciát szervezett a csatlakozásra váró kelet-közép-európai országok szociális és civil társadalmi ügyekkel foglalkozó szervezetei számára. Ezen a konferencián széleskörű ismertetést kaptak a meghívottak az uniós civil háttéréről, struktúráról, támogatási forrásokról, de szó esett a kelet-közép-európai régió megannyi sajátos problémájáról is (pl. roma kérdés).

2000-ben a Bizottság ismét lépett: vitaanyagot bocsátott közre „*Az Európai Bizottság és a nem-kormányzati szervezetek: szorosabb partneri kapcsolatok*”<sup>1</sup> címmel. A bevezetőben kifejezi azt a törekvését, hogy csökkentse a Bizottság és az uniós állampolgárok és szervezetek között lévő távolságot, növelje az együttműködést, kialakítson egy kapcsolattartási rendszert. A civil lobby-szervezeteket megmozgatta a kiadvány, több ponton vitatták annak tartalmát. A Bizottság maga az anyag szerint évente több mint 1 milliárd euró támogatást nyújt NGO-programokra (fejlődő országok humanitárius segítésére, a fejlődőben lévő demokráciák építésére, emberi jogi programokra a külső kapcsolatrendszerben, szociális ügyekre, oktatásra és környezetvédelemre az Unión belül). A dokumentumot épp a támogatásokkal kapcsolatos bizonytalanságok, a bürokratikus és hosszadalmas eljárási mód, az intézményrendszer megjavításának szándéka hívta életre. A Bizottság megkísérel rendet vágni az NGO-világban, de ez nem megy könnyen. Újra leszögezi a 97-es közleményben felsorolt közös NGO-jellemzőket (non-profit-jelleg, önkéntesség, szervezethez, kormánytól-állami intézményektől-politikai pártoktól-gazdálkodó szervezetektől való függetlenség, társadalmi jóléért való munkálkodás), ugyanakkor kizárja ebből a körből (helyesen) a szakszervezeteket és szakmai érdekképviseleti szerveket.

Az NGO-k jelentőségének értékelését követően sorolja föl a problémákat: az ágazati felosztás miatt (az NGO-k támogatása profiljuk szerint mind különböző igazgatóságokhoz tartozik) jelentős különbségek adódnak az információhoz jutásban, a párbeszéd és konzultáció módjában és működési támogatás területén. A forrásokról és pénzügyi szabályozásokról az NGO-k több információt igényelnek a meglévőknél, a folyamatos változás a szektor fejlődésében és a Bizottság belső szabályozati eljárásaiban mindkét fél számára újabb bizonytalanságok forrása. A szabályozatlanság következtében jelentősen késik a pályázatok elbírálása. Megoldás azonban nincsen, a Bizottság igyekszik, az NGO-knak pedig akceptálniuk kell az Unió intézményrendszerét, és: „igyekezzenek jobban szervezetté válni”, hogy időben hozzájussanak a megfelelő információkhoz.

A Bizottság leszögezi, hogy eddig is nyitott volt „ad hoc” párbeszédre, rendszeres keretek között folyó együttműködésre, hivatalos konzultációkra és ezekre mind példával is szolgál. Természetes azonban, hogy csak a szektor reprezentatív, ágazati vagy területi képviselőivel tud tárgyalni, egy-egy szervezettel nem, és ezért újra a civil szektor szervezethez elemzi és ösztönzi. Az NGO-knak egyre gyakoribb felvetésére, hogy az uniós szerződésben rögzítsék a velük való kapcsolatrendszer jogi alapjait, nincsen konkrét javaslat. A Bizottság nem támogatja egy, az Európa Tanács vagy az ENSZ mintájához hasonló akkreditációs rendszer

---

<sup>1</sup> The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Relationship, COM(2000) 11 final. Európai Bizottság, Brüsszel, 2000.



megalkotását sem, melyre építeni lehetne az NGO-k esetleges hivatalos konzultációs státuszát.

A működési támogatások esetében sem hajlik a Bizottság rendszer felállítására, inkább az ad hoc támogatásokat részesíti előnyben – látszik, hogy nem kíván továbbra sem kötelezettséget vállalni. A pénzügyi kérdésekkel foglalkozó fejezetből kiderül, hogy az uniós költségvetés szerkezete nem teszi lehetővé az NGO-knak adott támogatások átláthatóságát és hatékony ellenőrzését. A Bizottság sok szempontból küszködik a civil szervezeteknek adott grantekkel, amelyek hol az **A** (adminisztratív), hol a **B** (működési) költségfejezetben bukkannak föl. A Bizottság fenn szeretné tartani az NGO-világ sokszínűségét, nagy, tőkeerős és kis, gyenge menedzselésű, de innovatív pályázókat egyaránt szeretne támogatni, de eközben finom módszerekkel és joggal valamiféle rendet szeretne teremteni ebben. Végül soron közvetítő testületek bevonásában gondolkodik, valamint abban, hogy a szervezetek együttműködve, közösen pályázva, hálózatokban dolgozva könnyebbé teszik majd a dolgát.

Az Európai Bizottság a kelet-közép-európai non-profit szervezetek felé is kinyújtotta karját. 2001 márciusában például a Bizottság két konferenciát is szervezett olyan témákról, melyekben az Unió hangsúlyosan számít a régió civil kezdeményezéseire és a Phare LIEN és Partnership programok révén jelentős támogatást biztosított működésükhöz: *Konferencia az NGO-kkal való együttműködésről a kábítószer-megelőzésben*, *Konferencia az NGO-kkal való együttműködésről a fogyatékkal élők társadalmi beilleszkedése érdekében*. Mindkét konferencia célja a támogatások felhasználásának értékelése, a hálózati működés lehetőségeinek felmérése és a projekt eredmények fenntarthatóságának biztosítása.

A 2001-es Nizzai Szerződéshez csatolt *Draft Charter of Fundamental Rights* (Alapvető Jogok Chartájának tervezete) megalkotását már széles körű egyeztetések előzték meg a civil szektorral. Ezek a hozzászólások az Unió honlapján ma is olvashatók<sup>1</sup>. Csak példaképpen néhány: az *Európai Vakok Uniója (European Union of the Blind)* hozzászólásában felhívja a figyelmet arra, hogy a chartának külön kellene foglalkoznia a látássérültek jogainak biztosításával, a megfelelő közlekedési eszközök tervezésétől kezdve az információhoz való általános hozzáféréseken át a munkahelyhez való jog és a munkahely biztosításának kérdéséig. Az *Emberi Jogok Nemzetközi Szövetsége (International Federation of Human Rights)* hozzászólásának célja a harmadik országbeliek alapvető jogainak a chartában történő teljes és kifejezett elismertetése az Európai Unió területén belül. Az emberi jogok egyetemességét hangsúlyozza, amelyek minden embert alapjogon illetnek meg. A *European Study Group*, amely az uniós tagországok néhány nagy munkaadóját képviselő non-profit egyesület, más oldalról, kissé gyanakodva közelíti meg a dolgot. Felteszi a kérdést, mi szükség a chartára, fontosnak tartaná, hogy kategorikusan és explicit módon ki legyen mondva annak célja. „Miről van itt szó? A meglévő, az Unió kormányzati elveit megtestesítő jogok számbavételé-

---

<sup>1</sup> Az Európai Unió Tanácsának honlapjáról: <http://ue.eu.int> – Charter of Fundamental Rights to the European Union, Documents Access Plan/Documents Supplied by Civil Society. Az idézett hozzászólások sorrendben: 123 sz. hozzászólás, Charte 4250/00, 24 sz. hozzászólás, Charte 4129/00 Add 1, 260 sz. hozzászólás, Charte 4403/00, 4. sz. hozzászólás, Charte 4105/00

ról, vagy inkább arról, hogy itt az alkalom a meglévő törvények átírására, aktualizálására és valójában egy új jogszabálygyűjtemény kialakítására, melyet az Európai Bíróság is alkalmazni fog és amely az egyénekre közvetlen és közvetett jogokat és előnyöket ruház?” Aggódnak a charta státusza miatt, vajon csak deklaráció marad, vagy jogilag kötelező érvényű lesz-e? (A charta a mai napig a Nizzai Szerződéshez csatolt nyilatkozat maradt.) A *Civil Társadalom Állandó Fóruma* (*Permanent Forum of Civil Society*) 1997. március 22-én Rómában fogalmazta meg charta-vázlatát, amely 2000. január 7-i dátummal és 4. sz. hozzászólásként szerepel a honlapon. Ebben lényegében egy olyan tervezetet juttatott el a Bizottsághoz, amely jó alapul szolgálhatott a charta megfogalmazásához. A szervezet hangsúlyozza: „Ez a charta az európai polgárság (polgári lét) chartája, nem csupán az európai polgári jogoké. Az európai polgárság elemeinek lefektetésével a charta arra az elgondolásra épül, amely szerint nincsenek jogok felelősségek nélkül, sem demokrácia civil kötelességérzet nélkül.” Szép gondolat, s még hozzáfűzik: az európai gazdasági és politikai térség megalkotása után itt az ideje biztosítani egy „egységes európai civil térség” létrehozatalának feltételeit, amelyek előfeltétele a szociális kohézió és a civil társadalom erős elkötelezettsége.

A charta, amely nagy vitákat kavart, hogy milyen mértékben legyen kötelező a tagállamokra nézve és ezzel összefüggésben milyen legyen a viszonya a Nizzai Szerződéshez, végül nem lett annak része. Megelégedtek azzal, hogy a szintén Nizzában elfogadott, az Unió jövőjéről szóló nyilatkozatban kitértek arra, hogy szélesebb párbeszédet kell kezdeni a charta jövőjéről (így a civil szervezetek bevonásával is) és a 2004-es kormányközi konferencián kell megoldást találni annak státuszára. Maga a dokumentum mérföldkő abból a szempontból, hogy egybe foglalja az európai polgárok és az unióban tartózkodó külföldiek polgári, politikai, gazdasági és szociális jogait, amelyeket az emberi méltóság, szabadságjogok (benne: civil ügyekben egyesülési szabadság, érdekvédelmi szervezetek létrehozása és azokhoz való csatlakozás szabadsága), egyenlőség, szolidaritás, polgári jogok és igazságszolgáltatás fejezetcímek alatt tárgyal. A felsorolt jogosultságok részben alapjogok, részben az Európai Unió polgáraitra vonatkozó speciális jogok.

A civil társadalom egyébként világosan jelezte igényét, hogy a charta jogi érvényre lépjen, hiszen például a jogvédelem, az arra rászorulókat államilag megoldandó, ingyenes jogi képviselete csak egy azok közül a chartából levezethető előnyök közül, amelyeknek a biztosítása sok helyen – a csatlakozásra váró országokban is – civil szervezetekre hárul.

A *Fehér Könyv az Európai Kormányzásról*<sup>1</sup> c. dokumentum célja az Unió alkotmányos alapjait érintő reformjának előkészítése volt még a bővítés előtt. A 107 tagú Konvent, melynek munkájába már a csatlakozni szándékozó országok képviselőit is bevonták, nyitó ülésének beszédeiben hangsúlyosan szóltak a társadalmi párbeszéd fontosságáról, számítva a civil szervezetek véleményére. A brüsszeli európai szintű civil képviseletek (pl. a *European Citizens Action Service* vagy a *European Women's Lobby*) nagy figyelmet fordítottak a Konvent tevékenységére és tudatosan éltek a kínálkozó lehetőségekkel.

---

<sup>1</sup> European Governance – A White Paper, COM(2001) 428 final. Európai Bizottság, Brüsszel, 2001.

A Fehér Könyvből azóta alkotmányos szerződéstervezet lett, mely végső formáját e cikk írásakor sem nyerte még el. A civil szervezetek azóta is aktívan részt vesznek annak alakításában. Létrejött a *Civil Society Contact Group*, mely olyan nagy ernyőszervezeteket tömörít, mint a *WWF*, a *Greenpeace*, a *Social Platform*, a *Human Rights Contact Group*, a *Concorde* vagy az Európai Szakszervezetek Konföderációja, *Act4Europe Campaign* címen európai szintű mozgalmat indított.<sup>1</sup> Ebbe a tagországiak mellett a csatlakozás előtt állók civil szervezeteit is bevonta és szervezett lobbyzásra buzdítja őket az alkotmányos szerződéstervezet módosítására több ponton. Az esélyegyenlőségi, diszkrimináció ellenes kérdésekben például el kívánják érni, hogy a tanácsi döntések minősített többséggel történjenek, mert az alkotmányos szerződéstervezetben az egyhangúság szerepel. A 25 tagú Unióban könnyen megbukhat minden olyan kezdeményezés e területen (pl. a vallási és egyéb meggyőződés, szexuális orientáció szerinti megkülönböztetés tilalmának kiterjesztése az élet minden területére), melyet esetleg egy erősen katolikus ország megvétózna.

2002-ben a Bizottság az *Oktatási és Kulturális Főigazgatóságot* jelölte ki az összekötő szerepére a civil társadalom és a Bizottság között. 2002 októberében mintegy 150 európai szintű egyesületet, nem-állami szervezetet és szakszervezetet hívott meg egy kétnapos konferenciára *Megállapodás és partnerség a civil társadalommal (Convention and Partnership with Civil Society)* címmel<sup>2</sup>, melynek keretében az Unió demokratikus legitimációjáról (vö. demokratikus deficit), a polgári aktivitásról és részvételről folytak a megbeszélések. Az erről szóló beszámoló így indul: „...az Oktatási és Kulturális Főigazgatóságnak nemes feladat jutott, nevezetesen azon kell munkálkodnia, hogy Európa polgárai közelebb kerüljenek egymáshoz.” A találkozó időpontjának különleges jelentőséget adott az, hogy a Konvent abban az időben érkezett munkájának egyik meghatározó fázisához. Az előadásokban ismét elhangzott a követelés, hogy be kell emelni a Szerződésbe az Alapvető Jogok Chartáját. Ezen felül ki kell dolgozni a nyílt uniós jogalkotás menetének, koordinációjának pontos meghatározását és beemelni a Szerződésbe. A részvételi demokrácia alapjainak letétele érdekében ezt a logikát kell érvényesíteni az alkotmányos szerződésben is, melynek révén erősödne a szociális párbeszéd és a civil társadalom szereplőinek bevonása.

A Bizottságnak „Az Európai Bizottság és a Civil Társadalom” c. honlapján (elérhető az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság honlapjáról) újabb, a strukturált párbeszéd felé mutató dokumentum jelent meg 2003 januárjában, *Konzultációs szabályok (Consultation Standards)*<sup>3</sup> címmel. 2002 júniusától 2 hónapon keresztül „tesztelték” a civilek körében a bizottsági javaslatot az interneten, a hozzászólások a mai napig olvashatók. A javaslatot megelőzte az *Interaktív Politika Formálásról* szóló bizottsági közlemény (*Communication on Interactive Policy Making*), mely az Internet nyújtotta lehetőségek kihasználását célozta az európai „kormányzás” jobbítása érdekében, a közvélemény kutatás és elemzés eszközével. A Konzultációs szabályok lefektetése azt célozta, hogy csak európai, vagy legalábbis

<sup>1</sup> <http://www.act4europe.org/code/en/hp.asp>

<sup>2</sup> [http://europa.eu.net/infonet/report/report\\_en.pdf](http://europa.eu.net/infonet/report/report_en.pdf)

<sup>3</sup> General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002)704. Európai Bizottság, 2002. december 11.

nagyobb (regionális) képviselőket jelentő szervezetek keressék meg a Bizottságot, olyan ügyekben, melyek relevánsak az alapító szerződésekkel és meghatározott (feldolgozható) formában terjesszék elő hozzászólásaikat. A nyilvános konzultációkra, megbeszélésekre a Bizottság meghatározott ideig fogadja a hozzászólásokat és legalább 20 munkanappal értesítést küld az eseményről időpontjáról. A beküldött hozzászólásokat visszaigazolja, a nyílt konzultációk végeredményét az interneten közzéteszi.

### ***A Gazdasági és Szociális Bizottság (ESC) a civil társadalom fóruma***

Az ESC a Fehér Könyvhöz írt hozzászólásában<sup>1</sup> önmagát az uniós civil társadalom fórumaként említi. Az Uniónak ez a szerve már korábban felvette a kapcsolatot a civil platformokkal és kellő szervezetségi fok elérése után még az is előfordulhat, hogy beépíti őket az ESC munkájába. A hozzászólásban a civil dialógust a kormányzás egy formájának nevezi és mint ilyennek igyekszik megtalálni a helyét. A civil párbeszédben a szervezett civil társadalom minden tagjának részt kell vennie. Ez a párbeszéd az ESC szerint nem helyettesítheti a szociális párbeszédet, inkább kiegészíti azt, témái lehetnének a környezetvédelem, fogyasztói ügyek, segélyezés, emberi jogok, kultúra stb. Itt újra kihangsúlyozódik *a civil szektor szervezetségének kérdése*. Az ESC kifejezi meggyőződését, hogy a következő kormányközi konferencia előkészítésébe teljesen bele kell vonni a „szervezett” civil társadalmat és ez nem merülhet ki a Nizzai Szerződés által az Európa jövőjéről folytatandó nyilvános vitában (még a laekeni csúcs előtt vagyunk!). Az ESC hajlandónak mutatkozik arra, hogy kidolgozza a civil társadalommal folytatandó párbeszéd közelebbi definícióját, céljait és lefolytatásának rendjét.

Az ESC szerepe felértékelődni látszik az ún. *lisszaboni folyamat* tükrében. A 2000. március 23–24-i lisszaboni csúcstalálkozón meghirdetett koncepció a foglalkoztatás, a gazdasági reformok és a szociális kohézió megerősítését célozza a tudásalapú társadalom kiépítésével párhuzamosan. A gazdasági és szociális ügyek, mint pl. a munkanélküliség vagy az öregedő társadalom problémájának megoldásához vezető úton fontos szerepet szánunk az ESC-vel való folyamatos konzultálásnak, amely viszont ötletekért, gazdaságos megoldásokért, információért a civil szervezetekhez fog fordulni.

A korábban már említett, az ESC által szervezett 1999-es *Civil Szervezetek I. Közgyűlése* arra adott alkalmat, hogy a civil szektor jelentőségének kihangsúlyozásán túl az ESC meghatározza maga számára azt a szerepet, melyet vinni képes: a „channel”, a közvetítő csatorna szerepét, végső soron azzal céllal, hogy „Európát közelebb vigye polgáraihoz”.<sup>2</sup> A feladat kettős: meg kell alkotni a civil társadalmat összeurópai (azaz uniós) szinten képviselő összes szervezettel az együttműködés alapjait (ismét előjön a civil társadalom reprezentativitásának igénye!), s emellett az ESC hídszerepét is meg kell jeleníteni az uniós, csatlakozó országokbeli civilek és az Unió intézményei között.

<sup>1</sup> Opinion of the Economic and Social Committee on Organised Civil Society and European Governance: the Committee's Contribution to the Drafting of the White Paper, CES 535/2001. Gazdasági és Szociális Bizottság, Brüsszel, 2001.

<sup>2</sup> Gazdasági és Szociális Bizottság honlapja, Organised Civil Society c. fejezet, [www.esc.eu.int](http://www.esc.eu.int)

Az ESC már 1997-ben kiadott egy véleményt „*Együttműködés jótékony szervezetekkel mint gazdasági és szociális partnerekkel a szociális jólét területén*”<sup>1</sup>, mely valószínűleg az Európai Bizottság 1997-es közleményéhez kapcsolódik. Ebben a civil partnerek fontos szerepét a következőkben vázolja föl:

- a szociális jogok védelmezői,
- a fogyatékossgal élők és társadalmi kirekesztődéssel sújtottak szószólói,
- olyan testületek, melyek megerősített (enhanced) hatást biztosítanak az önkéntes társadalmi elkötelezettségnek,
- fórumai a szociális haladás vívmányainak,
- innovációs források a szociális segítségnyújtás fejlesztésében,
- reprezentatív, demokratikusan működő egyesületek vagy ahhoz hasonló jogi státuszú szervezetek tagjai,
- non-profit irányultságú szociális szolgáltatók az egész társadalom javára.

A véleményhez csatolt melléklet a Johns Hopkins Egyetem non-profit kutatócsoportjának „The Emerging Sector: A Statistical Supplement” c. 1996-os kiadványában közölt adatokat veti egybe az Európai Bizottság 1997-es, az egyesületekre és non-profit szektorra vonatkozó áttekintésével. Mindkettőből kiderül a szektor fontossága a munkahelyteremtésben (2-4% között), a GDP-hez történő hozzájárulásban (2-5% között).

1999-es, „*A civil szervezetek szerepe és hozzájárulása Európa építéséhez/ben*” c. véleményét<sup>2</sup> az ESC történeti áttekintéssel kezdi a civil társadalom koncepciójáról és kialakulásáról. A modern civil társadalom új interpretációját négy alapelveire építi TOCQUEVILLE, DURKHEIM és WEBER tanai alapján:

- a civil társadalmat jobban vagy kevésbé formalizált intézmények jellemzik,
- az egyén szabadon választhat, akar-e civil társadalmi intézményekhez tartozni,
- a civil társadalom kerete a törvényesség,
- a civil társadalom az a hely, ahol kollektív célok tűzhetnek ki és megvalósul a polgárok képviselete.

A civil társadalmat az európai demokratikus mozgalom közös mozgatórugójának tekinti, kialakulását pedig kulturális folyamatnak. Meghatározásában kiemel néhány fontos elemet, a pluralizmust, az autonómiát, a szolidaritást, a közéleti tudatosságot, a részvételt, az (ön)képzést, a felelősséget és a szubszidiaritást. Ez utóbbi meghatározásában fontos megközelítés: „a magasabb hatóságok csak akkor lépnek színre, ha az alacsonyabb szintek nem képesek” a kérdést megoldani. A civil társadalom kontextusában ez magában rejti azt az ajánlást: a polgárookra kell bízni az őket érintő ügyeik intézését.

Összességében ez a dokumentum meglepően tudományos és elméleti az ESC egyéb dokumentumaihoz képest, de ugyanakkor figyelmet és hozzáértést mutat a civil szektor felé. Fontos felvetése viszont, hogy a Római Szerződésben rögzített összetétele a Gazdasági és Szociális Bizottságnak felülvizsgálatra szorul, amennyiben 40 év elteltével már nem feltétlenül tükrözi az azóta végbement társa-

---

<sup>1</sup> Cooperation with charitable associations as economic and social partners in the field of economic welfare, CES 1398/97. Gazdasági és Szociális Bizottság, Brüsszel, 1997.

<sup>2</sup> Opinion of the ESC on the Role of Civil Society Organizations in the Building of Europe, CES 851/99, Brussels, 1999

dalmi változásokat (vö. civil szervezetek, civil társadalom képviselője mint új, a Szerződésben rögzítendő funkció a Bizottság számára!).

A *Nizzai Szerződés megerősítette az ESC uniós szintű fenti funkcióját*. A Szerződéshez csatolt egyik mellékletben az ESC honlapja szerint ez olvasható: „... a Gazdasági és Szociális Bizottság a szervezett civil társadalom különböző gazdasági és szociális ágazatainak képviselőiből álljon”<sup>1</sup>. A Bizottság kifejezi abbéli szándékát, hogy nem csak a közvetítő szerepet vállalja majd magára, hanem igyekszik nagyobb támogatást is biztosítani a szektornak.

Az ESC kiadott véleményeinek sorába természetesen beletartozik az *Európai Kormányzásról szóló Fehér Könyvvel* kapcsolatos is<sup>2</sup>. Ebben például határozott különbségtételt javasol a szociális párbeszéd és civil párbeszéd között. Az előbbihez az ESC nem nyújt fórumot, az utóbbi megteremtését viszont teljes mértékben saját feladatának érzi, mert a civil párbeszéd az uniós kormányzási elvek – nyitottság, részvétel, beszámoltathatóság, hatékonyság, koherencia – megteremtésének eszköze.

Ha az ESC szerepét a civil szervezetek szemszögéből akarjuk reálisan értékelni, meg kell jegyezni a következőket:

- Az ESC „csak” konzultatív szerv, a nizzai szerződés óta jogalapja csökkent. Az Európai Parlament és az Európai Bizottság kikéri a véleményét, de nem veszi feltétlenül tekintetbe.
- Ha a civil szféra befolyást kíván gyakorolni az uniós jogalkotásra, az európai civil szervezeti hálózatokba érdemes bekapcsolódnia. Ezeknek van konzultációs joguk az Európai Bizottságnál (l. a Dokumentumok, események c. alfejezetet).
- A legtöbb civil lobbycsoport az Európai Parlament és a Bizottság körül helyezkedik el, sokkal kevesebb található az ESC és a Régiók Bizottsága körül. Érdemes tudni, hogy a Parlamentben a képviselők nemcsak pártfrakciók, hanem témák szerint is csoportokat alkotnak (pl. „meleg” csoport, pártfrakcióktól függetlenül). A lobbyszervezetek pedig horizontális témamegosztásban dolgoznak, az esélyegyenlőség vagy környezetvédelmi szempontok érvényesítése szinte mindegyiküket érinti és foglalkoznak vele.

<sup>1</sup> Az eredetiben: „...the Committee shall consist of representatives of the various economic and social components of organised civil society...”

<sup>2</sup> Opinion of the Economic and Social Committee on European Governance – a White Paper. CES 357/2002 EN/o. Brüsszel, 2002. március 20.