

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitása a civil párbeszéd keretében”**

(2006/C 88/11)

2003. szeptember 25-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján úgy határozott, hogy véleményt dolgoz ki a következő tárgyban: „A civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitása a civil párbeszéd keretében”

A Működési Szabályzat 19. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek megfelelően az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy a bizottsági munka előkészítésével albizottságot bíz meg.

Az albizottság véleménytervezetét 2006. január 12-én elfogadta (előadó: Jan OLSON).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. február 14–15-én tartott, 424. plenáris ülésén (a 2006. február 14-i ülésnapon) 103 szavazattal, 1 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Bevezető

1.1 Az utóbbi tíz-tizenöt évben az európai uniós intézmények érdeklődése folyamatosan nőtt a civil társadalommal folytatott párbeszéd iránt, különösképpen európai szinten. Belátták, hogy nem lehet jó politikát folytatni a polgárok meghallgatása, illetve mindazok részvétele és belegegyezése nélkül, akiket az Európai Közösség döntései érintenek.

1.2 Az a tapasztalat és szakértelem, mellyel a civil társadalom szereplői rendelkeznek, az egymás között, illetve a hatóságokkal és közintézményekkel – minden szinten – folytatott párbeszéd, a tárgyalásos módszer és a közös pontok, sőt a konszenzus keresése, melynek köszönhetően a közérdeket előtérbe helyező javaslatok születhetnek, mind-mind emelik a politikai döntéshozatal minőségét és hitelességét, hiszen mindezek elősegítik, hogy a polgárok jobban megértsék és elfogadják a döntéseket.

1.2.1 Ily módon a részvételi demokrácia kiegészíti a képviselői demokráciát, és ezáltal megszilárdítja az Európai Unió demokratikus legitimitását azzal, hogy a polgároknak megadja a lehetőséget az egyéni és kollektív elkötelezettségen alapuló részvételre a közügyek vitelében a szervezett civil társadalom sajátos hozzájárulása révén.

1.3 Ennek következtében emlékeztetnünk kell arra, és hangsúlyoznunk kell, hogy összetételénél, szerepénél és a Szerződésben rábízott feladatainál fogva az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) létrejötté óta, történelmileg teljes jogú szereplője az európai szintű részvételi demokráciának, és annak legrégebbi eleme.

1.4 A „részvételi jog”, melyre a civil társadalom és az európai szinten aktív szervezetek már régóta igényt tartanak, napjainkban különösen időszerű. Sok minden forog kockán – az Európai Unió előtt álló kihívások szükségessé teszik a helyi szereplők és képviselők mozgósítását.

1.5 Az Európai Tanács hallgatott az idő szavára, amikor 2000. március 23–24-én döntést hozott az ülés akkori helyszínéről elnevezett lisszaboni stratégiáról<sup>(1)</sup>, amelynek 2005. március 22–23-i ülésén új lendületet adott<sup>(2)</sup>.

1.6 Az Európai Bizottság az európai kormányzásról szóló, 2001 júliusában kiadott fehér könyvében<sup>(3)</sup> úgy látta, hogy a civil társadalom bevonása a közösségi politika kidolgozásába és megvalósításába a felelősségteljes kormányzás egyik alapelve, de egyben kiemelten fontos teendő az európai intézmények demokratikus működésének javításához, illetve a közösségi módszer megújításához is.

1.7 A részvételi demokrácia elvét az alkotmány szerződés I-47. cikke is rögzíti<sup>(4)</sup>. Ebben a tekintetben és az alkotmány szerződés ratifikációs folyamatának bizonytalansága ellenére az EU intézményeinek követniük kell ezt a logikát és meg kell valósítaniuk a valódi részvételi demokráciát. Ahhoz, hogy ez utóbbi eleget tehessen a modern európai kormányzás feltételeinek, továbbra is szükséges azonban az olyan eszközök kialakítása, amelyek lehetővé teszik, hogy az Unió polgárai – és különösen azok a szervezetek, amelyekben a polgárok tevékeny részt vállalnak – kinyilvánítsák véleményüket; hogy nyitott fülekre találjanak, és a szervezett civil társadalommal folytatott valódi, strukturált civil párbeszéd keretében hathatósan befolyásolhassák az Uniónak és politikájának fejlődését.

<sup>(1)</sup> Következtetései (doc.SN 100/00) 38. pontjában az Európai Tanács kijelenti,

„hogy az Európai Unió, a tagállamok, a regionális és helyi szintek, illetve a szociális partnerek és a civil társadalom különböző együttműködési formák keretében aktívan közreműködnek.”

<sup>(2)</sup> Következtetései (doc 7619/05) 6. pontjában az Európai Tanács kijelenti:

„A kormányok mellett az összes többi érintettnek – a parlamenteknek, regionális és helyi hatóságoknak, szociális partnereknek, a civil társadalomnak – is magáévá kell tennie a stratégiát, és aktívan részt kell vennie a célkitűzések megvalósításában.”

<sup>(3)</sup> COM(2001) 428 final, 2001. július 25. – HL C 287., 2001.10.12.

<sup>(4)</sup> Az alkotmány szerződés I-47. cikkének (2) bekezdése szerint: „Az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn”, míg az (1) bekezdés megfelelő eszközök biztosítását teszi az intézmények feladatává annak érdekében, hogy különösen az „érdekképviseleti szervezetek” az Unió bármely tevékenységéről megfelelő módon kinyilváníthatassák és nyilvánosan megvitathassák nézeteiket.

1.8 Az EGSZB a maga részéről – a többi uniós intézménnyel és a civil társadalom képviselői szerveivel együttműködésben – aktívan munkálkodik a részvételi demokrácia fejlesztésén.

1.8.1 Az EGSZB így 1999 októberében megszervezte az első konferenciát a szervezett civil társadalom szerepéről és hozzájárulásáról az európai építkezéshez, és azóta több véleményt készített a civil társadalom szervezetei és az európai intézmények közötti párbeszéd fejlesztése és fokozott strukturálása tárgyában <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup>.

## 2. Az európai civil párbeszéd szereplői <sup>(7)</sup>

2.1 Az európai szintű civil párbeszéd résztvevői azok a szervezetek, amelyek a polgárok specifikus és/vagy általános érdekeit képviselik. Ily módon természetesen a szociális partnerek európai szervezeteinek is feladata, hogy részt vegyenek a civil párbeszédben. A társadalmi párbeszéd ebből a szempontból kitűnő példa a részvételi demokrácia elvének konkrét alkalmazására. Ismételten ki kell azonban emelnünk, hogy a szociális és a civil párbeszéd között alapvető különbséget kell tenni. Az európai szociális párbeszéd jól meghatározható, mind a résztvevők, mind a célok és az eljárások szempontjából, az európai szociális partnerek pedig szinte jogalkotói hatalommal rendelkeznek. <sup>(8)</sup> A szociális párbeszéd sajátossága függetlenül tevékenykedő résztvevőinek különleges jogköreiből és felelősségéből adódik.

2.2 Európai szinten számos formában és néven működhetnek: leggyakrabban az egyesület, szövetség, alapítvány, fórum vagy hálózat elnevezést használják <sup>(9)</sup>. A különböző elnevezéseket gyakran a „nem kormányzati

<sup>(5)</sup> Lásd e tekintetben az 1999. október 15–16-i, „A szervezett civil társadalom európai szinten első egyezményé”-re vonatkozó dokumentumokat (CES-2000-012-FR), valamint a vonatkozó véleményeket: „A szervezett civil társadalom szerepe és hozzájárulása az európai építkezéshez”, 1999. szeptember 23. (CES 851/1999 - HL C 329., 1999.11.17.); „Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek – a partnerség megerősítése”, 2000. július 13. (CES 811/2000 - HL C 268., 2000.9.19.); „A szervezett civil társadalom és az európai kormányzás – az EGSZB hozzájárulása a fehér könyv kidolgozásához”, 2001. április 26. 2001 (CES 535/2001 - HL C 193., 2001.7.10.); „Az európai kormányzás – fehér könyv”, 2002. március 21. (CES 357/2002 - HL C 125., 2002.5.27.).

<sup>(6)</sup> Az EGSZB további két konferenciát szervezett a témában, az elsőt 2001. november 8–9-én „A szervezett civil társadalom szerepe az európai kormányzásban” címmel, a másodikat 2004. március 8–9-én „Részvételi demokrácia: jelenlegi helyzet és az Európai Alkotmány nyitotta távlatok” címmel.

<sup>(7)</sup> Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a civil párbeszédet három formában határozza meg: az első a civil társadalmat képviselő európai szervezetek közötti párbeszéd az Unió és politikai fejlődéséről és jövőjéről, a második ezen szervezetek egésze és az Unió közötti strukturált és rendszeres párbeszéd, végül a harmadik az ágazati szintű napi párbeszéd a civil társadalom szervezetei és a jogalkotói és végrehajtó hatalmon belüli partnereik között.

<sup>(8)</sup> Lásd a Szerződés 137. és 138. cikkét.

<sup>(9)</sup> A civil társadalom közösségi szinten létrejött nonprofit szervezeteinek jegyzéke, melyet az Európai Bizottság önkéntes alapon hozott létre (CONECCS adatbank) megközelítőleg 800 szervezetet tartalmaz, melyek közül jónéhány – való igaz – a társadalmi-szakmai kategóriába lenne sorolandó.

szervezetek” (NGO-k) megjelöléssel foglalják össze. Ez a gyűjtőfogalom az összes autonóm, nonprofit szervezetre használatos. Bebizonyosodott az is, hogy számos európai szervezet nemzetközi szinten tagozódik.

2.3 Ezek az európai szervezetek a különböző tagállamokban és gyakran az egyes tagállamok határain túl is összehangolják tagjaik és partnereik tevékenységét. Ezen túlmenően egyre gyakrabban figyelhető meg, hogy európai hálózatokba tömörülnek, például szociális és környezetvédelmi területen, az emberi jogi, a fejlesztéssel, illetve a fogyasztással foglalkozó szervezetek esetében, vagy a szociális gazdaság terén.

2.4 A civil társadalom európai szervezeteinek széles skálájáról és a különböző működési formákról ad képet a jelen véleménytervezet mellékletében található felsorolás, amely áttekinti a szervezett civil társadalom különféle szektorainak legjelentősebb európai szintű szervezeteit, szövetségeit és hálózatait (a társadalmi-szakmai szervezetek kivételével). A felsorolásban mintegy húsz szektort különböztethetünk meg.

2.4.1 Az áttekintés szemlélteti, hogy az európai civil társadalom egyre jobban szervezett, viszont az egyes szervezetek felépítése nagyon különböző lehet. Így például lehetséges, hogy kizárólag egy adott állam egy bizonyos szektor képviselő szervezeteiből tevődnek össze, de tagjai lehetnek európai és nemzeti, sőt regionális vagy helyi szintű szervezetek vagy bármilyen természetes és jogi személy is. A hálózatba való tömörülésnek általában két módját különböztethetjük meg: a hálózat vagy egy bizonyos szektor európai szervezeteit fogja össze, vagy pedig adott államok szervezeteit társítja európai szervezetekhez.

2.5 Kétségtelen, hogy az európai civil társadalom bizonyos szervezetei – nem is beszélve a nemzeti szintű szervezetekről és hálózatokról – olyan gazdag tapasztalattal és szakértelemmel rendelkeznek, hogy jogosan követelik az uniós politikaalkotás keretei között zajló konzultációs folyamatban való részvétel jogát. Vitathatatlan azonban az is, hogy a civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitását – a szociális partnerek szervezeteitől eltérően – objektív elbírálási szempontok hiányában gyakran kétségbe vonják. Úgy tartják, hogy az egyesületek világa zétforgácsolt, mivel gyakran olyan szervezetek széteső sokaságából áll, amelyek a közérdekek helyett inkább tagjaik egyéni érdekeiért szállnak síkra, és kevésbé átláthatóak; ráadásul sokan azt érzékelik velük kapcsolatban, hogy nem képesek valódi befolyást gyakorolni a politikaalkotás és a döntéshozatal folyamatára.

## 3. A reprezentativitás követelménye

3.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság már többször utalt rá, hogy csak a jól megalapozott reprezentativitás adhatja meg a civil társadalom szereplőinek a jogot, hogy ténylegesen részt vegyenek a közösségi politikák kialakításának és a döntések előkészítésének folyamatában.

3.1.1 A reprezentativitás követelménye nemcsak az alapvető demokratikus elveknek felel meg, hanem annak az igénynek is, hogy a szervezett civil társadalom átláthatóbb legyen, és európai szinten több befolyással rendelkezzen.

3.1.2 Ennek megfelelően az EGSZB kidolgozta a reprezentativitás kritériumait, melyeket legutóbb az európai kormányzásról szóló fehér könyvhöz fűzött, 2002. március 20-i véleményében fogalmazott meg<sup>(10)</sup>. Egy európai szervezet akkor lehet „reprezentatív”, ha megfelel az alábbi kilenc kritériumnak:

- közösségi szinten tartósan szervezett;
- biztosítja, hogy tagjainak szakértelme közvetlenül igénybe vehető legyen;
- olyan közös ügyet képvisel, amely az európai társadalom javát szolgálja;
- olyan szervezetekből áll, amelyek az egyes tagállamok szintjén elismert szószólói az általuk képviselt érdekeknek;
- az EU tagállamainak nagy többségében tagszervezettel rendelkezik;
- elszámoltatható a szervezet tagjai által (*accountability*);
- felhatalmazása van rá, hogy európai szinten képviseljen és intézkedjen;
- független, és külső testületek nem utasíthatják;
- átlátható, főleg pénzügyi és döntéshozatali szempontból.

3.1.3 Az EGSZB ugyanebben a véleményben javasolja, „hogy a feltételeket vitassák meg az intézményekkel és a civil társadalom szervezeteivel, megteremtve ezzel a jövőbeli együttműködés alapjait”.

3.2 A jelen vélemény keretében megállapított reprezentativitási kritériumok alkalmazásánál felmerülő esetleges félreértések elkerülése végett egyértelmű különbséget kell tenni egyrészt az adott területen szakértelemmel rendelkező szervezetek mind-egyike felé elvileg nyitott **„konzultáció”**, másrészt a **„részvétel”** között, amely egyes szervezeteknek lehetőséget ad arra, hogy az Unió és polgárai közös érdekében aktívan közreműködjenek az akaratnyilvánítás kollektív folyamatában. Ez a folyamat, mely demokratikus elveken nyugszik, lehetővé teszi a civil társadalom szervezeteinek, hogy ténylegesen résztvevői legyenek az EU és politikai fejlődésére és jövőjére vonatkozó döntések előkészítésének és a politikák alakításának<sup>(11)</sup>.

3.2.1 Lehet, hogy ez a különbségtétel kissé elvont, viszont annál fontosabb: a reprezentativitás a legitimitás alapja, s így a részvétel előfeltétele. A konzultációs folyamat célja a civil társadalmi szereplők szempontjainak meghallgatása és szakmai tapasztalatainak összegyűjtése mindennemű előfeltétel nélkül. A konzultáció továbbra is meghatározó eleme a civil párbeszédnek.

3.3 Azokon a területeken, ahol a konzultációs eljárás már gyökeret vert, az imént már említett, az európai kormányzásról szóló fehér könyvében az Európai Bizottság olyan partnerségi megállapodások megkötését indítványozta, amelyek még a Bizottság saját részlegeire érvényes minimumkövetelményeken is túlmutatnak. Az egyezmények megkötését attól tette függővé, a civil társadalom szervezetei garantálják-e a nyitottságot és a reprezentativitást, de nyitva hagyta a kérdést, ezt milyen kritériumok alapján vizsgálja.

3.4 2002. december 11-i közleményében<sup>(12)</sup> az Európai Bizottság rögzítette az érintett felek közötti konzultáció alapelveit és minimumkövetelményeit. Különbséget tett egyfelől az átfogó, integratív, „nyitott”, másfelől a „célzott” konzultációs eljárás között. Ez utóbbi eljárás során az érdekelt vagy érintett felek – tehát a konzultáció célcsoportjai – a közlemény szövege szerint „megbízható” és „átlátható” kritériumok alapján kerülnek kiválasztásra. De a kritériumokat az Európai Bizottság itt sem határozta meg pontosabban.

3.4.1 Mindazonáltal a közleményben aláhúzza az európai reprezentatív szervezetek közreműködésének jelentőségét. Egyben utal a már lezárult munkára, amelyet az EGSZB végzett a civil párbeszédben való részvételhez számításba jövő szervezetek kiválasztására alkalmas reprezentativitási kritériumok megállapítása érdekében.

3.5 A Nizzai Szerződés megerősítette az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság különleges közvetítő szerepét a szervezett civil társadalom és az Európai Unió döntéshozó testületei között, ennek megfelelően az EGSZB fokozottan felelős

– a civil társadalom különböző indíttatású és szerteágazó érdekeket képviselő küldöttjei közötti eszmecsere szervezéséért és

– az uniós intézmények, illetve a szervezett civil társadalom szervezetei és európai hálózatai közötti strukturált, folyamatos párbeszéd elősegítéséért.

3.6 Mindamellet meg kell jegyeznünk, hogy jelen véleménynek nem tárgya:

– a civil társadalom szervezeteinek ágazati szintű napi párbeszéde egymással, illetve tárgyalópartnereikkel az Unió jogalkotói és végrehajtói oldaláról, különös tekintettel az Európai Bizottság konzultációira<sup>(13)</sup>;

<sup>(10)</sup> Ld. a 3. lábjegyzetet. A vélemény (CES 357/2002) 4.2.5. pontja.

<sup>(11)</sup> Lásd az EGSZB 2001. április 26-i véleményét „A szervezett civil társadalom és az európai kormányzás – az EGSZB hozzájárulása a fehér könyv kidolgozásához” címmel (CES 535/2001 – HL C 193., 2001.7.10., 3.4. pont).

<sup>(12)</sup> COM(2002) 704 final.

<sup>(13)</sup> A reprezentativitás problematikája ebben az összefüggésben éppúgy elsőrendűen fontos kérdés a tekintetben, hogy a civil társadalom szervezetei valóságos joggal rendelkezzenek arra, hogy ne csupán kikérjék véleményüket, hanem részt is vehessenek az Unió ágazati politikai alakításának folyamataiban és a vonatkozó döntések előkészítésében, valamint a döntések utókövetésének megvalósításában. A reprezentativitás ugyanakkor a jelen véleményben tárgyalattól sok tekintetben különböző természetű és jelentőségű kérdéseket vet fel, ami indokolja, hogy ha eljön az ideje, külön vizsgálat tárgyát képezze.

– az európai szintű szociális párbeszéd és a szociális partnerek európai szervezetei, mert ezek reprezentativitása saját, specifikus kritériumaik alapján adott. Ugyanez érvényes azokra a szakmai szervezetekre is, amelyek ágazati szinten részesei a szociális párbeszédnek. Ezek a szervezetek mindazonáltal jogosultak rá, hogy egyenértékű szereplőként részt vegyenek a civil párbeszédben.

3.7 Jelen vélemény elsősorban elő kívánja készíteni a talajt az EGSZB, illetve a civil társadalom európai szervezetei és hálózatai közötti kapcsolatok tisztázásához és ésszerűsítéséhez; továbbá arra is szolgál, hogy e szervezetek és hálózatok legitimitásának növelése révén hitelesebbé tegye a szervezett civil társadalommal folytatott párbeszédet.

3.7.1 Szem előtt tartja az európai szervezett civil társadalommal folytatott megerősített és strukturált párbeszéd kialakítását:

– mind általánosságban, azaz minden közérdekű és különösen az Európai Unió fejlődéséhez és jövőjéhez kapcsolódó kérdésre vonatkozóan,

– mind az EGSZB-nek a közösségi politikák meghatározásához és megvalósításához kapcsolódó konzultatív tevékenysége során.

3.8 A vélemény továbbá:

– hasznos gondolatébresztőként, sőt hivatkozási alapként szolgálhat a többi intézmény számára, különösen az európai szintű részvételi demokrácia megszilárdítása és a valódi európai civil párbeszéd megerősítése tekintetében, és

– teret nyithat az intézményközi együttműködésre a bevált gyakorlatok cseréjével, főként az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel anélkül, hogy az EGSZB bele kívánna avatkozni abba, az egyes intézmények hogyan szervezik meg párbeszédüket az európai szervezett civil társadalommal.

3.9 Ebben az összefüggésben az EGSZB hangsúlyozza, hogy a civil társadalmi szervezetek európai intézmények által történő akkreditálásának rendszere előnyökkel és hátrányokkal is jár. Jelen vélemény mindazonáltal nem a megfelelő keret az EGSZB számára ahhoz, hogy kifejtse véleményét az említett rendszer előnyeiről. Ugyanakkor úgy véli, hogy szoros kapcsolat áll fenn e kérdés és a reprezentativitás kérdése között, következésképpen párhuzamosan kellene azokat megvizsgálni egy, az összes érintett felet, az európai intézményeket és a civil társadalmi szervezeteket összefogó széles körű vita keretében.

#### 4. Az EGSZB és a civil társadalom európai szervezetei: pragmatikus, nyitott hozzáállás

4.1 Az EGSZB – annak tudatában, hogy csak részben képviseli a sokszínű és állandó fejlődésben lévő szervezett civil

társadalmat – magához ragadta a kezdeményezést és reformokat hajtott végre, hogy biztosítsa a szervezett civil társadalom minél szélesebb körű képviselését.

4.2 A bizottság különböző módokon és egyre nagyobb mértékben bevonja munkájába és működési struktúráiba a civil társadalom olyan európai szervezeteit és hálózatait, amelyek nem vagy még nem képviseltetik magukat közvetlenül az EGSZB-ben, de ennek az együttműködésnek nem szolgálnak alapjául konkrét reprezentativitási kritériumok.

4.2.1 Így például a három **csoport** <sup>(14)</sup> mindegyike elismer bizonyos európai szervezeteket azzal, hogy a „jóváhagyott szervezet” státuszát adja nekik. Az EGSZB tagjai rendszerint közvetlen vagy közvetett kapcsolatban állnak ezekkel a szervezetekkel, de ez a kapcsolat nem előfeltétel.

4.2.2 A **szekciók** <sup>(15)</sup> szintjén az olyan európai szervezetek, amelyek egyes vélemények kidolgozásához érdemben hozzá tudnak járulni, gyakran részt vehetnek az adott munkában. Tájékoztatót kapnak a folyó munkákról, közlik álláspontjaikat és megjegyzéseiket, szakértőkkel képviseltethetik magukat, és részt vehetnek a témában rendezett meghallgatásokon és konferenciákon.

4.2.3 Az **Európai Gazdasági és Szociális Bizottság** rendezvényeket (konferenciákat, szemináriumokat stb.) szervez átfogó kérdésekről, például az utóbbi időben a lisszaboni stratégiáról, a fenntartható fejlődésről vagy a 2007–2013-as időszakra vonatkozó pénzügyi tervről; de említhetnénk az Európai Konvent munkáját nyomon követő találkozókra is <sup>(16)</sup>.

4.2.3.1 A szervezett civil társadalom együttműködő képviselőinek kiválasztása pragmatikusan, a csoportok, az EGSZB-tagok, a szekciók vagy a titkárságok javaslata alapján történik. Ezek elvileg nyitottak a civil társadalmi szervezetek képviselői számára is, akik érdeklődést mutattak a részvételre.

<sup>(14)</sup> Az EGSZB három csoportja a munkaadók (I. Csoport), a munkavállalók (II. Csoport) és a szervezett civil társadalom gazdasági és szociális jellegű összetevőinek (III. Csoport) képviselőiből áll.

<sup>(15)</sup> Az EGSZB hat szekciója az Európai Unió azon tevékenységi területei egészével foglalkozik, melyeken konzultatív szerepe van.

<sup>(16)</sup> A 2001. december 15-i laekeni Európai Tanács nyilatkozatának megfelelően, amelyben az Európai Konvent megbízást kapott rá, hogy keresse a párbeszédet a civil társadalommal. A feladatot Jean-Luc Dehaene, a konvent alelnöke vállalta, akivel az EGSZB nyolc tájékoztató jellegű és párbeszédű, nyílt körű találkozót szervezett a civil társadalom európai hálózatai és szervezetei részvételével. Ezek a találkozók a Konvent számos tagja és mindenekelőtt az elnöksége is részt vett. A találkozók sikerét az Európai Parlament és az EGSZB gyümölcsöző együttműködése igazolta, amikor a 2004. novemberi, az alkotmánytervezésről szóló parlamenti jelentésnek az Alkotmányos Ügyek Bizottsága általi elfogadását megelőzően együtt készítették elő és szervezték meg a szervezetek és hálózatok meghallgatását. Az EGSZB először az Alkotmányos Ügyek Bizottságának első elnökhelyettese és az Európai Parlament két illetékes előadója jelenlétében meghallgatást szervezett minden érdekelt szervezet képviselői részére, majd meghívta a reprezentatív hálózatok szövőit, hogy közvetlenül a parlamenti bizottság előtt mondják el véleményüket.

4.3 Emellett 2004-ben az EGSZB és az európai szervezett civil társadalom jelentős ágazatainak képviselői között megalakult egy **kapcsolattartó csoport**. A csoport jelenleg – az EGSZB tíz képviselője mellett (az EGSZB elnöke, a három csoport és a hat szekció elnökei) – az általa képviselt ágazatokban meghatározó jelentőségű szervezetek és hálózatok tizennégy tagjából áll. Ezek közül a szervezetek közül némelyik már rendelkezik a „jövőhagyott” státusszal, némelyik még nem.

4.3.1 A kapcsolattartó csoport egyrészt biztosítja az összehangolt munkát az EGSZB és az európai civil társadalom szervezetei és hálózatai között, másrészt nyomon követi a közösen elhatározott kezdeményezéseket.

4.4 A fenti áttekintés megvilágítja az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság pragmatikus hozzáállását, amely többnyire az európai szervezett civil társadalommal fenntartott, fokozottan strukturált kapcsolatokra jellemző nyitottságban és őszinteségben is kifejezésre jut. A „jövőhagyott szervezet” státuszának odaítélésekor, illetve a szekciók vezette ágazati konzultációk során azonban szelektívebb eljárás érvényesül.

4.5 Erre vonatkozóan az ad hoc csoport „Együttműködés/a civil társadalom európai hálózatai” című, 2004. február 10-i végső jelentése aláhúzza, hogy „a reprezentativitás kérdése kétségtelenül megkülönböztetett figyelmet érdemel”, mindazonáltal nem lenne jó, „ha ez a kérdés [...] minden előre vezető lépést gátolna”, és megállapítja, hogy „a helyes eljárás [...] természetesen bizonyos mértékig óvatos, de nyíltságot és pragmatikus hozzáállást követel”

## 5. Háromdimenziós eljárás a reprezentativitás elbírálására

5.1 Az európai kormányzásról szóló fehér könyvről alkotott véleményében az EGSZB által meghatározott kritériumok megfogalmazásának nem mindegyike egyformán szabatos, ezért szükségesnek tűnik a definíciók pontosítása a mérhetőség és gyakorlati alkalmazhatóság érdekében.

5.2 Mindezt tekintetbe véve a reprezentativitás elbírálására az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ajánlatosnak tartja egy érthető, egységes és egyszerű eljárás kidolgozását, amelynek segítségével egyúttal a bonyolult, ellentmondásos kérdések is elkerülhetők.

5.3 Fontos, hogy az eljárás lehetővé tegye olyan kritériumok vizsgálatát, amelyek az európai szervezetek meglévő szervezeti felépítéséhez és működéséhez igazodnak, és abból induljon ki, hogy maguk a szervezetek is részt vesznek a folyamatban. Az EGSZB nem vonja kétségbe a szervezetek autonómiáját.

5.4 Ezért az eljárást a következő irányelvekre alapozza:

- átláthatóság
- objektivitás
- megkülönböztetésmentesség
- ellenőrizhetőség
- részvétel (az európai szervezetek részéről)

5.5 Az elbíráláshoz az EGSZB a következő három szempontot javasolja:

- a szervezet szabályzataiba felvett rendelkezések és azok alkalmazása
- a szervezet támogatói bázisa az egyes tagállamokban
- minőségi kritériumok

5.5.1 Az első két szempont egyértelmű, és az adott szervezet felépítésére vonatkozik. Így kitűnően használhatók a szervezet reprezentativitásának viszonylag objektív elbírálására, a civil társadalom dinamikájának megőrzése mellett. A harmadik szempont bonyolultabb.

5.6 Az EGSZB úgy véli, hogy a javasolt eljárás nem ró többet az adott szervezetekre, viszont átláthatóságot követel a szervezet felépítését és működését illetően. Az átláthatóság alapvető demokratikus és közérdekű elv, mivel lehetővé teszi, hogy a társadalom különböző érdekcsoportjai és az egyes polgárok, valamint a hatóságok betekintést nyerjenek a szervezet felépítésébe és tevékenységébe, és ennek alapján egyéni véleményt alkothassanak.

5.7 Az eljárás alapjául szolgáló elvek és az elbírálás szempontjai segítségével az EGSZB-nek önállóan meg kellene tudnia ítélni az európai szervezetek reprezentativitását. Az esetleges gyakorlati megvalósításhoz az EGSZB – elsősorban a civil társadalom európai szervezeteivel és hálózataival foglalkozó kapcsolattartó csoporttal együttműködve – egy külön értékelő eszközt készülni létrehozni.

## 6. Szabályzatok és alkalmazásuk

6.1 Az EGSZB véleménye szerint közvetlen és szoros kapcsolat áll fenn az általa korábban javasolt kritériumok és a civil társadalom európai szervezeteinek szabályzatai között.

6.2 Elméletileg szinte minden európai szinten működő szervezet rendelkezik egy, a tagok által elfogadott szabállyal<sup>(17)</sup>.

6.3 A kritériumok fenti felsorolásából<sup>(18)</sup> kiindulva és azok teljes mértékben működőképessé tételét szem előtt tartva az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság azt a véleményt képviseli, hogy egy európai szervezet szabályzatából a következő rendelkezések semmiképp sem hiányozhatnak:

- az egyesület célkitűzése és működési területe
- a tagság kritériumai
- a működési szabályok, melyek demokratikusak, átláthatók kell legyenek és a vezető szerveknek a tagszervezetek általi elszámoltathatósága („accountability”) fogalmát magukban kell foglalniuk
- a tagszervezetek pénzügyi kötelezettségvállalásai
- évente auditált pénzügyi jelentés, valamint beszámoló készítése a tevékenységekről nyilvános jelleggel

6.4 Európai jogi szabályozás hiányában minden szervezet teljesen önállóan fogadja el szabályzatát az alkalmazandó nemzeti jogszabályok keretében.<sup>(19)</sup>

6.4.1 Ebben az összefüggésben érdekes, hogy az Európai Bizottság már 1991-ben<sup>(20)</sup> szorgalmazta jogi keretek létrehozását az ún. „európai egyesületek” megalakítására. A cél az volt, hogy – a részvénytársaságok és szövetkezetek már létező szervezeteihez hasonlóan – a több tagállamban is tagokkal rendelkező egyesületek számára is kialakítsanak egy társasági formát. E javaslat tárgyi rendelkezései megegyeznek azzal, amit a szabályzatok tartalmát illetően az imént szorgalmaztunk.

6.4.2 A javaslat, melyet az EGSZB véleményében támogattott<sup>(21)</sup>, néhány tagállam ellenállása miatt megbukott, és az Európai Bizottság végül vissza is vonta azt. Az EGSZB-nek továbbra is meggyőződése, hogy egy ilyen jellegű szabályzat lényeges eszköze az egyesülési jog mint alapvető szabadságjog kinyilvánításának, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartája is szentesít, és amelyben az uniós polgárság lényege is kifejeződik. Ezenkívül úgy véli, hogy az alkotmány szerződés I-47. cikkében megfogalmazott elvek jó alkalmat kínálnak a kérdés újbóli megfontolására.

6.4.3 Az EGSZB újra szorgalmazza – a jelen véleményben megfogalmazott javaslatok logikájába illeszkedően – a transznacionális egyesületek európai szabályzatának létrehozását, az európai politikai pártok szabályzatának analógiájára, mely 2003 novemberében<sup>(22)</sup> lépett hatályba.

6.5 Ezzel együtt abból az elvből kell kiindulni, hogy a tagszervezetek feladata biztosítani – megfelelő mechanizmusok

és eljárások révén – a szabályzat szerinti szabályok ellenőrzését és alkalmazását az adott szervezet saját belső demokratikus döntéshozatali folyamatai keretében.

6.6 Az európai civil társadalmi szervezetek működése tényleges átláthatóságának biztosítása érdekében nyilvánosságra kellene hozni ezeket a szabályzatokat, az éves pénzügyi jelentést, a tevékenységekről adott éves beszámolót, a tagszervezetek pénzügyi kötelezettségvállalására és a finanszírozás forrásaira vonatkozó minden információt, lehetőség szerint az adott szervezet internetes honlapján való megjelentetés által is.

## 7. A szervezet támogatói bázisa az egyes tagállamokban

7.1 Az említett kritériumlista eredményeképpen az európai szervezetek a legtöbb tagállamban rendelkeznének olyan tagszervezetekkel, amelyek elismert szószólói az általuk képviselt érdekeknek.

7.2 E kritérium gyakorlati használhatósága érdekében az EGSZB indítványozza, hogy egy európai szervezet akkor minősüljön reprezentatívnak, ha az uniós tagállamoknak több mint a felében képviselteti magát. Erről a kritériumról annak ellenére sem szabad lemondani, hogy az Európai Unió nemrégiben lezajlott bővítése bonyolultabbá teszi a helyzetet.

7.3 A bevezetés kiértékelésének lehetővé tétele érdekében minden európai szervezetnek mindenképpen nyilvánosságra kellene hoznia tagszervezetei listáját, akár külső érdekeltségtől függetlenül, az adott tagállamok civil társadalmát képviselő szervezetekből (jogi személyekből) és/vagy ilyen szervezetek európai összefogásáról legyen szó.

7.4 Nehezebb eldönteni, hogyan bírálendő el, mely európai szervezet vagy nemzeti tagszervezete tekinthető elismert, reprezentatív szervezetnek. Az elbíráláshoz az EGSZB az alábbiakban mindössze néhány támpontot kíván adni.

7.5 Abból indulunk ki, hogy egy – nemzeti vagy transznacionális – szervezet csatlakozása egy európai szervezethez nemcsak az adott európai szervezet szabályzatában előírt tagsági kritériumoknak, hanem a tagszervezet saját szabályzatában előírtaknak is megfelel.

7.6 Ezért a nemzeti tagszervezeteknek – az európai szervezethez hasonlóan – nyilvánosságra kell hoznia szabályzatát és a működéséről szóló beszámolót, amely dokumentumok tükrözik a szervezet felépítését és működésének módját. Szintén kívánatos lenne, ha az Európa Tanácshoz hasonlóan azt is megkövetelnénk a szervezetektől, hogy adják meg, megköveteltől hány egyéni tagot képviselnek közvetlenül vagy közvetve.

<sup>(17)</sup> Úgy látszik, néhány nagyobb európai hálózat saját maga látta el magát szabállyal. Így van például a szociális szektor nem kormányzati szervezeteinek európai platformja és a Concord (a fejlesztés területén aktív nem kormányzati szervezetek hálózata) esetében. Másoknak ezzel szemben nincs saját szabályzatuk. Ez érvényes többek között a „Green 9”-re (környezetvédelmi NGO-k csoportosulása) és az Emberi jogokért hálózatra, mely az emberi jogok területén aktív NGO-kat fogja össze.

<sup>(18)</sup> Lásd a 3.1.2. pontot.

<sup>(19)</sup> A belga jogi szabályozás például a Nemzetközi Nonprofit Egyesület (Association internationale sans but lucratif, AISBL) szabályzatát írja elő.

<sup>(20)</sup> COM(1991) 273/1 és 2.

<sup>(21)</sup> CES 642/92. sz. vélemény, 1992. május 26. – HL C 223, 1992. augusztus 31.

<sup>(22)</sup> HL L 297., 2003.11.15.

## 8. Minőségi kritériumok

8.1 A fent említett kritériumok természetüknél fogva viszonylag könnyű objektív értékelést tesznek lehetővé. Kényesebb viszont a minőségi kritériumok elbírálása és alkalmazása. Kétségtelen, hogy a szervezet szabályzata, különösen tevékenységének abban meghatározott céljai és eszközei, valamint az általa lefedett terület nagysága adnak némi értékelési szempontot. Ezek azonban elégtelennek bizonyulhatnak a szervezetek reprezentativitásának megítélésére. Így a minőségi kritériumok inkább eszközként szolgálhatnak az érintett szervezetek hozzájárulási képességének felmérésére.

8.2 Ebben az összefüggésben még egyszer utalunk arra, hogy jelen vélemény nem tárgyalja azokat a szervezeteket, amelyeket szaktudásuk alkalmassá tesz egy nyitott konzultációs eljárásban való részvételre (lásd feljebb): itt most egyes szervezeteknek a politikaalkotásban való tényleges közreműködéséről van szó. Ez indokolja tehát, hogy az elemzés mélyreható legyen.

8.3 A minőségi kritériumok alapja egyrészt az adott szervezet tapasztalata, az, hogy a szervezet képes megfogalmazni a

polgárok érdekeit az európai intézményekkel szemben; ebben közrejátsszik az a bizalom és hírnév is, amelynek a szervezet egyrészt ezen intézményeknél, másrészt a szervezett európai civil társadalom más köreiben örvend.

8.4 A minőségi reprezentativitást figyelembe véve kell tehát értékelni az európai szervezetek hozzájárulási képességét, azt, hogy az adott európai szervezet mennyiben tudja bizonyítani az európai társadalom javához való hozzájárulását, és eddig, tanácsadóként, milyen mértékben működött együtt az európai intézményekkel.

8.5 Emellett alapvető, hogy az adott szervezet nyilvánosságra hozza a működéséről szóló beszámolót és minden egyéb lényeges adatot. „Teljesítménymutatókat” is lehetne használni – mint ahogy az gyakorlat az egyetemi és kutatási területen –, az európai civil társadalmi szervezetekkel együttműködve határozva meg azokat.

8.6 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság mindent megtesz azért, hogy egy dinamikus és nyílt folyamat keretein belül átláthatóan, pragmatikusan és objektíven járjon el.

Brüsszel, 2006. február 14.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Anne-Marie SIGMUND

---