



A Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere

A Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere

Kiadja:

**a Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány,
a Magyar Természetvédők Szövetsége (MTvSz)
és a Reflex Környezetvédő Egyesület.**

A Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere (TEEN) Program szakértői munkacsoportjaiban és 2006 novemberében és decemberében készült esetelemző interjúiban elhangzottak alapján összeállította:

dr. Farkas István, Gerencsér Balázs, dr. Kalas György, Oprics Judit.

Szakmai lektor:

dr. Farkas István és Gerencsér Balázs

Nyelvi lektor:

Böszörményi-Nagy Katalin

Grafikai munkák:

Lajtmann Csaba – Nap Kor Stúdió

Nyomdai előkészítés:

Horváth Ferenc – Proditech Kft.

Nyomdai munkák:

Palatia Nyomda, Győr

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó.....	4
Ajánlás	5
I. Bevezető	6
Munkánkkal kapcsolatos elvárások	8
Összefoglalás.....	9
II. Társadalmi egyeztetés fogalma, definíciók	12
Társadalmi egyeztetés	12
A társadalmi egyeztetés haszna	13
Döntéselőkészítési folyamat.....	14
Civil szervezet	15
Közigazgatás	16
A társadalmi egyeztetési folyamatok csoportosítása, az együttműködés formái	16
III. A hazai társadalmi egyeztetések jogi környezete.....	18
III/1. Az európai unió elvárásai.....	18
III/2. Alkotmányos megközelítés.....	19
III/3. A társadalmi egyeztetés országos intézményei.....	20
III/3/a. Országos civil stratégiák, cselekvési tervek.....	20
III/3/b. A társadalmi egyeztetés országos intézményei.....	21
III/4. Társadalmi egyeztetés a jogalkotásban	22
III/5. Az aarhusi egyezmény	26
III/5/a. Az aarhusi egyezmény jelentősége.....	26
III/5/b. A nyilvánosság döntéshozatalokban való részvétele.....	27
III/5/c. A részvétellelre képesítés fontossága	29
III/6. Egyeztetés a hatósági eljárásokban?.....	30
III/7. A társadalmi egyeztetés helyzete a régiókban.....	31
III/7/a. A regionális fejlesztési tanácsok és az ügynökségek	32
III/7/b. A stratégiai hatásvizsgálatok problémája.....	33
III/7/c. A társadalmi egyeztetések tapasztalatai.....	34
III/8. Ajánlások a jogalkotási folyamat nyitottabbá tétele érdekében	35
III/8/a. Általános ajánlások.....	35
III/8/b. Ajánlások az országgyűlés által tárgyalt törvénytervezetek nyitottabbá tételéhez.....	37
III/8/c. Ajánlások a kormány jogalkotási tevékenységének.....	38
nyitottabbá tétele érdekében	
III/8/d. Ajánlások az aarhusi egyezmény végrehajtásának érdekében.....	38

III/8/e. A témához kapcsolódó jogalkotási tevékenységek	40
IV. Eljárási szabályok	41
IV/1. Információnyújtás	41
Átláthatóság a közigazgatás részéről.....	42
Civil oldali azonosíthatóság, átláthatóság.....	44
IV/2. Társadalmi egyeztetés kezdeményezése.....	46
IV/3. Tervezés.....	47
IV/3/a. Partnerek körének meghatározása.....	47
IV/3/b. Társadalmi egyeztetés formájának meghatározása, adekvát kommunikációs csatornák és eszközök kiválasztása	50
IV/3/c. Közvetlen részvétel a döntés-előkészítésben és a döntéshozatalban.....	54
IV/3/d. Érdemi tájékoztatáshoz szükséges anyagok körének megtervezése	55
IV/3/e. Szükséges források felmérése, forráskeresés.....	56
IV/3/f. Időzítés, cselekvési terv, ütemezés megalkotása	57
IV/ 4. Társadalmi egyeztetés megvalósítása, tervek végrehajtása	59
IV/4/a. Szereplők viselkedése, motiváltsága – szándék, partnerség, bizalom, gyakorlati tapasztalat	59
IV/4/b. Folyamatos nyilvánosság	61
IV/4/c. Dokumentálás	63
IV/4/d. Rugalmasság.....	65
IV/4/e. Visszacsatolás.....	65
IV/5. Társadalmi egyeztetés (illetve egy részfolyamatának) zárása	66
IV/6. Monitoring, társadalmi egyeztetés értékelése.....	67
V. Az ajánlások összegzése.....	69
V/1. Ajánlások összegzése, kivonata szektorok, szakterületek szerint.....	69
V/1/a. Politikai támogatás megerősítésére irányuló megállapításaink	69
V/1/b. Közigazgatási szektorra vonatkozó ajánlások.....	70
V/1/c. Civil szektor szereplőinek szóló ajánlások	73
V/1/d. Nyilvánosságra, dokumentálásra vonatkozó (a közigazgatási és civil szereplőkre egyaránt érvényes) ajánlások	74
V/1/e. Jogi ajánlások a jogalkotási folyamat nyitottabbá tétele érdekében	75
V/2. Ajánlások a társadalmi egyeztetés folyamatában.....	78
Hivatkozott irodalom, munkák, honlapok jegyzéke.....	83
A programba bevont szakértők felsorolása	84

ELŐSZÓ

„A nyitott kormányzás elvének elfogadása, a társadalmi egyeztetés fontosságának elvi szintű megfogalmazása, és a társadalmi aktivitás növelésére tett erőfeszítések hazánkban is abba az irányba hatnak, hogy a kormányzati, közigazgatási döntések hatékonysága és minősége növekedjék.”

Az Európai Bizottság által is támogatott „A Társadalmi Egyeztetések Eljárési Normarendszere”, ismertebb nevén a TEEN program – melynek dokumentumát a tartja kezében az olvasó – legfőbb következtetése a fenti megállapítás.

A célokban nem csupán egyetértünk, de az együttes cselekvéssel igazoljunk is, hogy itt többről van szó, mint „elvi szintű megfogalmazás”.

A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei – mely dokumentum kidolgozásában több mint 1500 civil szervezet aktívan vett részt 2006 őszén – prioritásai között első helyen szerepel a társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése. Ennek keretében a kormány:

- biztosítja a nyitott jogalkotás elvének érvényesüléséhez szükséges eljárási, szervezeti és technikai feltételeket, mindennek előtt azon elektronikus csatornáknak a működtetését és fejlesztését, amelyek a gyors és tömeges információ-áramlást, interakciót lehetővé teszik,
- igényli és segíti a közhatalmi döntéshozatal és a közigazgatás minden szintjén a civil együttműködések és civil érdekképviseletek megjelenését és működését.

Ezen célokban, a hatékony és szolgáltató kormányzás uniós alapelvei öltének testet, azaz a partnerség, a részvétel és az átláthatóság biztosítása.

A Nonprofit Információs és Oktató Központ és együttműködő partnerei, a Magyar Természetvédők Szövetsége és a Reflex Környezetvédő Egyesület által gondozott TEEN dokumentumban foglaltak hosszú távon orientációul szolgálnak. Nem csupán civil szándékot, de politikai, közigazgatási akaratot is ötvöz, s alkalmas arra, hogy a társadalmi egyeztetések lebonyolításához, az együttműködések kialakításához, két és többoldalú megállapodások megfogalmazásához is zsinórmértékként szolgáljon mind a közpolitikai, mind a szakpolitikai döntéshozatalban.

A tanulmány legnagyobb értéke a hazai helyzet feltárása, a nemzetközi jó gyakorlatok felmutatása – a partnerségben résztvevők szempontjainak korrekt figyelembe vétele mellett – az ajánlások és követelmények megfogalmazása. A szektorok közötti kommunikáció, a szabad véleménynyilvánítás, a döntés-előkészítési folyamatban való közvetett és közvetlen részvétel országos, regionális és ágazati szintű bemutatása út a legitim, a demokratikus és, jobb minőségű döntések, a sikeres végrehajtás és nem utolsósorban a konfliktus megelőzés és a bizalom növekedése, azaz az együttműködés hatékonysága és eredményessége felé.

Budapest, 2007. május

Kiss Péter
szociális és munkaügyi miniszter

AJÁNLÁS

Tisztelt Olvasó!

Egy demokrácia fejlettségének lényeges fokmérője, hogy milyen széles társadalmi egyetértésen nyugszanak a közhatalmi döntések. Különösen igaz ez a jogalkotási folyamatra, amelynek során az állam működését, a társadalom tagjainak életét meghatározó jogszabályok születnek meg. A nyitott jogalkotás megteremtése nem csupán a jogalkotó számára jelöl ki feladatokat, hanem a civil társadalom képviselői számára is. A civil részvétel lehetőségét biztosítani kell, és élni kell e lehetőséggel.

A NIOK Alapítvány, a Magyar Természetvédők Szövetsége és a Reflex Környezetvédő Egyesület arra vállalkozott, hogy – a hatályos jogi intézményrendszer bázisán – kidolgoz egy ajánlást a társadalmi egyeztetések eljárási normarendszerére. Tették ezt azzal a céllal, hogy hozzájáruljanak egy hatékony, a civil szféra és az állam együttműködésén alapuló társadalmi egyeztetési rendszer megteremtéséhez.

Az ajánlásrendszer megalkotása több mint fél éves munka eredménye, amelynek során a civil szféra témában jártas képviselői és az állami intézmények szakértő munkatársai együtt gondolkodtak azért, hogy létrejöjjön a dokumentum, amelyet a Tisztelt Olvasó a kezében tart. A munka mindvégig nyitott volt és átlátható, abba bárki bekapcsolódhatott. Ha úgy tetszik, a normarendszer megalkotása megfelelt az abban foglalt követelményeknek.

Úgy hiszem, hogy a Társadalmi Egyeztetések Eljárási Normarendszere című program már a létrejöttével, illetve az ajánlás megszületésével hozzájárult ahhoz, hogy hazánkban megteremtődjön a hatékony és széleskörű társadalmi egyeztetés feltételrendszere. A program kiadványba szerkesztése pedig remélhetőleg mind több Olvasóhoz, civil és állami szereplőhöz eljuttatja a kezdeményezést.

Az ajánlásban foglaltak mindannyiunk számára kijelölik a cselekvési irányokat. Abban bízom, hogy a társadalmi egyeztetések terén az előrelépést a civil és az állami szereplők együttműködve, partnerségben teszik meg.

Dr. Szili Katalin
az Országgyűlés elnöke

I. BEVEZETŐ

A demokratikus működés egyik legfontosabb feltétele, hogy a politikai döntéseket széles érdekartikulációjú nyilvános vita előzze meg, a vitában pedig felismerhető érdekű és kompetenciájú résztvevők vegyenek részt. Ha ez nem biztosított, a politikusok, döntéshozók nem képesek megismerni a versengő megoldási javaslatokat, a társadalomban meghúzódó érdekek szövénységét, akkor semmi sem akadályozza meg a rossz döntés meghozatalát.

A politikusi hivatás¹ tehát felül kell, hogy emelkedjen a szakpolitikán, és döntése társadalmi hatását, több területet érintő eredményét kell, hogy számba vegye. Ezt a weber-i gondolatot, és ennek elfogadását tarjuk a TEEN program kiinduló alapjának. A közpolitikát alakító politikusok felelőssége, hogy az aktuálpolitikai és szakpolitikai érdekeken túl döntéseik meghozatala során a társadalom és a gazdaság több területén artikulálódó, megjelenő érdekeket vegyék számba. Ebből következően ma Magyarországon is szükség van komoly és széleskörű társadalmi egyeztetésekre. Ez nemcsak a civil szervezetek és a társadalom érdeke, hanem minden olyan politikai tényezőé is, mely nem akar dilettáns döntéseket hozni.

A nyitott kormányzás elvének elfogadása, a társadalmi egyeztetés fontosságának elvi szintű megfogalmazása és a társadalmi aktivitás növelésére tett erőfeszítések hazánkban is abba az irányba hatnak, hogy a kormányzati, közigazgatási döntések hatékonysága és minősége növekedjék. A TEEN programban résztvevő partnerek meggyőződése, hogy a társadalom széles rétegeinek bevonásával meghozott döntések - az hogy bátran és érdemben együttműködnek a társadalom és a gazdaság szereplői - vezethetnek oda, hogy a kormányzati munka ténylegesen demokratikus és nyitott, a meghozott döntések végrehajthatóak és eredményesek lesznek.

A Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány 12 éve dolgozik azon, hogy a hazai civil szektor megerősödjön, ezáltal a társadalom és a civil szervezetek érdekérvényesítő, értékközvetítő képessége növekedjék. Munkánk során számos esetben kapcsolódunk be a formálódó együttműködésekbe, a civilek közötti és a szektorok közötti párbeszédbe. Figyelemmel követtük, ahogy a civil szektor képviselői felvállalják az egyeztetések kezdeményezését, egy-egy témához, majd szakterülethez kapcsolódóan erősödő aktivitással, nem letörhető lelkesedéssel küzdenek érdekeik, véleményük hallatása, figyelembe vétele érdekében. A NIOK fokozatosan egyre növekvő mértékben vállalta fel az egyeztetéssel járó, majd a civil szektor érdekérvényesítő képességének erősítésére irányuló feladatokat. 2005 óta önálló programokat dolgoztunk ki és hajtottunk végre a

¹ M. Weber (1919) Politika mint hivatás

hazai civil szektor társadalmi egyeztetéseiben való képességének, jártasságának, illetve lehetőségeinek javítása érdekében. Partnereink, a Magyar Természetvédők Szövetsége és a Reflex Környezetvédő Egyesület a környezeti, környezetvédelmi kérdésekben folytatott társadalmi párbeszédbe a kezdetektől bekapcsolódtak. Mára mindkét szervezet a szakma - és ezen belül mind a közigazgatási, mind a civil szektor – számára az ágazati egyeztetések meghatározó szereplője lett. Aktívan részt vettek az együttműködés kereteinek kidolgozásában, fejlesztésében és magukban az egyeztetési folyamatokban is jellemzően a szektor egészének érdekeit szem előtt tartva munkálkodnak.

2006 júniusában az Európai Bizottság támogatásának köszönhetően lehetőségünk nyílt arra, hogy partnereinkkel kialakítsunk és beindítsunk egy olyan programot, amely célul tűzte ki, hogy a közigazgatási és a civil szektor közötti együttműködést segítse, támogassa. Összegezve a társadalmi egyeztetésben résztvevő szakemberek felhalmozódott tudását, összegyűjtve a hazai együttműködések tapasztalatait arra vállalkoztunk, hogy ajánlást készítünk a közigazgatási és civil szereplőknek a partnerség kialakítására, az egyeztetési folyamat tervezésére, lebonyolítására vonatkozóan. Ebben támaszkodtunk szakértői csoportokra, amelyek egyrészt munkacsoportokban tárgyalták a társadalmi egyeztetés kulcskérdéseit, másrészt interjúkban elemezték azokat a társadalmi egyeztetéseket, amelyekben aktív részt vállaltak; néhány problémakör részletes kifejtésére tanulmányokat készítettünk. Az általunk készített ajánláscsomagot az opponálásra felkért szakértők és a munkacsoportok átfogóan és részleteiben is megvitaták.² A program és a készülő ajánláscsomag anyagait folyamatosan megjelentettük a program honlapján, ahol lehetőséget biztosítottunk észrevételek beküldésére is. A felvetett problémák, kulcskérdések megvitatására konferenciát is szerveztünk. Természetesen a programba bevont szakértők nem értenek maradéktalanul egyet a létrehozott és ezen tanulmányban összegzett ajánláscsomag minden ajánlásával, megállapításával, viszont egyértelműen kijelenthető, hogy ezen dolgozat a programban lezajlott közel egy éves munka hű összegzése.

Célunk, hogy az általunk kidolgozott, a közigazgatási és a civil szakértőkkel megvitatott és minden érdeklődővel egyeztetett normarendszer, ajánláscsomag a jövőben alkalmas legyen arra, hogy kiindulásként szolgáljon a társadalmi egyeztetések lebonyolításához, az együttműködések kialakításához, megállapodások megfogalmazásához. Partnereinkkel és a programba bevont szakértőkkel együtt azon dolgozunk, hogy minél szélesebb körben alkalmazzák, befogadják ajánlásainkat, ezáltal erősítve a partnerséget, az együttműködések szerepét a közpolitikai, szakpolitikai döntéshozatalban.

Tanulmányunk a fontosabb fogalmak definiálását követően áttekinti a társadalmi egyeztetések hazai jogi környezetét, a társadalmi egyeztetés folyamatára illeszkedve az elvi követelményrendszer elemeire támaszkodva írja le az ajánlásokat, követelményeket,

² Szakértőink felsorolása a tanulmány végén található.

szabályozandó, továbbgondolandó problémákat és azok rövid háttérmagyarázatát. Végezetül két szempontból is összefoglaljuk ajánlásainkat, egyrészt a partnerségben résztvevő különböző szereplők szempontjából, másrészt a folyamat megszervezésének praktikus szempontjait figyelembe véve.

MUNKÁNKAL KAPCSOLATOS ELVÁRÁSOK

Amikor nekifogtunk a program megvalósításának, megfogalmaztuk, hogy ideális esetben milyen követelményeknek, elvárásoknak kell megfeleljen az általunk kidolgozott szabályozás, ajánlás. Főbb céljaink a következők voltak:

- Az egyik legfontosabb célunk, hogy praktikus támpontokat, segédletet adjunk ahhoz, hogy a társadalmi egyeztetést kezdeményező vagy abban részt vevő szervezetek, tudják, mit tegyenek; milyen konkrét lépései vannak egy társadalmi egyeztetésnek általánosságban és az ő konkrét esetükben.
- Alkossunk egy kritériumrendszert, amely összefoglalja, melyek azok a minimum követelmények, amelyek egy folyamatot társadalmi egyeztetéssé tehetnek.
- Ehhez kapcsolódik, hogy az ajánlásrendszer a jogi szabályozásra kell épüljön, a jogi kereteket egészítse ki, pontosítsa, s így alkalmassá váljon arra, hogy a további szabályozási feladatok kiinduló anyaga legyen.
- Mindemellett az ajánlásrendszer alapja kell legyen annak is, hogy milyen irányokba lehetne továbblépni a hazai társadalmi egyeztetéshez kötődő gyakorlat fejlesztésében, nemcsak konkrét esetek kapcsán, hanem a tekintetben is, hogy mindkét érintett szféra ezen területen való tudásának, jártasságának, készségének fejlesztése, attitűdjének változtatása megtörténhessen.
- Ajánlásaink kompromisszumra épülnek, azaz az elméleti és jogi szabályozási elvárások mellett megjelennek azok a korlátozó tényezők, amelyek a hazai társadalmi, politikai, közigazgatási, közgondolkodásbeli és nem utolsósorban a társadalmi egyeztetéshez kötődő gyakorlat jellemzőiből vezethetők le.
- Azon sajátosságból kiindulva, miszerint a társadalmi egyeztetéshez kötődő követelményrendszer bizonyos területei szabályozhatók - míg más területeken kevésbé eredményesnek tűnik ez a módszer a problémák kiküszöbölésében -, sajátja az ajánlásrendszernek, hogy a szabályozható területekre kiemelten koncentrált, hangsúlyosabban jelenik meg a program egészében. Mindemellett megfogalmazzuk azokat a továbblépési lehetőségeket is, amelyek komplexebb kezelést, a társadalmi egyeztetésekhez való pozitívabb hozzáállást igényelnek a szereplők mindegyike, a társadalom egésze, továbbá az általunk vizsgált társadalmi egyeztetésekre koncentráltan az állami szereplők, a politikai szféra és a civil szektor részéről.

ÖSSZEFOGLALÁS

A Nonprofit Információs Oktató Központ (NIOK) Alapítvány a Magyar Természetvédők Szövetségével és a Reflex Környezetvédő Egyesülettel együttműködve 2006 júniusában az **Európai Bizottság** támogatásával egy olyan programot indított, amely átfogó célja a közigazgatási és a civil szektor közötti együttműködések segítése. A program konkrét célkitűzése, hogy **egy ajánlás rendszert** dolgozzon ki a **közigazgatási-civil társadalmi egyeztetések tervezéséhez és lebonyolításához**.

A program során szakértők segítségével feldolgozásra került a társadalmi egyeztetésről szóló szakirodalom, interjúk és esetleírások készültek egyeztetési példákra, továbbá közigazgatási és civil szektor képviselőinek bevonásával munkacsoportok foglalkoztak a témával. Az elkészült ajánlásokat közigazgatási és civil szereplők is megvitatták, illetve nyitott folyamat révén bárki véleményt mondhatott róla.

A **nyitott kormányzás** elvének elfogadása és a társadalmi aktivitás növelésére tett erőfeszítések abba az irányba hatnak, hogy a kormányzati döntések hatékonysága és minősége növekedjék. A **konszenzusos döntéshozatal** eredményeképp meghozott döntések általában legitimebbek, jobb minőségűek, sikeresebben végrehajthatóak, megelőzik a társadalmi konfliktusokat, demokratikusabbak, és erősítik a társadalmi szereplők egymás iránti bizalmát.

A programban létrehozott munkacsoportok szerint minden társadalmi, közigazgatási vagy fejlesztési, tervezési döntéshozatali folyamat **társadalmi egyeztetést kell generáljon**, amely olyan kérdést érint, **amivel a civil szektor foglalkozhat**. Hangsúlyozottan érdemes egyeztetni a civil szervezetekkel általános és specifikus jogalkotási ügyekben; a civil szféra szabályozási kérdéseiben; az országos ágazati és regionális programok, stratégiák, tervek létrehozásánál és hatásvizsgálatainál; közpénzekről szóló döntéshozatal, pályázatás esetén; nemzetközi szerződések és monitoring tevékenységek végrehajtásakor; illetve jelentős szervezeti átalakításoknál és egyéb lényeges ügyekben.

A sikeres társadalmi egyeztetés alapja a közigazgatási szereplők megfelelő **motiváltsága**, amelyet egyrészt a **politikai és közigazgatási vezetők egyértelműen kimutatott szándéka** biztosíthat. Javasolt, hogy az **államreform bizottság** is vegye fel a kiemelten fontos területek közé a kérdést. Másrészt szükséges az egyeztetésekkel kapcsolatos ismeretek biztosítása. Ennek érdekében a civil szervezetekkel és a jó minőségű társadalmi egyeztetésekkel kapcsolatos ismeretanyag legyen része a **közigazgatási vizsgának**. Szükséges egy olyan **kormányzati módszertani központ** létrehozása, amely segíti a társadalmi egyeztetési folyamatok tervezését, megszervezését, és folyamatában

monitorozza a közigazgatási intézmények partnerségi munkáját, a társadalmi egyeztetések lebonyolítását.

A társadalmi egyeztetések **folyamatos tevékenységet** követelnek a kormányzati szektortól. Szükséges, hogy a közigazgatási vagy fejlesztési intézmény mindig időben, a félév indulása előtt hozza nyilvánosságra következő **féléves munkatervét**. Emellett külön jelezze civil partnereinek, ha elindul egy specifikus döntéselőkészítési folyamat. Jöjjön létre a közigazgatási/fejlesztési intézmény és a hatókörébe tartozó civil szervezetek között **általános megállapodás az együttműködésről**, annak kereteiről. Szükség van olyan ágazati és regionális szakmai **civil finanszírozási rendszerek** kialakítására, amelyek lehetővé teszik a civil szektor képviselői számára az egyeztetésben való részvételhez szükséges költségek fedezését, de nem teszi függővé a civileket a kormányzati szervektől.

A társadalmi egyeztetés **megszervezésével** kapcsolatban ajánlott, hogy mindig legyenek **nyitottak** a folyamatok. Az egyeztetésért felelős szerv dolgozzon ki egy **cselekvési tervet**, amely minden potenciális partner aktív részvételére lehetőséget ad, és biztosítsa az egyeztetés minőségi lebonyolításához szükséges erőforrásokat. Kerüljön **megszólításra minden érdekcsoport**, használjanak **aktív kommunikációs csatornákat**, és biztosítsák a civil szervezetek választott képviselői számára a **közvetlen részvételt** a belső, kormányzati döntéselőkészítő munkacsoportokban.

Az egyeztetés kulcskérdése az **időzítés**. Egyrészt a **korai részvétel** biztosítása, amikor még minden lényeges alternatíva nyitott, másrészt elégséges **véleményezési határidők** megadása, ami lehetővé teszi a partnerek számára a megfelelő felkészülést. Emellett az egyeztetés **értékelése** és a **visszajelzés** a civilek felé a folyamat lényegi, kihagyhatatlan része.

Egy adott egyeztetési folyamat követhetőségének feltétele a **dokumentálás**. Lényeges, hogy **egy közös, átfogó, folyamatosan frissülő kormányzati honlappal** rendelkezzenek a társadalmi egyeztetési folyamatok. Ez a honlap minden döntéshozó honlapjáról könnyen elérhető kell legyen. **Minden** döntéselőkészítést szolgáló **háttér tanulmány** és **beérkező vélemény** legyen elérhető az összes szereplő számára.

A program olyan ajánlásokat is megfogalmazott, amelyek a döntéshozatal **jogi szabályozását** érintik. A **jogalkotási törvényben pontosan meg kell határozni**, hogy a jogalkotás folyamatában melyik szakaszban kell társadalmi egyeztetést végezni. Fontos a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos **előzetes hatásvizsgálat** előírásának kötelezettsége, a **végrehajtási jogszabály koncepciója közzétételének kötelezettsége**, és tényleges hatályosulást értékelő utólagos hatásvizsgálat kötelező bevezetése. Jelenjenek meg a szabályozásban az **EU jogalkotásához** való kapcsolódási pontok is.

Szükséges a **véleményezési határidők újraszabályozása**. A véleményezési határidő átfogó törvényi szabályozás esetén **minimum harminc napra** emelkedjen. Emellett pontosan szükséges meghatározni, hogy milyen rendkívüli indokokkal lehet sürgős egyeztetésre hivatkozni. A döntés előkészítője az összes beérkezett véleményt tegye nyilvánossá és értékelje. Olyan **szankciórendszer** beépítése szükséges, amely lehetővé teszi a jogalkotó szervekre vonatkozóan a nyilvánossággal kapcsolatos eljárások megsértése esetén a felelősség és következmények alkalmazását. Súlyos jogsértés – a társadalmi egyeztetés teljes mellőzése - esetén vezethessen az elfogadott jogi norma megsemmisítéséhez is.

Emellett a program az **Országgyűlés** és a **Kormány működési eljárásaival** kapcsolatban is megfogalmazott konkrét ajánlásokat a társadalmi nyilvánosság erősítése érdekében.

A program a kormányzati szektor mellett a **civil szektor** részére is tett ajánlásokat. Lényeges, hogy az egyeztetésekbe bekapcsolódó civil szervezetek azonosítsák magukat és az elküldött **vélemény legyen nyilvános**. Amennyiben egy szereplő saját honlappal rendelkezik, annak megadása ajánlott a részvétel során. A társadalmi egyeztetésben résztvevő **civil szervezetek folyamatosan egyeztessenek tagjaikkal**, a téma iránt érdeklődő egyénekkel, szervezetekkel, intézményekkel. Ők maguk is alakítsanak ki saját egyeztetési tervet, amit valósítsanak is meg.

A **NIOK Alapítvány és partnerei** az ajánlások elkészítése után is **folytatni kívánják** a társadalmi egyeztetésekkel foglalkozó **programot**. Terveinkben a következők szerepelnek: a **jogi ajánlások részletesebb kidolgozása**; az ajánlásrendszer mélyebb megismertetése és **pilot-szerű megvalósítása** egyes közigazgatási intézményeknél; az **EU döntéshozatali** folyamatának nyitottabbá tétele és a **közigazgatási képzési rendszer** átalakítása érdekében fellépni.

II. TÁRSADALMI EGYEZTETÉS FOGALMA, DEFINÍCIÓK

TÁRSADALMI EGYEZTETÉS

A társadalmi egyeztetés ismérvei a következők:

- Kommunikáció, melynek lényege a szabad véleménynyilvánítás, illetve a kölcsönös és folytonos információáramlás.
- Döntéselőkészítési folyamatra vonatkozik, melyben
- érdemben figyelembe veszik a beérkezett inputokat.
- Résztvevői az adott döntéselőkészítési folyamatban közvetlenül vagy közvetetten érintett szereplők (egyének és szervezetek).

Az általunk vizsgált társadalmi egyeztetések körének meghatározásához jelentősen szűkítenünk kell a fenti értelmezést.

- A társadalmi egyeztetést három szinten vizsgáljuk, az országos, regionális és ágazati szintű társadalmi egyeztetések sajátosságait elemezzük.
- A döntéshozatali folyamatok vizsgálatát a közigazgatás ezen három szintjén megjelenő döntéselőkészítésekre korlátozzuk.
- A szereplőket a civil és a közigazgatási szektor szereplőiben korlátozzuk.
- Kizárólag e két szereplő közötti kommunikációt vizsgáljuk.

Kimaradt tehát elemzésünkéből a társadalmi egyeztetések számos csoportja, melyek javarészt nem kevésbé fontosak. Megállapításaink egy része vonatkoztatható ezekre is, jelentőségük okán számos utalás történik az alábbi területekre ajánlásaink kifejtése során:

- A nemzetközi szintű, így az Európai Unió szintű és EU országok közötti egyeztetések - bár kiemelten fontosnak tartjuk ezt a területet - ebben a programban nem képezték elemzésünk tárgyát.
- A regionális szint alatti, pl. az önkormányzatokkal történő egyeztetések szintén kimaradtak jelenlegi vizsgáldásunk köréből.
- A szereplők korlátozása következtében nem foglalkozunk a nemzetközi szereplők bevonásával történő, a gazdasági és szociális partnerek között folyó és a lakossággal történő társadalmi egyeztetésekkel sem. Mint később látni fogjuk a civil szervezetek fogalom-meghatározásával tovább szűkítjük a lehetséges vizsgálandó egyeztetések körét.
- A civil szektoron belüli egyeztetések, delegálási és képviseleti rendszerek szintén nem képezik jelenlegi vizsgálatunk tárgyát. De nem győzzük hangsúlyozni ezen nem

vizsgált területek kiemelt fontosságát abban, hogy a társadalmi egyeztetés mint munkamódszer a politikaalkotás, a kormányzás alapja lehessen.

- A szakmai egyeztetések azon része sem vizsgálatunk tárgya, amelyek olyan jellegű kérdésekben folynak, melyek megválaszolása kizárólag egy szakmán belüli szakértői egyeztetés lebonyolításával oldható meg.
- Végezetül nem foglalkozunk azokkal a társadalmi egyeztetésnek nevezett, de annak ismérveit nem hordozó vitákkal, amelyek valójában nem a döntéselőkészítés folyamatába, hanem a politikai kommunikáció területébe illeszkednek.

Azaz jelen esetben társadalmi egyeztetésen az állami és a civil szféra közötti országos, regionális és ágazati szintű társadalmi egyeztetéseket tekintjük át,³ a minisztériumok, hatóságok munkájához kapcsolódó döntéselőkészítési folyamatokat támogató civil véleménynyilvánítást, konzultációt.

Egyrésztől azon közigazgatásban hozott döntéseket, szabályozásokat, tervezéseket, illetve az ezeket előkészítő folyamatokat vizsgáljuk, amelyek során a szokásos inputok (a döntésben, döntéselőkészítésben stb. felelős személyektől illetve az általuk felkért szakértőktől származó bemenetek) mellé érkeznek további inputok a civil szférából, szervezetek és szakértők felől, és ezek az inputok érdemben befolyásolják a folyamat során létrehozott, a folyamat eredményeképpen létrejövő output minőségét.

Másrésztől vizsgáljuk a civil szférából érkező, az állami szféra felé kinyilvánításra kerülő petíciók, véleménynyilvánítások, problémafelvetések nyomán kialakuló társadalmi egyeztetéseket, tehát amelyekben a petíciót követően a probléma feloldása érdekében az állami szféra hatáskörébe tartozó döntések, szabályozások stb. szükségesek.

A TÁRSADALMI EGYEZTETÉS HASZNA

A társadalmi egyeztetésen alapuló, azazal kiegészülő konszenzusos döntéshozatal, tervezés haszna a társadalom, illetve az egyeztetésben résztvevők számára

Az alábbiakban összefoglaljuk azokat az előnyöket, amelyek a társadalmi egyeztetés nyomán meghozott döntéseket az e nélkül lezajlott előkészítő munka eredményeképpen meghozott döntésektől megkülönböztetik.

³ Ajánlásaink kidolgozása a három terület (országos, regionális és ágazati szintű társadalmi egyeztetések) szerint létrehozott munkacsoportok segítségével történt. Ennek megfelelően a munkacsoportokban résztvevő szakértők javarészt egy-egy területre koncentráltak, annak eseteit elemezték, elméletét vitatták meg. A munka során felszínre került több probléma is a hazai regionális és szakmai egyeztetésekre vonatkozóan. A program keretein belül nem vállalkozunk arra, hogy a regionális és ágazati egyeztetésekre külön illeszthető, azok speciális problémáit megoldó szabályozást alkossunk, néhány esetben – a társadalmi egyeztetések külön szabályozást igénylő csoportjának tekintve pl. az ágazati egyeztetést - utalunk ezek meglétére, és kezelésének lehetőségére. (A program dokumentációjában, honlapján megtalálhatóak a témával foglalkozó anyagok, tanulmányok.)

Legitim döntés A meghozott döntések legitimációja növekedik azáltal, hogy társadalmi egyeztetési folyamat eredményeképpen jön létre, konszenzuson, illetve szélesebb körű egyetértésen alapul.

Jobb minőségű döntés A társadalmi egyeztetés alapvető célja, hogy a társadalom és a gazdaság szereplői közül minél szélesebb réteg szakértelmét, igényeit, információit becsatornázza minőségében jobb döntés szülessen. Feltételezhetjük, hogy az inputok mennyiségi növekedése - amennyiben hatékony feldolgozási módszerekkel párosul - képes az output minőségét javítani, azaz az általunk vizsgált társadalmi egyeztetések eredményeképpen végeredményben jobb döntések, tervek, szabályozások stb. születnek. Ezzel párhuzamosan javítják a társadalmi egyeztetésben résztvevő szervezetek munkájának hatékonyságát, vállalt feladatainak magasabb szintű, jobb minőségű teljesítését.

Sikeresebb végrehajthatóság A társadalmi egyeztetés nyomán meghozott, a döntéshozó számára nem látható igényeket, információkat és problémákat is számításba vevő és megoldó döntés társadalmi elfogadottsága a vélemények hatékony becsatornázásának, figyelembevételének eredményeképpen alakul, s így növekedik a sikeres végrehajthatóság esélye.

Konfliktusmegelőzés A megfelelően végigvitt társadalmi egyeztetési folyamat során, a társadalmi környezet véleményének integrálásával sok esetben megelőzhető a társadalmi csoportok és a közigazgatás közötti konfliktusok kirobbanása. Az ilyen konfliktusok és azok megoldása gyakran sokkal több időt és erőforrást igényel, mint amennyi a társadalmi egyeztetéshez szükséges lett volna. Mindeközben ezek a konfliktusok a társadalom és a közigazgatás közti bizalmatlanság növekedésével is járnak.

A szereplők igényeinek figyelembevétele Csak a társadalmi egyeztetéssel megtámogatott döntési folyamat képes figyelembe venni minden – praktikusán minél több – érintett fél érdekét. Ezen folyamat megteremti az érdekek jobb artikulációjának lehetőségét is, ami erősíti a civil szektor problémafelvető, problémajelző funkcióját.

Demokratikusabb döntés A döntéshozatali eljárás befolyásolására alkalma lehet minden érintett szereplőnek, szervezetnek, egyénnek is, nemcsak a politikai, illetve gazdasági hatalommal, befolyással bíró szervezeteknek.

Bizalom növekedése Azzal, hogy a döntéshozatali eljárás során folyamatosan és eredményesen együtt dolgoznak az érdekelt társadalmi és gazdasági szereplők, hosszú távon növekedik az egymás iránti bizalom, ami növeli az együttműködés hatékonyságát, eredményességét más területeken is.

DÖNTÉSELŐKÉSZÍTÉSI FOLYAMAT

A közigazgatási szféra területén számos olyan döntési, döntéselőkészítési, tervezési stb. folyamat van, amely társadalmi egyeztetést generál; hatókörénél, súlyánál, az érintettek nagy számánál, társadalmi jelentőségénél fogva szükségszerűen kapcsolódik hozzá társadalmi érdeklődés, illetve igény merül fel annak a jognak az érvényesítésére, hogy a gazdasági-társadalmi szereplők felvessék saját igényeiket, érdekeiket, becsatornázzák az általuk jelentősnek ítélt problémákat, és megköveteljék megoldásukat.

Javaslataink kidolgozása során szakértőink az alábbi kísérleteket tették az általunk vizsgált társadalmi egyeztetések alapjául szolgáló döntéshozatali folyamatok meghatározására.

- A legáltalánosabbnak nevezhető megközelítés lényegében minden olyan döntéshozatali folyamathoz kötelező érvénnyel társadalmi egyeztetést rendel, amely a társadalmat érinti. Hasonló a következő definíció: minden döntéshozatali folyamat társadalmi egyeztetést kell generáljon, amely olyan kérdést érint, amivel civil szervezet foglalkozhat.
- Szintén általánosnak tekinthető, de negatív irányból közelíti meg a kérdést az a meghatározás, miszerint minden, a közigazgatásban meghozott döntés előkészítéséhez társadalmi egyeztetést kell kapcsolni, kivéve azokat, amelyek egy adott közigazgatási szereplő belső szervezeti kérdéseit illetve működését érintik.
- A harmadik lehetséges meghatározás alapja a döntéshozatali folyamatok pontos felsorolása, azaz a következő döntéshozatalhoz, döntéselőkészítéshez szükséges – hangsúlyozottan a civilek bevonásával - társadalmi egyeztetést kezdeményezni, generálni:
 - Jogalkotás – hazai és európai viszonylatban
 - Civil szférát, szervezeteit érintő szabályozások, kérdések
 - Országos regionális és szakmai programok, stratégiák, tervek létrehozása és hatásvizsgálatai
 - Közpénzekről, pénzügyi forrásokról való döntéshozatal, pályáztatás
 - Nemzetközi szerződések végrehajtására vonatkozó döntések
 - Monitoring tevékenység
 - Jelentős szervezeti átalakítások
 - és egyéb lényeges ügyek

CIVIL SZERVEZET

Az általunk használt civil szervezet fogalom magában foglalja:⁴

- Társadalmi szervezeteket (kivéve a pártokat, a munkaadói és munkavállalói érdekképviseleti szervezeteket, a biztosító egyesületeket, valamint az egyházakat)
- Alapítványokat (kivéve a közalapítványokat)

KÖZIGAZGATÁS

Annak nyomán, hogy a vizsgált társadalmi egyeztetések körét az országos, a regionális és az ágazati szintre korlátoztuk, adódik, hogy a közigazgatás érintett szereplőinek körét is ennek megfelelően kell meghatároznunk. A norma az állam nevében közfeladatokat ellátó és jogszabályokat végrehajtó szervezeteire, a központi és a regionális közigazgatás intézményeinek tevékenységére, döntéshozatalaira vonatkozik. Emellett - bár nem tartoznak a közigazgatás intézményi körébe - ajánlásaink alkalmazhatóak a regionális szintű döntéshozó szervezetekre, ilyenek például a regionális tanácsok és munkaszervei.

Természetesen a civilek és a közigazgatás között folyó társadalmi egyeztetésekben további szereplők is részt vesznek, részt vehetnek. Megállapításaink - bár kizárólag a civil és a közigazgatási szektor képviselői közötti egyeztetéseket elemzik – jórészt alkalmazhatók a többi szektor részvételével (is) zajló, illetve egy szektoron belül egyeztetések szabályozására is.

A TÁRSADALMI EGYEZTETÉSI FOLYAMATOK CSOPORTOSÍTÁSA, AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS FORMÁI

A társadalmi egyeztetések formáinak szempontjaink alapján legjobban használható - bár egyértelműen a közigazgatás szempontjából történő - csoportosítása a hatáskör, a jogi felhatalmazás szerinti tipizálásra épül, ez a következő:⁵

- Informálódás
- Véleménynyilvánítás (kötelező, lehetséges)
- Javaslattétel
- Döntésben közreműködés

⁴ Az NCA törvény - a 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról – alapján.

⁵ Helyzetkép a civil párbeszéd kormányzati és ágazati intézményrendszere működéséről, javaslat a továbbfejlesztés irányaira című munka alapján.

- Egyetértés
- (Átruházott) döntési jog

Egy adott társadalmi egyeztetési folyamat ezen formák alapján épül fel, itt is megemlítjük, de később még visszatérünk rá, hogy az ideális társadalmi egyeztetési folyamat ezen formák kombinációjaként jön létre, a döntéselőkészítés megfelelő fázisaihoz a társadalmi egyeztetés megfelelő formáját kapcsolva.

A társadalmi egyeztetés különböző formáinak megvalósulása alapvetően valamely kommunikáció segítségével történik. Ez esetben tágan értelmezve a kommunikáció fogalmát, olyan kommunikációs eszközökre gondolunk, mint honlap, telefonos információs szolgálat, közvetlen megszólítás levélben, e-mailen keresztül, személyes vagy internet alapú fórumok, konferenciák, kérdőíves információgyűjtés, sajtómegjelenések, közmeghallgatás, alkalmi és rendszeres szakmai beszélgetések, testületi, bizottsági munka, tüntetések, tiltakozó petíciók stb.

Az együttműködéseket a következőképpen csoportosítottuk:

- Ad hoc módon létrejövő egyeztetések
- Strukturált módon folyó egyeztetések
 - Az általunk vizsgált egyeztetések egy része teljes mértékben nyitott, bárki (bármelyik civil szervezet, szakember, esetenként az állampolgárok csakúgy, mint az üzleti szektor szereplői stb.) részt vehet benne.
 - Vannak továbbá olyan együttműködések, amelyek zárt struktúrában zajlanak, a civilek – valamilyen mechanizmus alapján kiválasztott⁶ – képviselői és a közigazgatás (illetve más szektorok) szereplői között, sokszor formális megállapodásokra, máskor szokásjogra épülve.

Több esetben különbséget kell tenni ajánlásaink, javaslataink megfogalmazásakor aszerint, hogy nyitott vagy zárt struktúrájú társadalmi egyeztetésről van szó. Általánosságban elmondható, hogy a gyakorlatban minél nagyobb hatáskör társul a civil résztvevők szerepéhez, annál formalizáltabb és ezzel zártabbá váló⁷ az együttműködési forma.

⁶ A kiválasztási mechanizmus jellemzői, az, hogy milyen lehetőségek vannak arra, hogy a civil szektor országos, esetleg regionális, de méginkább ágazati szinten hogyan választja ki képviselőjét - nagyon fontos problematika a társadalmi egyeztetések konkrét megvalósulása szempontjából. Mivel azonban a program nem vállalta fel a civil szektoron belüli egyeztetés vizsgálatát, nem érintjük a delegálás, képviselőlet kérdéseit.

⁷ Ennek tárgyalására még a későbbiekben nem egy esetben visszatérünk, itt csak felvetésre került a problémakör.

III. A HAZAI TÁRSADALMI EGYEZTETÉSEK JOGI KÖRNYEZETE

Ezt a fejezetet dr. Kalas György (Reflex Egyesület) készítette.⁸

A téma pontosítása

Ez a fejezet a társadalmi egyeztetés hazai jogi hátterét vizsgálja. A bemutatás nem teljes körű, hiszen – igazodva az előzőekhez – nem foglalkozunk az önkormányzati szinttel és a lakosság döntéshozatalban való közreműködésének lehetőségeivel.

Mivel konkrétan a civil szervezetek és a közigazgatási szektor közötti egyeztetési lehetőségek jogi hátterének bemutatása a cél, a tanulmány nem foglalkozik:

- a csak természetes személyek részére rendelkezésre álló közvetlen részvételi formákkal (népszavazással, népi kezdeményezéssel),
- a civil szervezetek helyi önkormányzatok által bonyolított aktusaiban való társadalmi részvételének jogi hátterével (pl. a helyi települési rendezési tervekben való közreműködéssel),
- az önkormányzatok által tartott (lakossági) és a környezetvédelmi hatóság által tartott (hatásvizsgálati) közmeghallgatásokkal,
- általában az egyedi és speciális közigazgatási hatósági aktusokban való ügyféli részvétellel. A Ket.-et⁹ tárgyalva azonban felhívjuk a figyelmet
 - a civil szervezetek ügyféli pozíciójának jelentőségére,
 - az eljárások közhírré tételével kapcsolatos rendelkezés fontosságára.

III/1. AZ EURÓPAI UNIÓ ELVÁRÁSAI

A közösségi részvétel a jogállamiság egyik lényegi ismérve. A demokrácia aktív polgárokat feltételez, akik a közügyekben tájékozódnak, illetve részt akarnak venni azok intézésében. Az Európai Unió elvárja, hogy tagállamaik érvényesítsék az Európai kormányzásról szóló, Európai Bizottság (EB) által 2001-ben kiadott ún. Fehér Könyvben foglalt meghatározó elveket (nyitottság, civil szervezetek bevonása és kiemelt szerepe a konzultációs folyamatokban, számon kérhetőség, hatékonyság, koherencia).

A Fehér Könyv leszögezi: nincs semmilyen ellentmondás a széles körű konzultáció és a képviseleti demokrácia fogalma között. A jó kormányzás feltétele, hogy hatékony

⁸ Itt külön még egyszer hangsúlyoznánk, hogy míg az egész kötet szakértőink közös munkájának eredménye, és a program szervezésében résztvevő partnerek közösen hozták létre, a benne foglaltakkal nem minden szakértő ért maradéktalanul egyet, megfogalmazódtak ellenvélemények a beszélgetések, a szöveg kialakítása során.

⁹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

kommunikációt alakítsanak ki az érdekeltekkel, és a civil szervezeteknek fontos szerepe van abban, hogy a polgárok érdekeit közvetítsék. Különösen a nagy hiányosságokat felmutató újonnan csatlakozott országokban szükséges segíteni a civil szervezetekkel való konzultációs kultúra kialakítását, azt, hogy a jogalkotásba, a döntéshozatalba minél több szereplőt vonjanak be, és az minél nyitottabb legyen. Az EB ugyanakkor hozzátette azt is, hogy „*Az érdekeltek konzultációja [...] csak kiegészítheti, de soha sem helyettesítheti a törvényhozó intézmények demokratikus legitimitációval bíró eljárásait...*”¹⁰

A konzultációs mechanizmusok egységes szabályainak kidolgozásában nagy lépést jelentett a „*Konzultáció és a párbeszéd megerősített kultúrája felé – az érdekelt felek Bizottsággal való konzultációjának általános és minimális kívánalmai*” c. EB Közlemény¹¹. A közlemény a Fehér Könyvre hivatkozva részletesen szól a partnerség jelentőségéről, annak lehetséges intézményeiről, a civil szervezetek kiemelt szerepéről, a konzultációs folyamatról, annak alapelveiről és fejlesztéséről, a konzultáció és a párbeszéd kultúrájának megteremtésének szükségességéről.

III/2. ALKOTMÁNYOS MEGKÖZELÍTÉS

Egy részvételi elvű demokráciában minden állampolgár számára biztosítani kell a róla szóló döntésekben való részvétel jogát. Ez az elv érvényes természetesen a polgárok által önkéntesen létrehozott civil szervezetekre is, közösségükre igazított formában és tartalommal.

Témánkban az egyik oldalon vannak tehát az állam polgárai a számukra garantált információs jogokkal (Alkotmány 61.§), petíciós joggal (Alkotmány 64.§) és a részükre biztosított gyülekezési, illetve egyesületi jogaikkal (Alkotmány 62.§, 63.§), mely jogaik tudatában létrehozzák civil szervezeteiket (és később azok szövetségeit). Többségüket éppen azért, hogy segítségükkel hatékonyabban befolyásolhassák a róluk szóló döntéseket, részesei legyenek az átlátható keretek között folyó érdekegyeztetéseknek.

Témánk másik szereplője a hatalmat – a nép nevében és választott képviselői által – gyakorló állami szervezet apparátusa, a közigazgatás. Az Alkotmánybíróság 34/1994 sz. határozatának megfogalmazása szerint „*a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közbatalmi tevékenység, általában az állami szervek és végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokrácia egyik alapköve, a jogállami berendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenített gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, kéfejezetten veszélyessé válik...*”

¹⁰ Európa Parlament határozat A5-0399/2001

¹¹ COM (2002) 704

Az állami oldal és a független civil szektor döntéshozatalban való együttműködése, a partnerség kialakulása mindkét fél érdeke. Ennek fontosságát és előnyeit a korábbi fejezet pontosan számba vette. Ennek jogilag megfogalmazott felismeréseként az Alkotmány 36.§-a a végrehajtó hatalom számára így írja le: *„Feladatának ellátása során a kormány együttműködik az érdekelt állampolgári szervezetekkel.”*

A civil oldal problémája az, hogy az Alkotmány által írt együttműködési kötelezettség mibenléte (ami az Alkotmánybíróság szerint csak „módszertani ajánlás”¹²) jogilag meglehetősen megfoghatatlan. Márpedig a hatalom működését azért általában zavarja a döntéshozatalban megjelenő nyilvánosság - az ő természete már csak ilyen.

Amennyiben azonban egy részvételi elvű demokráciában a két fél (a közjó érdekében) alkotmányosan is partnerségre ítéltetett, akkor a részletes jogi szabályozásnak erről kell(ene) szólnia. Ami ennek megoldási technikáját illeti, egyetértünk a NOSZA tanulmány megállapításával: *„Nem az a lényegi kérdés, hogy az állami jogi szabályozás hol húzza meg a magánszektor határait (mert ott kezdődik az állam), hanem az, hogy a jogi szabályozásnak az állami tevékenységet kell behatárolnia, korlátoznia, tartalommal megtöltenie, mert ott kezdődik a magánszektor. Az állami tevékenység jogi szabályozása fogja felszabadító módon ösztönözni a civil-állam együttműködéseket. S nem fordítva - abogyan javarészt ma van.”*¹³

Olyan jogi alapú átfogó jogi konstrukció (jogszabály vagy szerződés), amely országos szinten, kikényszeríthető módon rendezné a civil társadalom különféle társadalmi egyeztetésekben való jogát és szabályait nincs. Inkább csak részszabályozásokról beszélhetünk (legismertebb talán a jogalkotásban való részvétel, de ide sorolhatjuk a passzív és aktív információs jogi szabályozást is). Egy a témát is leszabályozó civil nonprofit törvény vagy egy önálló érdekegyeztetési törvény (Németországban van ilyen) igénye civil oldalról eddig is többször felvetődött, sőt szakértői tervezetek is készültek.¹⁴

III/3. A TÁRSADALMI EGYEZTETÉS ORSZÁGOS INTÉZMÉNYEI

III/3/a. Országos civil stratégiák, cselekvési tervek

A szabályozási deficit persze nem jelenti azt, hogy állami és önkormányzati szervezeteknek ne lennének a társadalmi egyeztetésről gondolatai, és azokat – az EU elvárásaihoz is igazodóan - ne öntenék valamilyen formába. A lehangzatosabb lózungok erről a semmire nem kötelező, négy évenkénti párt programokban születnek, melyek aztán a választások után általában csökkent lelkesedésű, ámde kikényszeríthetetlen „Kormányzati civil stratégiákká” szelídülnek. Ma még (talán) a MEH által 2003-ban közzétett stratégiában

¹² 30/1991. (VI.5.) AB határozat, 7/1993.(II.15) AB határozat

¹³ Bíró (2002)

¹⁴ Bíró (2002)

megjelent vállalások beteljesülése lenne számon kérhető (a partneri viszony, a normatív támogatások növelése, az alapítványi törvény, civil lobbizás törvény, a civil köztestület stb.), de nem sokáig, mert éppen most folyik a hasonlóan hangzatos új kormányzati stratégia véleményeztetése.

Ami az országos ágazati szinteket illeti, elég változatos a helyzet. Az eredmény sajnos nagyban függ az éppen aktuális miniszter nyitottságától, és az adott területen működő civil szektor szervezettségétől. Előbb-utóbb azért mindenhol napvilágot lát (jobbik esetben a civilek előzetes egyeztetésével) pl. tárca közlemény szintjén egy-egy minisztériumi civil stratégia, cselekvési terv stb. Erre egyébként az EU által „preferált szektorokban” (szociális, egészségügyi, kisebbségi, környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi területen) úgy tűnik, nagyobb az esély. A baj itt is a vállalások betartásának számonkérhetőségével van.

Állami oldalról egyébként visszatérően megjelenik az igény, hogy a partnerség megvalósítása érdekében szerződést kössenek a „szektort képviselő legitim civil partnerrel”. Önjelölt „képviselő legitim partner” ugyan mindig akad, de az ilyen irányú kísérleteket a civil szektor általában (nem alap nélkül) inkább megosztási kísérletként értékeli.

III/3/b. A társadalmi egyeztetés országos intézményei

A civil szervezeteket érintő szabályozás, a kormányzati cselekvési programok összehangolása céljából a 1007/2000. (I.18.) kormányhatározattal (az összes minisztérium és főbb hivatalainak képviselétével) létrejött a Civil Koordinációs Tárcaközi Bizottság. Civil képviselő tagja nincs, érdemi tevékenységéről sajnos nem sikerült nyomot felderíteni. A másik „társadalmi egyeztetési csúciszerv” (Gazdasági és Szociális Tanács) ülésezik, esetében a működés jogszabályi háttere és civil oldali képviselete homályos.

A jogszabály-keresőre kattintva egyébként - Bizottság, Testület vagy Tanács néven - egyenként kb. 50-60 találat ugrik be, az esetek kb. 60-70 %-ában saját jogszabályi háttérrel. Megállapítható tehát, hogy az országos szintű jogalkotók ilyen-olyan okból (partnerségi meggyőződésből, letudásból, EU kényszerből) és ilyen-olyan szinten jogi aktsaikkal tucat számra hozzák létre a szakmai-társadalmi egyeztetésekre hivatott szervezeteket.

A jogi megoldás változatos. Létrejöhetnek törvénnyel (Országos Közművelődési Tanács, Nemzeti Egészségügyi Tanács) vagy alacsonyabb szintű jogszabállyal is (Borszakértő Bizottság). A létrehozott szerv feladata általában adott és beazonosítható. Összetételét legtöbbször a jogalkotó maga állapítja meg (Korhatár Bizottság), de van, hogy más miniszterrel közösen (Növényvédőszer Engedélyezési Egyeztető Tanács), ritkább esetben - ámde példamutató módon - magára a megalakítandó szervere bízva annak megválasztását (Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája). Előfordul, hogy érthetetlen szabályozásával már a szerv jogszerű megalakulást is lehetetlenné tette (mint a

Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium a Csomagolóanyag Hasznosító Társadalmi Tanácsadó Testületnél). A nevesített összetételben előfordul, hogy a civilek 50%-os (Nemzeti Kulturális Alap Bizottság) vagy egyharmados arányban vannak jelen (mint az Országos Környezetvédelmi Tanácsban¹⁵), de néha furcsa módon pont az érintett civilek képviselőjét hagyják ki (Repülőtéri zajvédelmi bizottságok). Az összetételtől (is) függően változó erősséggel és formában jelennek meg a résztvevő civil szervezetek részére biztosított „egyeztetési jogosultságok” (tanácskozási, egyetértési, javaslattevési, szavazati, netán együttdöntési jog).

Előfordul, hogy a létrehozásról rendelkező jogszabály még a szerv albizottságainak működését is aprólékosan szabályozza (pl. az Egészségügyi Tudományos Tanács), de az esetek többségében ennek megállapítását inkább magára a szervre bízva. A működtetés anyagi háttérének biztosításáról a jogalkotó csak a legritkább esetben rendelkezik (pl. a Magyar Olimpiai Bizottság vagy az NCA tanácsa és kollégiumai). A társadalmi egyeztetés céljából létrehozott szervezetek tényleges működéséről, partnerségi technikájáról vagy hatásáról legalább ilyen nehéz lenne valós képet kapni.¹⁶

Röviden leszögezhetjük, hogy a társadalmi egyeztetéshez egységes jogi szabályozási háttér nincs. Egyeztetések természetesen minden szinten folynak, és szaporodnak az ágazati jogszabályok alapján e célból létrehozott intézmények is (a civil szervezetek képviselőivel létrejövő Bizottságok, Testületek, Tanácsok stb.). Ezeket azonban teljes körűen még egy ágazaton belül sem lehet bemutatni, értékelni, nemhogy országos szinten.

III/4. TÁRSADALMI EGYEZTETÉS A JOGALKOTÁSBAN

A nyitott jogalkotás követelménye alapvetően feltételezi, hogy az érdekképviseleti funkciót felvállaló szervezetek érdemi esélyt kapjanak a jogalkotás civil befolyásolására.

A jogalkotásról szóló (és a maga korában haladónak számító) 1987. évi XI. törvény (Jat.) a közösségi részvétel alanyai között nevesíti a társadalmi szervezeteket is, részükre több garanciális jogosítványt biztosít a jogszabályok előkészítési és véleményezési szakaszában.

¹⁵ Az Országos Környezetvédelmi Tanács (a Kormány javaslattevő, tanácsadó és véleményező szerve) összetételét tekintve más ágazatoknak is például szolgálhatna. Az OKT 21 tagjából 7 a tudományos élet (Magyar Tudományos Akadémia) megbízottja, 7 a gazdasági és érdekképviseleti szervek választottja, 7 pedig a civil környezetvédő szervezetek választott küldöttje. Az OKT 22. tagja – a szervet létrehozó 1995. évi LIII. törvény 45.§ (5) bekezdése értelmében a miniszter (mint társelnök). Nem a testület tehet róla, hogy nem tudja betölteni a neki szánt szerepet.

¹⁶ Csak egy ágazat és egy példa. Az évente rendszeresen ülésező környezet- és természetvédő civil szervezetek Országos Találkozója (felkérés illetve delegálás címen) 2007 márciusában 86 bizottságba titkos választással több mint 130 fő mozgalmi küldöttet delegált. A küldöttek múlt évi tevékenységi beszámolójából azonban kiderült, hogy a 86-ból 23 bizottság nem is működik, létre sem jött, vagy nem fogadta el a mozgalmi delegáltat.

A 20.§ alapján a társadalmi szervezeteket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek *"az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik"*; a 22.§(2) alapján a jogalkotási program összeállításához ki kell kérni javaslataikat; a 27.§ b) pontja alapján a társadalmi szervezetek véleményt nyilvánítanak a kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről; a 29.§ alapján hasonló a követendő eljárás a miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés tervezetét illetően is.

A törvény 31.§(1) bekezdése még egy általános, ésszerűségi generálklauzulát is bevezet a határidők tekintetében, amikor előírja, hogy *"a véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni."*

A rendszerváltás utáni problémák felvetették egy új jogalkotási törvény szükségességét, majd a tervezet tárgyalásakor azt a problémát is, hogy egy új törvény megalkotására – kétharmadosról lévén szó – sajnos nincs sok remény. A 2003-ban elkészült tervezet azóta ott hever a Parlamentben.

Ebben a helyzetben – lényegében szükségmegoldásként – a „feles” elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (Eitv.) megalkotásakor, önálló fejezetként építették be az e-jogalkotás kiegészítő szabályait (az eredeti tervezet a parlamenti tárgyalása során több helyen csonkult, így még mindig messze nem fedti a nyitott jogalkotással kapcsolatos társadalmi elvárásokat).

A jogalkotás nyilvánossága a minisztériumoknál

Az egyes ágazati minisztériumok (és országos hatáskörű szervek) jogalkotó tevékenysége kétirányú, hiszen a saját jogi aktusaik kibocsátásán túl szakmailag előkészítik (és a kormány elé terjesztik) a kormányrendeletek, illetve törvények tervezeteit. Mindkét jogalkotási területen nekik kell tehát megszervezni és érvényesíteni a Jat.-ban illetve Eitv.-ben előírt egyeztetési, véleményezési procedúrát. Ezt a minisztériumok sajnos sokszor mind a mai napig a lobbilistáik alapján szervezik, de van, ahol csak az általuk kiválasztott civil szervezetek véleményére kíváncsiak.

Az Eitv. 9. és 10.§-ainak előírásai szerint a jogszabályt előkészítő minisztériumok honlapján - kevés kivétellel - közzé kell tenni a jogszabály alkotási koncepciókat, jogszabály-tervezeteiket. Méghozzá az azokhoz kapcsolódó előterjesztésekkel vagy szakmai indokolásokkal együtt, az egyeztetés aktuális állapotának feltüntetésével.

Az Eitv. előírja: a jogszabály előkészítője köteles biztosítani, hogy a tervezettel kapcsolatban bárki véleményt nyilváníthasson, illetve javaslatokat tehessen. A közzétevő minisztérium honlapján meg kell teremteni a vélemények, javaslatok fogadásának lehetőségét, és meg kell jelölni a véleményadásra nyitva álló határidőt (ami főszabályként

továbbra is minimum 15 nap). Ezzel elméletileg megszűnt a „bejelentkezős” minisztériumi lobbilisták jelentősége.

A beérkezett javaslatok felhasználásáról azonban az előkészítő sajnos továbbra sem ad értesítést. Az Eitv. szerint a jogszabály előkészítője mérlegeli a beérkezett véleményeket, és az észrevételekről (valamint az elutasított észrevételek esetében az elutasítás indokairól) összefoglalót készít, amelyet aztán a honlapján közzétesz.

Pedig a szektor civil szervezeteivel kötött megállapodásában vagy egyoldalú vállalásában egy miniszter természetesen akár úgy is dönthet, hogy egyeztetési eljárását a törvényihez képest kedvezőbb feltételekkel szervezi (hosszabb határidők, koncepciószintű egyeztetés, véleményeltérés esetén konzultáció beiktatása stb.). Ez ugyan nem jellemző, de volt már ilyen.¹⁷

A törvénytervezetek nyilvánossága

Az Eitv. a fenti rendelkezéseket értelemszerűen alkalmazza a törvényalkotás nyilvánosságára, és az Országgyűlés honlapját jelöli meg a társadalmi véleményeztetés nyitott fórumaként.¹⁸

Az Eitv. 11.§ értelmében itt kell közzétenni a törvényjavaslatokat, az azokhoz kapcsolódó dokumentumokat (módosító és kapcsolódó módosító javaslatok, bizottsági ajánlásokat). Meg kell jelenni a törvényjavaslatról a plenáris ülésen folytatott vitákról és zárószavazásokról készült jegyzőkönyveknek, miként a témát tárgyaló bizottsági jegyzőkönyveknek is.

Ami a törvénytervezetek tárgyalását illeti: a társadalmi szervezeteknek nincs olyan joga, hogy azok parlamenti vitájában a plenáris ülés előtt, személyesen fejthessék ki álláspontjukat. Ilyen lehetőségük csak a tervezetet tárgyaló különféle parlamenti bizottság előtt van, ha van. Ezt az egyes bizottságok belső működési rendje dönti el, amiről pedig – attól is függően, hogy mennyire tartják fontosnak a társadalmi egyeztetést - maguk döntenek. Az egyes bizottságok szabályozása ugyanis nem egységes.

¹⁷ A közismerten jelentős civil kurázsit és belső szervező erőit felmutató környezetvédő mozgalom – a minisztériumi botrányok kihasználásával - már 1996-ban kikényszerítette az érdekképviselői szervekkel történő együttműködés írott szabályait. A részletes és haladó szellemű szabályozást ugyan a minisztérium soha nem alkalmazta, de legalább erre lehetett hivatkozni (jobb volt a mostani semmilyennél). A tanulságos történetet a TEEN program számára Kalas György dolgozta fel. Hozzáférhető a www.osszefogas.nonprofit.hu honlapon.

¹⁸ Ezeket elektronikusan kikeresni az Országgyűlés honlapján a www.mkogy.hu-n, a „közérdekű információk” vagy az „írományok” címszavaknál lehet. De segít készségesen a keresésben, tájékoztatásban a civil szféra és az Országgyűlés közötti párbeszéd és információáramlás intézményesítése érdekében működtetett Országgyűlés Civil Irodája is.

A bizottsági ülésre vonatkozó szabályok az Országgyűlés házszabályában találhatóak.¹⁹ Általános rendelkezésként a házszabály 81.§ (2) bekezdése csupán azt írja elő, hogy „a képviselők számára lehetőséget kell biztosítani az adott ügyben érintett, az Országgyűlés főtitkára által vezetett jegyzékben szereplő bejegyzett, országos érdekképviseletek és társadalmi szervezetek véleményének a megismerésére”. Ugyanezen paragrafus (1) bekezdése a bizottságokra bízta saját működési rendjük meghatározását.

A házszabály tehát megteremti a társadalmi szervezetek bekapcsolódási lehetőségét a parlamenti vita meghatározott szegmenseibe, azonban nem teszik a bizottságok kötelezettségévé, hogy az érintett szervezetek számára biztosítsák az üléseken való részvételt, vagy hogy a jelen lévő társadalmi szervezet igényt tarthasson a személyes felszólalásra. Az Ügyrendi bizottság egyik állásfoglalása egyértelművé tette, hogy a bizottságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a civil szervezetektől beérkezett anyagokat a bizottság tagjai megkapják. Ehhez viszont elégséges a beérkezett vélemény ismertetése is.

A kormány jogalkotással kapcsolatos tevékenysége

A kormány jogszabály előkészítő tevékenységét általában a szakmailag illetékes minisztérium végzi (nyilvánosságára a Jat. illetve az Eitv. fenti rendelkezései vonatkoznak). A kormány ügyrendjének²⁰ 22. pontja megerősíti a jogalkotási törvény rendelkezéseit (az ügyben érdekelt társadalmi szervezetekkel való egyeztetés szükségességét). Sőt, az ügyrend olyan (rendszeresen mellőzött) előírást is tartalmaz, hogy a beérkezett véleményeket fel kell dolgozni, az előterjesztőnek a véleményeltérést a véleményezővel egyeztetnie kell.

A véleményezésre adott határidőt pontosítva az Ügyrend 29-30. pontja kimondja, hogy a *"véleményt az előterjesztés megérkezésétől számított tizenöt nap alatt kell az előterjesztővel közölni. Ha az előterjesztés súlya vagy más szempont indokolja, a véleményadásra tizenöt napnál hosszabb időtartamot kell biztosítani. Átfogó jogszabályalkotásra irányuló előterjesztés, valamint testületi állásfoglalás kérése esetén a véleményezési határidő általában harminc nap. A kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, a határidők általában öt munkanapnál nem rövidebb tartamban is megállapíthatók (soronkívüliség)."*

A jogalkotási törvény 43.§-a szerint amennyiben a társadalmi szervezet azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegtek, intézkedés végett a kormányhoz fordulhat. A civilek tapasztalatai szerint az ilyen panaszok teljesen hatástalanok (és többnyire megválaszolatlanok) maradtak.²¹

¹⁹ Pontosán: a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról szóló 46/1994. (IX.30.) országgyűlési határozata.

²⁰ Pontosán: a kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX.20.) sz. Kormányhatározat.

²¹ A jogalkotási szabályok megsértése vagy akár mellőzése esetén az érdekképviseleti szervezetek valójában eszköztelenek. Az Alkotmánybíróság 7/1993 sz. határozata úgy foglalt állást, hogy a jogalkotási folyamatban a társadalmi egyeztetés elmaradása nem szolgálhat alapul a kihirdetett jogszabály utólagos megsemmisítéséhez (ahhoz alkotmányellenességnek is fenn kell forognia).

Következtetések

Kétségtelen, hogy az Eitv. egy további lépés a nyitott jogalkotás felé, de nem pótolhatja a „parlamentari elfekvőben” lévő új jogalkotási törvényt (amely elméletileg megoldást jelenthetne a még fennálló problémákra). Azért csak elméletileg, mert a jogi háttér változása kevés, ha az nem párosul a jogalkotói apparátus szemléletváltásával. A problémák jelentős részét (a honlapra soha fel nem tett tervezetek, a kormány áttekinthetetlen egyeztetési rendszere, önkényesen lerövidített véleményezési határidők, elérhetetlen jogalkotási felelősök, indoklás nélkül mellőzött észrevételek, a kormány panaszok elbírálásával kapcsolatos gyakorlata) ugyanis a közalkalmazott hivatalnokok hozzáállásából fakad. Ami viszont demoralizálja a jogalkotásban közreműködni kész civil szervezetek hozzáállását.

III/5. AZ AARHUSI EGYEZTMÉNY

III/5/a. Az Aarhusi Egyezmény jelentősége

A társadalmi (közösségi) részvétel szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bíró Aarhusi Egyezmény - a szükséges ratifikálások után – 2001. október 30-án lépett hatályba. Magyarországon a 2001. évi LXXXI sz. törvénnyel hirdették ki, ezzel a magyar jogrend részévé vált. Kétségtelen, hogy az Egyezmény címében a környezettel kapcsolatos információkhoz és a döntéshozatali részvételhez kapcsolódik. Hatálya (és főleg hatása) azonban ennél sokkal kiterjedtebb: valójában a közösségi részvétel nemzeti és nemzetközi jogban meglévő, általánosan elfogadott elveit és gyakorlatát foglalta rendszerbe, és azokat minimális elvárásként fogalmazta meg.²²

Az Egyezmény alapállása nyilvánvaló: csak a megfelelően informált nyilvánosság képes a környezet állapotának és az állami szervek ténykedésének ellenőrzésére; a kontroll nélküli állam könnyen a diktatórikus berendezkedés útjára téved. Rendelkezéseivel lényegében a jogállamiság elvárásait jeleníti meg, a hatékony és „szolgáltató” közigazgatás eszményét, azt, hogy az adófizetők pénzén működő hivatal nem uralkodhat a polgárokon.

Az Egyezmény alapvetően a civil társadalom három kulcsfontosságú pillérével foglalkozik:

- az információs jogok passzív és aktív oldalával,
- a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételével, és az
- igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel.

A fenti három szakmai pilléren kívül Preambuluma alapvető elveket rögzít, a 2. cikke fontos és újszerű meghatározásokat („hatóság”, „környezeti információ”, „nyilvánosság”) tartal-

²² Az Aarhusi egyezmény tárgyalása kapcsán véleményünk szerint olyan megállapításokat, ajánlásokat tehetünk, amelyek továbbgondolása elvezethet más ágazatokban zajló, továbbá országos szintű társadalmi egyeztetési folyamatok szabályozására tett javaslatokhoz. Az Aarhusi egyezményhez kapcsolódó ajánlásaink kiterjesztése, továbbá más ágazatok szabályozásának részletes kritikája a jövőben a program folytatásaként létrejövő programok feladat lehet.

maz, a „*részvételre való képésítéssel*” kapcsolatosan megjelenő rendelkezések pedig az Egyezmény alkalmazásának feltételeit segítik.

Az Egyezmény leghangsúlyosabb része a 4. cikkben szabályozott környezeti információkhoz való hozzáférés és az 5. cikk, amelyik a hatóságok aktív információs jogát (kötelezettségét) tárgyalja.²³

Részletesen tárgyaljuk viszont a nyilvánosság döntéshozatalban való részvétel „Aarhusi lehetőségeit” (6., 7. és 8. cikkek), és az ahhoz kapcsolódó magyar jogi szabályozásokat.

III/5/b. A nyilvánosság döntéshozatalokban való részvétele

Az Egyezmény második pillérének célja a részvételi demokrácia erősítése, a partnerség elvének döntéshozatali eljárásokban való következetes biztosítása, és ehhez a nyilvánosság számára megteremteni a gyors, hatékony fellépés kereteit (a nyilvánosság, illetve érintett nyilvánosság fogalmát a 2. cikk 4. ill. 5. pontja kiterjesztőleg értelmezi, és azokba a szakmai civil szervezeteket minden esetben beleérti).

Az Egyezmény a nyilvánosság részvételét – a döntéshozatali formákhoz igazodóan – „többfelé szedi”. Előbb (a 6. cikkben) az egyes konkrét tevékenységek engedélyezési eljárásaiban alkalmazandó részletes szabályokat rögzíti: „*Valamennyi fél biztosítja a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg*” – írja erről a 6.4. pont, a többi pedig körülbástyázza (*az információk rendelkezésre bocsátása közzététellel - ésszerű véleményezési időkeretek biztosítása a különböző fázisokban – a nyilvánosság eredményének „kellő mértékben való” figyelembevételé*). Azt, hogy milyen konkrét beruházások, tevékenységek tartoznak a nyilvánosság részvételét tárgyaló 6. cikk hatálya alá, az I. számú melléklet sorolja fel (indokolt esetben, a listán nem szereplő tevékenységekre is alkalmazni kell). A felsorolt létesítmények nagy része a magyar jogban (is) környezeti hatásvizsgálat köteles, melyben – hacsak az eljárást a hatóság le nem zárja az előzetes szakaszban - biztosított az érintett lakosság és civil szervezetek közreműködése.

Témánk szempontjából ennél jelentősebb a stratégiai tervezési folyamatokat érintő 7. cikk, amelyben a környezettel kapcsolatos tervek, programok készítésének közösségi részvételével kapcsolatos elvárások jelennek meg, és biztosítanak lehetőséget társadalmi egyeztetésre. Ha az Egyezmény eredeti szabályozási célját és logikáját nézzük, ezt a jogintézményt nyilván kiterjesztően kell alkalmazni (tehát minden olyan stratégiai dokumentumra, amelyik kapcsolódik a környezethez). Ha pedig abból indulunk ki, hogy a 7. cikk terv- és programkészítés eljárásaiban is alkalmazni rendeli a 6. cikk legfontosabb

²³ A téma fontosságára, gyakorlati alkalmazhatóságára már több mozgalmi kiadvány felhívta a civil szervezetek figyelmét.

alapelveit, akkor a magyar döntéshozók („részvétel-kategóriában”) kétségkívül ezen a területen mutatják fel a legnagyobb végrehajtási deficitet.

A 8. cikk a jogi szabályozó eszközök megalkotásában való társadalmi részvétel elveit rögzíti, ezek (főleg az új jogalkotási törvény megalkotása esetén) a magyar jogban teljesülnek.

Az Egyezmény 6.–8. cikkeinek közvetlen alkalmazhatósága érdekében született az Európai Parlament és Tanács 2003/35/EK irányelve „a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről” (módosítva egyúttal a környezeti hatásvizsgálatról illetve az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 85/337/EGK és 96/61/EK tanácsi irányelveket). Ez utóbbi két irányelv magyar megfelelője a 314/2005. (X.25.) kormányrendelet, melybe az EU nyilvánosság részvételével kapcsolatos fenti előírásait beépítették (mint jeleztük, csak többé-kevésbé, és azt is az előírthoz képest fél év késéssel).

Elmaradt viszont az Aarhusi Egyezményben (a 2003/35/EK irányelvben) foglalt garanciális rendelkezések maradéktalan átültetése a környezettel kapcsolatos tervek és programok készítését szabályozó egyéb „környezettel kapcsolatos” hazai jogszabályokba. Pedig a külföldi szakirodalom szerint – az Aarhusban nevesített GMO engedélyezésen kívül – a 7. cikknél olyan fontos kapcsolódási területekről van szó, mint az atomipar, a bányászat, a növényvédőszeres, a környezet-egészségügy, a tájrendezés, az épített környezet. Az ezen témákban születő országos (regionális, helyi) stratégiai tervezés tehát egy működő demokráciában nem történhet az érintett nyilvánosság bevonása és a civil szervezetekkel való szabályozott egyeztetés nélkül.²⁴

Az Egyezmény 9. cikke a fenti két pillérhez kapcsolódóan az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítja. A téma kényes, az EU jogba való pontos átültetése sajnos késik. Pedig nagy szükség lenne a bejáratott bírói útra, hiszen a civilek tapasztalata szerint a társadalmi részvétel garanciális elemeinek mellőzését (nyilvánosság tájékoztatása, közzététel ideje, módja, vélemények kellő mértékű figyelembe vétele) vagy azok egyeztetésének „formális letudását” a terveket készítő hatóságok felettes szervei nem tartják jogsértőnek.

Ráadásul a terveket, programokat általában nem is közigazgatási határozattal, hanem olyan más aktussal fogadják el (miniszteri határozat vagy önkormányzati rendelet), amely ellen az érintett nyilvánosság számára nem is biztosított a közvetlen közigazgatási jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság álláspontját pedig már ismerjük (lásd: a jogalkotási résznél).

²⁴ Itt pontosításként megemlítjük, hogy az említett 2003/35/EK irányelv nem vonatkozik az egyes, már korábban megjelent (és nevesített) tervek, programok környezeti vizsgálati eljárásaira (a Vízügyi Keretirányelvre, illetve a „stratégiai hatásvizsgálati” jogszabálynak nevezett 2001/42/EG irányelvben felsoroltakra).

Hasonló most a helyzet, ha egy szervezet (mint eljárásban jogait gyakorló ügyfél) a 9. cikkre alapozva azért fordul bírósághoz, mert a konkrét ügyben eljáró hatóság (a 6. cikk alá tartozó ügyben, vagy a lefolytatott környezeti hatásvizsgálati eljárásában) mellőzte, vagy „lazára vette” a nyilvánosság bevonását. Aarhus tárgyalásába azonban a bíróságok általában bele sem bonyolódnak, az ilyen eljárási jogsértéseket (a Ket. 111.§ (1) bekezdésre alapozva) pedig nem minősítik az „ügy érdemére kihatónak”. Ha egyáltalán elismerik kellő érdekeltiségünket, perképességünket, a perlési jogalapot.

III/5/c. A részvételre képesítés fontossága

Az Egyezmény Preambulumában és Cikkeiben visszatérően jelennek meg a részvételre való képesítést szorgalmazó rendelkezések. Ennek oka nyilvánvaló: a pusztán jogi szabályozás mit sem ér, ha nincsenek ott mögötte a rendszert megfelelően működtető, ellenőrző és visszacsatoló intézmények, és a feladatok végrehajtásához hiányoznak a megfelelő pénzügyi eszközök. Mert minek a három pillér, ha nincs, aki élni tudjon vele?

Aarhus az állam felelősségébe utalja, hogy a nyilvánosság a megfelelő környezeti (szakmai) alapismereteken túl tisztában legyen jogaival, képes legyen a szükséges információkhoz való hozzáférésre, a döntéshozatalban való aktív közreműködésére. Ennek elérése érdekében aktív feladatokat ír elő a Résztes Felek számára a jogalkotásban, a hatóság képzésében, a környezeti nevelésben és a lakossági ismeretterjesztésben egyaránt.

Az Egyezmény országos végrehajtása éppen a részvételre képesítés pilléréen mutatja fel a legnagyobb mulasztásokat. A KvVM-ben, a jogalkalmazó hatóságoknál, önkormányzatoknál dolgozók képzésére nem került sor, a hatóságok által kiadott határozatokban az Aarhusra való hivatkozás nem bukkan fel.

Az Egyezményhez végrehajtási program nincs, a tárcán belüli Aarhusi Munkacsoport nem működik, a tárcaközi bizottságot pedig létre sem hozták. Hiányoznak az Aarhusi Egyezményről szóló (jogalkalmazást segítő) szakmai anyagok is.²⁵ Állami oldal ágazati vagy regionális végrehajtási programja hiányzik.^{26 27}

Egyébként, ami Aarhus témájában ismeretterjesztő broszúra van, azt mind a civil szervezetek adták ki, és szervezett képzéseket is csak ők tartottak. Az egyetlen működő

²⁵ Az Aarhusi Egyezmény „végrehajtásának” első három évének szomorú tapasztalatit a témában tartott Almaty-i konferenciára készülő mozzgalmunk saját „Nemzeti Civil Jelentésben” foglalta össze. Küldötteink a konferenciára végül nem utazhattak el – a „Civil Jelentésünk” azonban az alábbi honlapokon elérhető: www.reflex.gyor.hu, www.okotars.hu, www.humusz.hu.

²⁶ Összesen egy ágazati visszhangról tudunk: a WHO Európai Regionális Irodája által Aarhus környezetegészségügyben való alkalmazhatóságáról publikált (magyar viszonyokra átdolgozott) „Cselekvés partnerségben” fedőnevű tanulmányt.

²⁷ EUR/ICP/EHCO 02 02 05/12

regionális Aarhusi Munkacsoportot civil szervezet koordinálja.²⁸ Több regionális civil szervezet bonyolított le a témában szakmai programot.²⁹

Összegzés

Az Egyezmény hatályosulása a Résztes Felektől folyamatos és céltudatos intézkedéseket (cselekvési programot és intézményi háttérrel) feltételezett volna, amit a kormány a csatlakozáskor fel is vállalt³⁰. Nem nehéz megjósolni, hogy az Aarhusi Egyezmény mellőzése, a társadalmi részvétel ilyen szintű lebonyolítása, nem csupán a társadalmi konszenzus nélkül hozott tervek, programok végrehajtását teszi kétségessé, de évtizedekre konzerválhatja az általa okozott társadalmi-környezeti konfliktusokat is.

III/6. EGYEZTETÉS A HATÓSÁGI ELJÁRÁSOKBAN?

Alapvetően e tanulmányban nem témánk kitérni az alá-fölé rendeltségen (ügyfél - hatósági viszonyon) alapuló közigazgatási hatósági eljárások problémáit. Hogy mégis érintjük, annak oka a jövő, a „szolgáltató közigazgatás” szép ígérete.

Egy tényleges demokratikus jogállamban a „szolgáltató közigazgatás” nem szlogen, hanem a tényleges szemlélet és pozíció-váltás irányába tartó folyamat, amely hosszú távon erősíti az általunk tárgyalt megelőző társadalmi egyeztetés vonalát.

Új jogintézményként ezt hivatott jelezni a Ket.-ben megjelent „*hatósági szerződés*” intézménye is. A törvényi indoklás szerint ugyanis a hatósági igazgatásban egyre kevésbé a hatalmi eszközök széleskörű alkalmazása a cél, egyre inkább az, hogy a hatóság „*az ügyféllel egyfajta partneri viszonyt kialakítva törekedjék valamely közérdeklő cél elérésére vagy valamely magáncélra a közérdekkel való összhangba hozatalára*”.³¹

A kiteljesedés másik iránya a civil szervezetek ügyféli pozícióinak általános elismerése a tevékenységüket érintő szakmai eljárásokban. Ez jelentősen kiterjesztené a társadalmi szervezetek közös érdekében gyakorolt érdekérvényesítési lehetőségeit, optimális esetben lehetőséget adva az alá-felé rendeltségű jogviszony feloldására (pl. egyezség kötése).³²

²⁸ A Reflex Környezetvédő Egyesület, a Nyugat-dunántúli régióban.

²⁹ Az NCA illetve az Ökotárs Alapítvány támogatásával, Miskolc, Veszprém, Győr.

³⁰ Az Egyezmény hatályba léptető 2001. évi LXXXI. tv. 3.§ (2) bekezdése szerint „*a törvény végrehajtásáról a környezetvédelmi miniszter gondoskodik*”.

³¹ A hatósági szerződések kötését a Ket. 76.§-a ma még csak külön jogszabály által nevesített esetekben, elsősorban közérdekből teszi lehetővé. A jogintézmény várhatóan elsősorban az építési igazgatásban, a településrendezéseknél, illetve környezetvédelmi ügyekben (a kibrusztolható „kapcsolódó beruházások okán”) lesz majd népszerű.

³² A környezetvédő civil szervezetek már jó ideje ügyfélként vehetnek részt a működési területükön indult környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban (1995. évi LIII. tv. 98.§ (1) bekezdés). Ennek a

Fő témánkkal kapcsolatban végül szólni kell az új Ket. által „demokratizált” jogintézményről, az eljárás hirdetményi úton (közhírré tétellel való) történő megindításáról (Ket. 29.§ (6) bekezdés) is. Ezt az eljárás-indítási módot az eljáró hatóság kivételesen, azokban az esetekben alkalmazhatja, amikor az adott eljárásnak nagyszámú érintettje van, vagy ha az eljárás egyébként jelentős (de előre meg nem határozható) számú ügyfelet érint. A közhírré tétel könnyíti a hatóság dolgát, mert az egyébként „sokszereplős eljárásokban” nem kell egyenként felkutatnia az érintetteket. Ugyanakkor lehetőséget ad az érintetteknek arra, hogy az eljárásba kezdettől fogva ügyfélként kapcsolódjanak be, vagy mozgósítsák az erre jogosult civil szervezeteiket, növelve ezzel a korai egyeztetések lehetőségét.

A szolgáltató közigazgatás (demokratikus) végkifejlete nyilván nem a hatósági eljárások megszűnése lesz majd, hanem a fölérendelt hatóság partnerség irányba való közeledése, a civil szervezetek általános ügyfélképességének elismerése a szakmai eljárásokban, illetve hogy az egyes hatóságok honlapjaikon közzéteszik valamennyi eljárás megindítását és annak eredményét is. Erről azonban jelenleg még szó sincs, hiszen az állami szervek honlapján (már ahol működtek) sokszor még az Eitv. által kötelezően feltüntetendő adatok sem jelennek meg.

III/7. A TÁRSADALMI EGYEZTETÉS HELYZETE A RÉGIÓKBAN

A magyarországi NUTS II. területfejlesztési statisztikai régiók az EU elvárásainak megfelelően, a csatlakozásunk egyik előfeltételeként kerültek kialakításra. Nem „alulról építkezett” vagy történelmi kategóriáról lévén szó, a jogilag összehozott családtagok (a különféle szektor résztvevői) gyanakodva méregetik egymást. Ezt itt csak azért jelezzük, mert maguk a civil szervezetek sem voltak felkészülve a regionális szintű hálózatok kialakítására, és azért, mert a túlpolitizált légkört észelve még az ennek szükségét érző civilek is könnyen passzivitásba vonulnak.

A felülről való „építkezésnek” megfelelően a III/3/b. pontban tárgyalt, jogszabályokkal létrehozott országos egyeztető Tanácsok, Bizottságok stb. egy része regionális szintekre „jogilag is leosztódott”. Ezek társadalmi egyeztető tevékenységét a létrehozók leginkább a Regionális Fejlesztési Tanácsokhoz rendelte (pl. Regionális Szociálpolitikai Tanács, Regionális Idegenforgalmi Bizottság, Regionális Ifjúsági Tanács Közkincs Program stb.). A hatékonyság értékelése még nem készült el, a tapasztalat vegyes.

konstrukciónak lehetséges (és logikus) kiterjesztése lenne, ha más szektorok társadalmi szervezetei is Aarhus-szintű jogosultságokat kapnának a saját szakterületüket érintő fajsúlyosabb szakmai eljárásokban. Erre egyébként már van példa: a reklám felügyeleti hatósági eljárásokban például már sikerült „kialakodni” a fogyasztóvédelmi civil szervezetek ügyféli státuszát (1997. évi LVIII. tv. 16.§ (3) bekezdés).

Bővebben erről lásd: Kiss Csaba: „Az Aarhusi Egyezmény kiterjesztésének jelentősége” (In: szerk: Márkus, 2005)

Nem kell értékelnünk az önálló regionális szintű jogalkotást sem, mert ilyen nincs. A legtöbb szakterületen megtörtént azonban a közigazgatási szervek regionális átszervezése és köröttük remélhetőleg gyorsan aktivizálódnak a regionális döntéshozatali, stratégiai tervezési munkához kapcsolódó civil szervezetek (és ernyőszervezetek).

A regionális szintű társadalmi egyeztetés lehetséges jogi hátterét vizsgálva talán ma a területfejlesztés lehet leginkább a témánk, hiszen ezen a területen a konkrét és stratégiai döntéshozatal a Regionális Fejlesztési Tanácsok (esetleg az Ügynökségek) munkájához kapcsolódik. Ennek jogi hátterét a területfejlesztésről, illetve a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. Törvény (Tft.) és a 258/2004. (IX. 16.) kormányrendelet biztosítja.

III/7/a. A Regionális Fejlesztési Tanácsok és az Ügynökségek

A Tft. szabályozza a regionális fejlesztéssel és tervezéssel kapcsolatos folyamatokat, majd a 16.§ (6) bekezdésében megállapítja a Regionális Fejlesztési Tanácsok feladatkörét és összetételét. Lényegében egyik sem a civilekről szól, viszont mindkettő alkalmat ad a politikai pártok viszálykodására. Ami nem véletlen, hiszen a régióban történő fejlesztések meghatározásáról, és az ezt fedező milliárdok elosztásáról van szó. Persze mindez akár elégséges ok lehetne arra, hogy a lakosság képviselőit ellátó, és őket a feladatok végrehajtására mozgósító civil szervezetek képviselői a Tanácsokban szavazati jogot kapjanak, és partneri viszonyt érdemeljenek.³³

Szavazati jog helyett azonban a Tft. csak tanácskozási jogot biztosít. De ilyen is csak azoknak „*a régió területén működő bírósági nyilvántartásba vett területfejlesztési, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő szervezeteknek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre, és a regionális fejlesztési tanácsnál jelzik együttműködési szándékukat.*”³⁴ Hozzátesszük: területfejlesztési céllal létrejött társadalmi szervezet ma még alig van, a feladatot általában – alapszabályaik kibővítésével – a környezetvédő szervezetek vállalták fel. A párosítás egyébként nem csak szakmailag, de jogilag is logikus, hiszen a Kvtv. maga is a környezetvédelmi társadalmi szervezetek jogaként nevesíti a területfejlesztési tervek kidolgozásában való részvételt.³⁵

A Tanács munkájában történő civil részvételt (a fejlesztési tanácsokhoz történő bejelentkezésének módját), valamint a civil egyeztető fórum létrejöttének és működésének szabályait a 258/2004. (IX. 16.) kormányrendelet szabályozza. A bejelentkező szervezetek

³³ A tanácsok szavazóképes tagjai: a tizenegy minisztérium egy-egy képviselője, a régióban lévő kistérségi társulásainak illetve kistérségi fejlesztési tanácsainak megyénként egy-egy képviselője, a megyei jogú városok polgármestere, a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselője. A partneri viszony esélye egyébként személyfüggő, így régióként és periódusonként változik. A kirekesztő jogszabályi környezet ellenére néhány régióban a társadalmi egyeztetés példaértékű eredményt is fel tud mutatni.

³⁴ 1996. évi XXI. tv. 17.§ (8) bek.

³⁵ 1995. évi LIII. tv. 98.§ (2) bek. b.) pont

előzetes – ámde jogorvoslatot is biztosító – igazolási eljárás után kerülhetnek nyilvántartásba, majd a rendeletben meghatározott rend szerint saját alakuló ülést tarthatnak. Egyebekben működési rendjüket maguk alakítják ki (12., § (4) bek.).

Az egyeztető fórum véleményét a Tanács adott napirendet tárgyaló ülésén ismertetni kell. A tanácskozási joggal rendelkezők az elfogadott napirend tárgyalása során általában felszólalhatnak, kérdéseket tehetnek fel és kifejezhetik a véleményüket.

Maga a Regionális Fejlesztési Tanács a szervezeti és működési szabályzatában (SzMSz) rögzíti üléseinek, határozathozatalának eljárási rendjét, valamint a tanácskozási jog gyakorlásának módját is. Ugyancsak az SzMSz szabályozza a Tanács különféle (döntés-előkészítő – végrehajtó – ellenőrző) bizottságainak létrehozását (Tft. 16. § (5) – (9) bek.). A Tanács határozattal dönt a regionális egyeztető fórumon megválasztott küldött állandó meghívotti státuszáról, és egyúttal a bizottságok elnökét is felkéri a civil képviselőkkel való (hasonló szintű) együttműködésre. A Tanács feladatainak ellátása során együttműködik a régió területén működő társadalmi szervezetekkel (Tft. 17. § (1) bekezdése).

Sajnos jogilag kevésbé szabályozott a civil szervezetek és a Regionális Fejlesztési Ügynökségek kapcsolata. Ez utóbbiakat a Tanácsok a Tft. 16. (2) bekezdése alapján „*a regionális fejlesztési programok megvalósításával összefüggő fejlesztési döntéseinek az előkészítésére, a régió belüli területfejlesztési intézmények információellátásának javítására*” alapítják (általában mint saját tulajdonú Kht.-t). Az Ügynökségek tehát mintegy a Tanács titkárságaként, illetve végrehajtó szerveként működnek, és így sokat tehet(én)ek a civil szervezetekkel való kívánatos partnerség kialakításáért. Már csak azért is, mert a Tft. értelmében ez a szerv hivatott a társadalmi szervezetek fejlesztési projekt-elképzeléseinek összegyűjtésére, illetve részt vesz azok projektjavaslattá történő előkészítésében (tehát azok egyeztetési szakaszában is).

III/7/b. A stratégiai hatásvizsgálatok problémája

Magának a területfejlesztési koncepcióknak, programoknak és a területfejlesztési terveknek egyeztetési és elfogadási rendjéről egy külön jogszabály, a 184/1996. (XII.11.) sz. Kormányrendelet tartalmaz rendelkezéseket. Ez a három dokumentum a területi tervezés alapja, és mint ilyen a 2/2005. (I.11.) számú Kormányrendelet hatálya alá tartozik (lásd 1.sz. mellékletének 1. pontja). Mint azt a III/5/b pontban jeleztük, ez a (közismerten szólva) „stratégiai hatásvizsgálatról” szóló rendelet, a 2001/42/EG irányelv hazai átültetése. A hatálya alá tartozó tervek és programok nyilvánosság részvételével kapcsolatos előírásaiban már visszaköszön „Aarhus közelsége” (több lépcsős, nyilvános egyeztetési

folymat), vagyis tervezésük nyilvánosságát is ennek a rendeletnek megfelelően kell(ene) megszervezni.³⁶

A 2/2005. (I.11.) kormányrendelet részletesen szabályozza az abban nevesített tervek illetve programok környezeti vizsgálatának és elfogadásának eljárási rendjét. Az ismertebbek közül (az I.sz. melléklet alapján) 2005 januárjától így kellene előkészíteni, elfogadni tehát az itt tárgyalt területi terveket (1996. évi XXI. tv. 23.§ (1) bek.), továbbá a település egészére vonatkozó rendezési terveket (1997. évi LXXVIII. tv. 7.§ (3) bek.), a különféle hulladékgazdálkodási terveket (2000. évi XLIII. tv. 33-38.§), a Nemzeti Fejlesztési Tervet és operatív programjait (1260/99/EK tanácsi rendelet 9. cikk b) illetve f) pontjai) stb.^{37 38}

III/7/c. A társadalmi egyeztetések tapasztalatai

A Tanács tagjainak többségét tehát minisztériumok delegálják, néha sajátos szempontok szerint. A központi kormányzat túlsúlya (és a közvetlen politikai érdekek megjelenése) azonban a döntéshozatali eljárást általában nehézkessé teszi, az adminisztrációt pedig költségessé. Hiányzik a racionálisan és hatékonyan megszervezett, működőképes önkormányzattal rendelkező régió, és a civil társadalom elvárható súlyú jelenléte.

A jelenlegi bejelentkezési eljárás lehetővé teszi ugyan a civil szervezetek (egy-egy szektorának) legális képviselőjét, nem biztosítja viszont az autonóm munkához és hatékony (partnerként történő) bekapcsolódásához szükséges jogi elismertséget, anyagi, infrastrukturális és szervezeti feltételeket. A gyakorlatban a döntéshozatali eljárások kidolgozatlanok és kevés garanciális elem jelenik meg a civil szervezetek érdemi részvételének biztosítása érdekében.³⁹

A civil szervezetek bekapcsolódását nehezíti, hogy még nem mindegyik régióban épültek ki az alulról felfelé építkező megyei és régiós együttműködési formák (hatékony információs és szolgáltató központok, internetes belső hálózatok), ráadásul a delegálások az egyes szervezetek bejelentkezésén múlnak.

³⁶ Az Aarhusi Egyezmény 7. pontjában megjelölt tervek és program nyilvánosságát a 2003/35/EK szerint kell szervezni. Az irányelv azonban nem vonatkozik az egyes, már korábban megjelent (és nevesített) tervek, programok környezeti vizsgálati eljárásaira. Gyakorlatban ilyen a vízvédelmi keretirányelv (2000/60/EC) illetve a 2001/42/EG irányelv értelmében már „stratégiai hatásvizsgálatra” kötelezett tervek és programok.

³⁷ A mellékletben lévő lista a 2001/42/EG irányelvhez képest indokolatlanul szerény. Az irányelv a 3. pontjában érintett szakterületként jelöli meg a mezőgazdaságot, erdőgazdálkodást, halászatot, energia ipart, közlekedést, távközlést, vízgazdálkodást is.

³⁸ Az állam hozzáállását illusztrálja, hogy a rendelet hatálybalépítésével eleve megvárták, míg a hulladékgazdálkodási tervek készítési határideje lejár, vagyis a hat éves tervek többsége mindenféle társadalmi egyeztetés nélkül készült.

³⁹ Összehasonlításképpen az EU döntéshozatali rendszerében négy eljárási formát alkalmaznak (konzultációs, együttműködési, hozzájárulási, együttdöntési), és még két kiegészítőt (információs és költségvetési). (In: Bárdos, 2007)

A Regionális Fejlesztési Tanácsoknál az egyik legnagyobb probléma a szakértői előkészítésbe történő hatékony bekapcsolódás, hiszen a különféle stratégiai tervezések előterjesztései csak későn, a szakértői konzultációk után kerülnek a civil szervezeti képviselőkhez. Ez a tény és a véleményezésre adott irreálisan rövid határidők erősen leszűkíti a civilek érdemi bekapcsolódásának lehetőségét. Képzített infrastrukturális hálózat és működtetési keret hiányában, eszközök és anyagiak nélkül egyébként is nagyon nehéz a nagy terjedelmű anyagokat – megfelelő szakértői kompetenciával rendelkező – szervezetekhez eljuttatni (a véleményezés a jelenlegi belső civil egyeztetési viszonyok között legalább hatvan napot igényel).

Az igény egyértelmű, Aarhus szellemében, a korai részvétel elvének megfelelően, a háttér-információkat és az alternatívákat tartalmazó szakértői előkészítő anyagokat időben kellene eljuttatni a civil szervezetekhez. Mert csak így van esély a különböző civil vélemények összegyűjtésére, és az egyeztetésen képviselendő többségi álláspont kialakítására. Ennek hiányában – és feltételezzük nem ez a cél – pont a társadalmi egyeztetés lényege veszhet el.

Hangsúlyozzuk: akad olyan régió is, ahol a közös érdek felismerése egyre inkább feloldja a bizalmatlanságot, és a döntéshozatalban résztvevő felek közösen alakítják ki a társadalmi egyeztetés mindenki számára elfogadható gyakorlatát. A civil mozgalom nagy erőfeszítéseket tesz ennek előmozdítására. A régiókba „alulról” szerveződve, értelmes közösségi életet lehelni – ez a civil szervezetek egyik nagy kihívása - amit úgy tűnik, már maguk is felismertek (lásd: NCA Regionális Kollégiumok pályázati kiírásai). A társadalmi egyeztetések jogi feltételeinek kialakítása azonban a jogalkotó dolga.

III/8. AJÁNLÁSOK A JOGALKOTÁSI FOLYAMAT NYITOTTABBÁ TÉTELE ÉRDEKÉBEN

III/8/a. Általános ajánlások

Az általunk javasolt megoldás alapját a 2002-2006-os parlamenti ciklusban tárgyalt új Jat. Javaslat (T/4488) érdemi tárgyalása és elfogadása jelenti.⁴⁰ Nélkülözhetetlen a tervezet elmaradt nyílt társadalmi véleményezésének biztosítása. Átmeneti megoldásként – mivel nem kétharmados törvény – elfogadható az Eitv. „Jogalkotás nyilvánosságáról” szóló fejezetének kiegészítése. (Ez az alábbi felsorolásban külön jelölve lesz.)

⁴⁰ A javaslat jelen parlamenti ciklusban is tovább élt, annak egy módosított változata 2006. május 28-án jelent meg a miniszterelnök honlapján, de a tervezetet nem terjesztették a Parlament elé.

http://www.miniszterelnok.hu/gss/alpha?do=2&pg=11&st=1&m9_doc=1159&m12_curr=1

Ajánlásaink: ⁴¹

1. A Jat.-ban pontosan meg kell határozni, hogy a jogalkotás folyamatában, mikor (melyik szakaszban), mi után kell társadalmi egyeztetést végezni. Természetesen ehhez a jogalkotási folyamat részleteit is tisztázni kell, hiszen jelenleg még azt sem tudni pontosan (illetve nem jogszabály szabályozza), hogy milyen előkészítési fázisokon és döntéseken kell egy jogszabálytervezetnek keresztülmennie.
2. A jogalkotó szerv „aktuális” féléves jogalkotási munkatervét annak kezdete előtt, időrendi ütemezéssel elektronikusan tegye közzé. Ez megoldható az Eitv. módosítása nélkül különös közzétételi lista formájában (Eitv. 6.§ (2) bekezdés).
3. A jogalkotó szerv az aktuális jogalkotási félév után egy hónapon belül értékelje az elmúlt félév jogalkotással kapcsolatos tevékenységét, jelölje meg a feladat elvégzéséért felelős szervet vagy személyt, és az értékelést hozza nyilvánosságra.
4. A jogszabály-szerkesztési alapelvek között jelenjen meg az egymással nem összefüggő, több jogágot érintő törvényjavaslatok együttes szabályozási lehetőségének (az un. „saláta törvények” alkotásának) korlátozása.
5. Jogszabálytervezetekkel kapcsolatos előzetes hatásvizsgálat előírásának kötelezettsége (továbbá a végrehajtási jogszabály koncepciójának közzétételének kötelezettsége).⁴²
6. Az egyes lényeges jogszabályok tényleges hatályosulását értékelő utólagos (összehasonlító) hatásvizsgálatának kötelező bevezetése.⁴³
7. A jogszabálytervezet közzétételi időpontjának kötelező feltüntetése (az Eitv. 10.§ értelmében a véleményezési határidő kezdete a közzététel napja).
8. Az adott jogszabály megalkotásának aktuális helyzetét a jogalkotó szerv egy internetes központi nyilvántartásban legyen köteles, folyamatos frissítéssel nyilvánosságra hozni. Ennek szabályait az Eitv.-ben kellene rögzíteni.⁴⁴
9. A véleményezési határidők újraszabályozása. A véleményezési határidő átfogó törvényi szabályozás esetén minimum harminc napra emelkedjen.
10. Pontosán szükséges meghatározni, hogy milyen rendkívüli esetekben, indokokkal lehet „sürgős az egyeztetés” (Eitv. 10.§ (3) bek.), az indokot és azt, hogy mely szerv kérte a sürgősséget a tervezet megjelentetésével egyidejűleg a honlapon is szerepeltetni kell. Egyúttal szűkíteni kell az Eitv 9.§-ban meghatározott kivételek körét.

⁴¹ Ajánlásainkban átfedés van a tanulmány egyéb fejezetében rögzített ajánlásokra vonatkozóan.

⁴² A Jat. 18.§ (1) bekezdése ezt előírja, csak nem tartják be szankciók és motiváció hiányában.

⁴³ A hatályos Jat. a 44.§ és 45.§-okban ezt is előírja, csak ezt sem tartják be.

⁴⁴ Az Európai Bizottság PreLex adatbázisa jó példa lehet egy ilyen rendszerre. (<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=hu>)

11. A jogalkotónak biztosítania kell a jogszabálytervezetre beérkezett vélemények honlapon történő folyamatos megjelenését (fórum), az interaktív működtetés jelenleg csak technikai lehetőség (Eitv. 10.§ (2) bek.). (Ezt a 8. pontban írtakkal érdemes összekapcsolni.)
12. A jogszabály előkészítője az összes beérkezett véleményt értékelje, és azok hasznosításáról a honlapján közérthető tájékoztatót tegyen közzé, továbbá ezzel egyidejűleg (a jogalkotó részére készített felterjesztésében) szakmai összefoglalót állítson össze. (Eitv. 10.§ (4) bek.)
13. A véleményezőik számára összeállított tájékoztatóban illetve a jogalkotó részére készített szakmai felterjesztésben azt is fel kell tüntetni, ha a tervezethez érdemi vélemény nem érkezett. (Eitv. 10.§ (4) bek.) Felmerült továbbá, hogy a tervezethez beérkezett vélemények minősüljenek közérdekű bejelentésnek, és így a javaslattevők egyénileg kaphassanak tájékoztatót beadványuk sorsáról (2004. XXIX. tv. 142.§ (1) bek.)
14. Jelenjenek meg az EU jogalkotásához való kapcsolódási pontok: különös tekintettel az állami szervek, illetve civilek egyeztetési jogosítványaira és lehetőségeire.
15. Olyan szankciórendszer beépítése szükséges, amely lehetővé teszi a jogalkotó szervek jogalkotás nyilvánosságával kapcsolatos garanciális jogainak megsértése esetén a (nem politikai) felelősség és következmények alkalmazását.⁴⁵ Súlyos jogsértés – a társadalmi egyeztetés teljes mellőzése esetén - vezethessen az elfogadott jogi norma megsemmisítéséhez is.

III/8/b. Ajánlások az Országgyűlés által tárgyalt törvénytervezetek nyitottabbá tételéhez

A legfőbb elvárásunk e tekintetben, hogy törvényjavaslatot társadalmi véleményeztetés nélkül ne lehessen napirendre tűzni, konkrét ajánlásunk is e cél megvalósítását támogatná.

Ajánlás:

A Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról szóló 46/1994. (IX.30.) OGY. határozatának módosítása szükséges az alábbiak figyelembevételével:

- A kormányon kívülről érkezett kezdeményezések (pl. képviselők által benyújtott tervezetek) nyilvános véleményezése a kormány előterjesztéséhez hasonlóan történjen.
- A bizottságok tagjai kapják kézhez a tervezethez beérkezett összes érdemi változtatási javaslatot (nemcsak a lobbilistáról).

⁴⁵ Például az NCA számlájára befizetendő bírság kiróhatósága.

- Jelentősebb (kétharmados) törvényalkotás esetén bizottsági meghallgatást kell tartani a véleményező szervek képviselőinek meghívásával.⁴⁶

III/8/c. Ajánlások a kormány jogalkotási tevékenységének nyitottabbá tétele érdekében

A kormány jogalkotási tevékenységét tekintve a fő célunk az, hogy a nyitott jogalkotás folyamatában a civil szervezetek legyenek állandó résztvevői a jogalkotásnak, alakuljon ki állandó párbeszéd a jogalkotók és a civilek között. Ennek megfelelően konkrét ajánlásaink a következők.

Ajánlások:

- Szükséges annak pontos szabályozása, hogy a Miniszterelnöki Hivatal mikor és hogyan működik közre a jogalkotással kapcsolatos tárcaközi illetve társadalmi egyeztetésekben.
- Nagyobb terjedelmű szabályozások esetén az EU zöld könyveihez hasonló előkészítést írjanak elő, amely alkalmas a koncepcionális kérdések széleskörű egyeztetésére.
- Legyen olyan szakmai fórum, amelyben folyamatosan tesztelik a jogszabályok gyakorlati megvalósulását.⁴⁷
- A jogalkotási szabályok megsértése miatt érkező panaszok kerüljenek érdemi elbírálásra. A panaszokra adott válaszokat tegyék közzé a panaszt elbíráló szerv honlapján a panasz anonimizált formában való ismertetésével együtt, a nyilvánvalóan alaptalan észrevételek kivételével.

III/8/d. Ajánlások az Aarhusi egyezmény végrehajtásának érdekében

Az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. tv. 6 - 8 Cikkeinek végrehajtása érdekében hozandó intézkedések

⁴⁶ „A Társaság a Szabadságjogokért tapasztalata alapján az Országgyűlés bizottságainak gyakorlata eltérő képet mutat arról, hogy mekkora a hajlandóság a civilekkel való együttműködésre, valamint a fogadókészség a civil kezdeményezések iránt. A bizottságok gyakorlatának egységesítésére alkalmas lenne az a megoldás, hogy azok a társadalmi szervezetek, melyek érdemi javaslatot nyújtanak be a napirenden szereplő törvényjavaslathoz, kapjanak meghívást az adott bizottsági ülésre, vagy pedig a bizottságok tartsanak külön meghallgatást a civil szervezetek számára. Az utóbbi különösen ajánlott nagyobb kodifikációk esetében. Ilyen típusú meghallgatásra egyébként más európai országban is találhatunk példát, így például Németországban. A civil szervezetek meghívása esetén lehetőség nyílna arra, hogy ha a képviselőknek kérdésük van a szervezetek javaslatai kapcsán, arra választ kaphassanak az érintett szervezet képviselőjétől.” (Faur, 2003)

⁴⁷ Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Paragrafus Pellengér Projektje részben erre vonatkozó kezdeményezése, amely a közelmúltban indult, így – széles körben ismert - tapasztalatai még nincsenek.

Ajánlások:

1. A kormány vállalásának megfelelően dolgozza ki és hozza nyilvánosságra a (feladatok meghatározását, határidőket és felelősöket is tartalmazó) végrehajtási programját. (3. Cikk 1. pont)
2. A leginkább érintett minisztériumok ágazati végrehajtási programjainak kidolgozása.
3. A felelős minisztériumnál (KvVM) ezen kívül a saját Aarhusi Bizottság rendszeres működésének (és anyagi hátterének) biztosítása. (2001. évi LXXXI. tv. 3. § (2) bek.)
4. A Tárcaközi Aarhusi Bizottság megalakítása az érintett tárcák közreműködésével. Feladatkijelölés, végrehajtási program és munkaterv kidolgozás. (3. Cikk 1. pont)
5. A környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételével kapcsolatos 2003/35/EK *Irányelv* 1. és 2. Cikkében foglaltak érvényesítése és alkalmazása a magyar jogban, az *Irányelv* maradéktalan végrehajtása érdekében. Az egyes érintett ágazatok jogszabályainak felülvizsgálata, és a részvétel eljárási szabályainak beépítése.
6. A 2001/42/EK irányelv végrehajtására kiadott, egyes tervek, programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) számú kormányrendelet 1. sz. melléklete alá tartozó (stratégiai hatásvizsgálatra köteles) tervek és programok listájának kiegészítése (az EK irányelv 4. Cikk 2. bekezdés alá tartozó beruházások alapján).
7. Felmérés a felügyelőségeknél a 2/2005. (I.11.) *Korm.sz. rendelet* alkalmazási hiányosságairól, problémáiról (különös tekintettel a nem stratégiai hatásvizsgálat köteles, de várható környezeti hatásai miatt vizsgálandó egyes tervek, programok szempontjaira, illetve a nyilvánosság részvételével kapcsolatos szabályok betartására).
8. Minisztériumi norma kiadása a hulladékgazdálkodási tervek most esedékes felülvizsgálatai során alkalmazandó eljárási rendre (az elmaradt stratégiai vizsgálatok pótlási lehetőségeire, illetve a környezeti vizsgálatok kereteire).
9. Illetékmentesség, illetve közigazgatási szolgáltatási díj megfizetése alóli általános mentesség (kedvezmény) biztosítása a 9. Cikk érvényesíthetősége érdekében (az Itv.⁴⁸ módosítása, 9. Cikk 1. pont).
10. Széleskörű és összehangolt lakossági ismeretterjesztő tevékenység indítása az Aarhusi Egyezmény ismertségének fokozása érdekében. A nonprofit szervezetek ilyen irányú tevékenységének anyagi támogatása (3. Cikk 3. és 4. pont).
11. A régiókban, minisztériumokban és országos hatáskörű szerveknél az un. közösségi részvételi felelősök beállítása (3. Cikk 2. pont).

⁴⁸ Az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény.

12. Aarhus alkalmazásával kapcsolatos belső képzések beindítása a hatósági jogalkalmazók, a nyilvánosság körében (3. Cikk 3. pont).
13. Annak vizsgálata szükséges, hogy milyen módszerekkel lehetne fokozni az Egyezmény ismertségét, alkalmazási készségét a régiókban (Fejlesztési Tanácsoknál, illetve Ügynökségeknél) (3. Cikk 2. pont).
14. A civil szervezetek által alakított országos, regionális Aarhusi Munkacsoportok, illetve a nyilvánosság érdekérvényesítését felvállaló civil jogsegélyszolgálatok tevékenységének segítése. (3. Cikk 4. pont)

III/8/e. A témához kapcsolódó jogalkotási tevékenységek

Az ebben a fejezetben, illetve a további fejezetekben összefoglalt felvetéseink és ajánlásaink a következő törvények módosítására, meghozatalára vonatkoznak:

- Új civil lobbitorvény⁴⁹ megalkotása.
- Új, egységes érdekképviseleti törvény kidolgozása, amely – többek között az ebben a programban kidolgozott anyag hasznosításával - világosan foglalná egybe a különféle szintű állami-civil érdekegyeztetések közös szabályait és intézményeit.
- A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény módosítása az „állami-civil” szervezetek egyértelmű leválasztása érdekében.
- A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény (Avtv.) jogszabálytervezetre való szabályozásának egyértelmű újrafogalmazása (döntéselőkészítő adat fogalma, közérdekűsége és nyilvánossága).
- A jogalkotásról szóló 1987 évi XI. törvény módosítása, illetve az új jogalkotási törvény megalkotása.

⁴⁹ A lobbitorvénynek, 2006. évi XLIX. törvény megfelelően.

IV. ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

KÖVETELMÉNYEK, AJÁNLÁSOK A TÁRSADALMI EGYEZTETÉSI FOLYAMAT LEBONYOLÍTÁSÁHOZ

A társadalmi egyeztetési folyamatokat felfűztük egy egységes sémára, amely segítségével minden általunk vizsgált folyamat lényegében leírható. A séma főbb elemei a következők:

- 1. Információnyújtás – civil és állami szervek működésének átláthatósága
- 2. A probléma azonosítása, társadalmi egyeztetés kezdeményezése
- 3. Tervezés – társadalmi egyeztetés megtervezése
 - a. Partnerek körének meghatározása
 - b. Társadalmi egyeztetés formájának meghatározása, adekvát kommunikációs csatornák és eszközök kiválasztása
 - c. Érdemi tájékoztatáshoz szükséges anyagok körének megtervezése
 - d. Szükséges források felmérése, forráskeresés
 - e. Időzítés, cselekvési terv, ütemezés megalkotása
- 4. Társadalmi egyeztetés megvalósítása, tervek végrehajtása
 - a. Szereplők viselkedése, motiváltsága - szándék, partnerség, bizalom
 - b. Folyamatos nyilvánosság
 - c. Dokumentálás
 - d. Rugalmasság
 - e. Visszacsatolás
- 5. Társadalmi egyeztetés (illetve egy részfolyamatának) zárása
- 6. Monitoring, társadalmi egyeztetés értékelése

A séma alapvetően a társadalmi egyeztetési folyamat szakaszaira épül, célunk az volt, hogy a szakaszok tárgyalása során felhívjuk a figyelmet a társadalmi egyeztetéshez kötődő alapelvekre, alapkövetelményekre, illetve azok érvényesítésére. A folyamatot végigkövetve tesszük meg ajánlásainkat is, melyeket összefoglalunk, és az ajánlás által megcélzott szereplők szerint csoportosítunk a következő fejezetben.

Hangsúlyozzuk azonban, hogy míg egy-egy döntéselőkészítési folyamathoz tartozó társadalmi egyeztetés lebonyolítása, megszervezése a fenti sémát követi, az ideális partnerség folyamatos együttműködésre épül. A civil szervezetek és a közigazgatás intézményei egymással folyamatosan kommunikálnak, ezen kommunikáció formája és intenzitása annak megfelelően változik, hogy aktuálisan milyen kérdésben, kérdésekben egyeztetnek, a különböző partnerségi folyamatok melyik szakaszában dolgoznak együtt.

IV/1. INFORMÁCIÓNYÚJTÁS

A társadalmi egyeztetések megszervezéséhez szükséges az alábbi információk állandó, folyamatos hozzáférhetősége:

- információnyújtás a közigazgatási szerv működéséről, és szervezeti struktúrájáról, ezen belül az intézmény társadalmi egyeztetésben végzett tevékenységéről, szerepéről, kompetenciájáról, ehhez kapcsolódóan a döntéshozói és felelőségi struktúráról;
- információnyújtás a társadalmi egyeztetésben résztvevő, véleménynyilvánító civil szervezet szakterületéről, tevékenységéről, a társadalmi egyeztetésekről, amelyekben részt vett, vagy vesz, ezen kívül könnyen hozzáférhető kell legyen a szervezet tevékenységének megismerését szolgáló minden nyilvános adat, kapcsolattartók, szakértők a különböző témákban.

Átláthatóság a közigazgatás részéről

A közigazgatás intézményei felé egyértelműen kötelező érvényűen megfogalmazzuk, hogy hozzák nyilvánosságra a működésükre vonatkozó aktuális adatokat, a társadalmi egyeztetésben való részvétel fontos eleme lenne az Eitv. ide vonatkozó rendelkezéseinek⁵⁰ betartása.

A www.jogalkotas.hu honlap 2006 januárja, annak hatályosulása óta figyelemmel kíséri a jogalkotás nyilvánosságát a minisztériumok honlapjain megjelenő információk, valamint az Eitv. alapján, a minisztériumok törvénykövető működéséről minden hónapban beszámolnak honlapjukon. Megállapításaik - melyek hangsúlyozzuk még egyszer, a közigazgatás egy speciális csoportjára, a minisztériumokra vonatkoznak – fő vonalakban a következők. A minisztériumok változó mértékben, de még 2007 márciusában is komoly hiányosságokkal tartják be a törvényi előírásokat.⁵¹ A jogszabálytervezeteket nem minden esetben hozzák nyilvánosságra, amennyiben igen, akkor is hiányosan dokumentálva, az egyeztetés állapotára utaló információk, a háttéranyagok, a határidők, a beérkezett észrevételekre vonatkozó megjegyzések sokszor nem szerepelnek mellette. A törvénnyel kapcsolatban – kiemelten az összefoglalók értelmezése kérdésében – jogértelmezési vita is kialakult a civil szakemberek és a közigazgatás között. A közadatkéréső felé való adatküldő kötelezettség betartása tekintetében is rendszeresen hiányosságokat állapítanak meg több minisztérium

⁵⁰ A törvény részletesen felsorolja azokat az adatokat, információkat, melyek nyilvánosságra hozatala szükséges.

⁵¹ A [jogalkotas.hu](http://www.jogalkotas.hu)-n található információk szerint a Pénzügyminisztérium rendszerint nem alkalmazza a törvény nyilvánosságra vonatkozó rendelkezéseit. Meg kell jegyeznünk azt is, hogy az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium az egyetlen, amely 2007 márciusában betartotta a törvény rendelkezéseit.

esetében. Az elemzés arra is utal - amely kérdést, majd a későbbiekben tárgyalunk - hogy a közigazgatás az esetek többségében gyorsított eljárásban véleményezteteti az anyagait, azaz 15 napnál rövidebb határidőt ad erre.

Egy terület van, ahol szigorúbb elvárásokat fogalmazunk meg, az érdemi társadalmi egyeztetések kialakításához, valós partnerség megvalósulásához feltétlenül szükség lenne arra, hogy az adott közigazgatási szerv mindig aktuálisan hozzáférhetően, az adott félévet megelőzően hozza nyilvánosságra a következő féléves munkatervét⁵² és a korábbi féléves munkatervére vonatkozó, annak megvalósulását értékelő elemzést, továbbá jelezze,⁵³ ha elindul egy döntéselőkészítési folyamat.⁵⁴

Követelményként külön kiemeljük – bár a törvényi szabályozásban szerepel – hogy a közigazgatáson belüli döntési folyamat pontos szabályozása és nyilvánosságra hozatala, azaz átláthatósága az érdemi társadalmi egyeztetés létrejöttének, megtervezésének és lebonyolításának kiindulópontja.

Széles körben könnyen elérhető informálódási lehetőséget nyújt a szervezet honlapja, emellett egyéb kommunikációs csatornákon is hozzáférhetővé kell tenni az adatokat.⁵⁵

Érintőlegesen illeszkedik a közigazgatás transzparenciájához, de előző gondolatmenetünk-ből következik ajánlásunk, miszerint a lobbitorvényben biztosított jogokat a civil szervezeteknek is törvényi szinten kell biztosítani.

Ajánlásaink:

- **A közigazgatás intézményei – betartva az Eitv. ide vonatkozó rendelkezéseit – hozzák nyilvánosságra a működésükre vonatkozó aktuális adatokat.**
- **Az Eitv. a megfelelő maradéktalan végrehajtás érdekében szankciókkal egészüljön ki.**
- **Az új jogalkotási törvény kerüljön napirendre, és induljon el az egyeztetése.**⁵⁶
- **A közigazgatási szerv mindig időben, a félév indulása előtt aktuálisan hozzáférhetően hozza nyilvánosságra következő féléves munkatervét, és a korábbi félév munkatervének végrehajtásáról szóló értékelést, továbbá külön jelezze azon**

⁵² A jogalkotási terveket – amennyiben léteznek egy adott minisztériumban – az adatvédelmi biztos véleménye szerint feltétlenül szükséges nyilvánosságra hozni, mivel közérdekű adatnak minősül. (<http://jogalkotas.hu/drupal/node/450>)

⁵³ Az esetben is, amennyiben szűkebb szakmai kört érintő kérdésről van szó.

⁵⁴ Ezzel lehetővé téve azt, hogy a civilek időben, még a tervezés kezdeti fázisaiban bekapcsolódhassanak a folyamatba, így lehetőségük legyen az érdemi befolyásolásra.

⁵⁵ Ajánlásaink kifejtése során nem egyszer felmerül a dilemma, hogy a nyilvánosság, az információnyújtás kötelezettségét kielégíti-e, ha az adott – közigazgatási vagy civil – szervezet a honlapján, vagy egyéb az egyeztetési folyamathoz kötődő honlapon jelenti meg az adatokat. A problémára a IV/3/b. fejezetben térünk ki részletesebben.

⁵⁶ E három ajánlás bővebben a III. fejezetben fejtettük ki.

partnereinek, akik erre igényüket bejelentették, amennyiben elindul egy döntés-előkészítési folyamat.

- A közigazgatási szerv honlapján kívül további kommunikációs csatornákat is használjon ezen információk nyilvánosságra hozatalára, tegye lehetővé az adatokhoz való hozzáférést személyes illetve papíralapú kommunikációs csatornák használatával is.
- A lobbitorvényben biztosított jogokat a civil szervezeteknek is törvényi szinten biztosítsák.

Civil oldali azonosíthatóság, átláthatóság

A társadalmi egyeztetési eljárások között különbséget tettünk a tekintetben, hogy milyen hatókörrrel rendelkeznek a civil szereplők a folyamatban, illetve, hogy – ezzel szoros összefüggésben – maga a folyamat mennyire nyitott a civil szereplők mindegyike (illetve a további szektorok képviselői számára). Ezt a különbségtételt érvényesítjük transzparensciára vonatkozó ajánlásunkban is.⁵⁷

E tekintetben a következő álláspontnak volt szakértőink között a legnagyobb támogatottsága: a civil szereplők identifikációjával, javaslataik, beküldött véleményük azonosíthatóságával, különösen hosszútávon, szakmai kompetenciájuk elismertsége nő, továbbá az azonosíthatóság lehetőséget ad arra, hogy kétirányú kommunikáció, s így partnerség alakuljon ki a civil és a közigazgatási szereplők között.

Nyitott társadalmi egyeztetési folyamatok esetében (azaz amely esetben bármely civil szereplő kötelezettségvállalás nélkül nyilváníthat véleményt, csakúgy mint bármely további társadalmi-gazdasági szereplő) nem fogalmazhatunk meg követelményt a civil oldali identifikációra nézve, mivel bizonyos esetekben törvény biztosítja az anonimitás lehetőségét. Amennyiben azonban egy civil szereplő nem magánemberként kíván megszólalni, véleményt nyilvánítani egy társadalmi egyeztetési folyamatban feltétlenül szükségesnek tartjuk, hogy azonosítsa be magát a részvétel során.⁵⁸

Zártabb struktúrájú, civil oldalról valamely mechanizmus segítségével kiválasztott szereplőkkel folytatott, formális megegyezésen alapuló társadalmi egyeztetések esetében egyértelmű a civil szereplők beazonosíthatóságának fontossága. Érdemi egyeztetést csak olyan szereplő végezhet, melynek működése, arra vonatkozó adatai nyilvánosak.

⁵⁷ Első lépésben a civil oldali identifikáció szükségessége is kérdésessé vált (ami megakadályozza a transzparenca követelményének felállítását, civil oldali specifikációját). A téma kapcsán komoly szakmai – elméleti és gyakorlati – vita alakult ki a program szakértői között, így egységes álláspont elfogadására sem volt módunk.

⁵⁸ Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy ezzel az állásponttal több, a programban résztvevő szakértő nem értett egyet.

Azokban az esetekben, amikor a civil szervezet azonosítja magát mint szereplő a társadalmi egyeztetési folyamatban, rögzíteni kell, hogy mely adatok, információk nyilvánosságra hozatala az, amely kielégíti az azonosíthatóság követelményét.

Ajánlásunkban az azonosíthatósághoz elégségesnek tartjuk a szereplő nevének és szervezetének megadását. (Olyan formában, hogy a nyilvános civil szervezeti adatbázisokban a szervezet beazonosíthatóvá váljon.)

További viták alakultak ki arra vonatkozóan, hogy a civil oldali transzparencia feltétlenül szükséges-e a társadalmi egyeztetésben való részvételhez. A lehetséges vélemények talán a következő három ajánlásjavaslat által meghatározott skálán helyezkedtek el:

- A civil oldali transzparencia elvárása korlátozhatná a civil oldali részvételt a társadalmi egyeztetési folyamatokban.
- A partnerség kialakulása, megerősödése során a civil szereplők megismerésének folyamata automatikusan megtörténik, újabb és újabb információk, adatok válnak ismertté az egyeztetés előrehaladtával, a társadalmi egyeztetésben való részvétel minősége az, amely segítségével képet lehet alkotni egy adott szervezet szakmai hozzáértéséről és érdekorientációjáról.
- A civil oldali transzparencia feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a társadalmi egyeztetésben résztvevő minden szereplő teljes képet kaphasson az adott szervezet működéséről, szakmai kompetenciájáról és érdekviszonyairól, különösképp, hogy a közigazgatás szereplői felé megfogalmaztuk a lehető legteljesebb transzparencia követelményét.

Amennyiben a szervezet saját honlappal bír, úgy kézenfekvő ennek használata a nyilvánosság biztosításához. Felmerült további lehetőségként, hogy az egyeztetés dokumentálására vonatkozó honlap legyen az, amely helyet ad a transzparens adatok közzétételének. Itt is ki kell azonban emelnünk, hogy az adatok minél szélesebb körű elérhetőségének követelményét szem előtt tartva mindenképp törekedni kell arra, hogy a szervezetre vonatkozó adatok más kommunikációs csatornák használatával is elérhetőek legyenek.

Ajánlásaink:

- **A társadalmi egyeztetésbe bekapcsolódó civil szervezetek – amennyiben nem mint magánszemély kívánnak részt venni a folyamatban – azonosítsák magukat, hogy véleményük, munkájuk, konzultációs tevékenységük a társadalmi egyeztetés során beazonosíthatóvá váljon. Az azonosíthatósághoz elegendő a szereplő nevének és szervezetének megadása.**
- **A civil szervezetek működésének átláthatósága feltétlenül ajánlott ahhoz, hogy a társadalmi egyeztetésben résztvevő minden szereplő teljes képet kaphasson az adott szervezet működéséről. Amennyiben egy szereplő saját honlappal rendelkezik, annak megadása ajánlott a részvétel során.**

IV/2. TÁRSADALMI EGYEZTETÉS KEZDEMÉNYEZÉSE

Társadalmi egyeztetést generálhat:

- Közigazgatási oldalról kitűzött feladat
- Civil oldali felismerés

Kiemelnénk, hogy mint a társadalmi egyeztetési folyamat egészében, itt is fontos a nyilvánosság biztosítása, a folyamatos kommunikáció. Mind a közigazgatási feladat, mind a civil oldali felismerés csak az esetben generálhat valós társadalmi egyeztetés folyamatot, ha érdemi kommunikáció indul meg, vagy – ideális esetben – erősödik meg, illetve specializálódik a probléma, feladat azonosítását követően.

A transzparens működésre és a rendszeres társadalmi egyeztető tevékenységre épülve hosszú távú, változó tartalmú és formájú (vagy/részben formalizáltan működő) együttműködés alakul ki a közigazgatás és a civil szektor szereplői között. Az időben és résztvevői körében egymást átfedő, keresztező egyeztetési folyamatok hosszú távon folyamatos kommunikáció meglétét eredményezik. Ebbe illeszkedik az aktuális problémafelvetés, melynek nyomán felerősödik, specializálódik a kommunikáció.

Korábban követelményként megfogalmaztuk, hogy a szereplők minden kezdeményezésről értesítsék partnereiket.

A program során csak részben megoldott, ide kapcsolódó problémakör a társadalmi egyeztetés feladatának delegálása. Az általunk vizsgált társadalmi egyeztetések lebonyolítására elméleti szinten az alábbi szereplők delegálása elképzelhető:

- Azon közigazgatási szereplő, melynek hatáskörébe leginkább utalható a felvetett problematika
- Kiemelten a társadalmi egyeztetések megszervezésére vagy annak segítésére specializálódott közigazgatási szereplő
- Valamely köztes (egyértelműen sem a civil, sem az állami oldalra nem sorolható) szereplő
- Nagyobb, a társadalmi egyeztetés felé elkötelezett civil szereplő vagy szereplők
- A problémát felvető civil szereplő
- A fenti szereplők valamely kombinációja közötti feladatmegosztás mentén is szerveződhet a társadalmi egyeztetési folyamat

A hazai gyakorlat az, hogy az általunk vizsgált társadalmi egyeztetési folyamatok megszervezésének feladata többségében az első lehetőségként említett közigazgatási szereplő részére fogalmazódik meg elvárásként, és a felvetett problematikától, a többiek egyeztetés felé való elkötelezettségétől és lehetőségeitől függően kap támogatást a további felsorolt szereplő valamelyikétől.

Szakértőink több esetben is felvetették annak fontosságát, hogy a társadalmi egyeztetés hatékony lebonyolításában érdekelt, és a társadalmi egyeztetések megszervezésére felkészült, ez irányban megfelelően finanszírozott szervezet kell, hogy ellássa a lebonyolító szerepét. A professzionális lebonyolítást tekintve nem fontos ismérv, hogy az adott szervezet mely szektorból érkezett, nonprofit vagy for-profit tevékenységet végez.⁵⁹

A jelenlegi hazai helyzetet figyelembe véve sem a társadalmi egyeztetés feladatát ellátó, sem a lebonyolító szervezet meghatározására nem tudunk ajánlást kidolgozni.

Ajánlásunk:

- **Társadalmi egyeztetést ne csak közigazgatási, hanem nonprofit vagy for-profit szervezet is lebonyolíthasson, amennyiben ehhez erőforrások állnak rendelkezésére.**

IV/3. TERVEZÉS

A társadalmi egyeztetés feladatának azonosítását a folyamat tervezése követi. Követelmény, hogy a társadalmi egyeztetés előre megtervezett, továbbá a tervezet kommunikált, és forrásokkal megfelelően megtámogatott legyen, emellett elengedhetetlen, hogy a szereplők közötti folyamatos egyeztetésbe illeszkedjen, annak jellemzőit figyelembe véve alakuljon ki. A következő témakörök a tervezés folyamatához tartoznak, de nem térünk ki tárgyalásukra újra a társadalmi egyeztetés megvalósításának elemzése során, ezért e témákban a megvalósításra vonatkozó ajánlásainkat is – kis módszertani csúsztatással – az előkészítő fázisok leírásánál fogalmazzuk meg.

IV/3/a. Partnerek körének meghatározása

A társadalmi egyeztetés megtervezésének alapja, hogy a kezdeményezők megtalálják azokat a partnereket, amelyekkel kapcsolatot felvéve érdemi, a felvetett probléma, feladat megoldása felé vezető együttműködés alakulhat ki.

A lehetséges partnerek körét azok a szervezetek alkotják, amelyek érdeklődnek/érdeklődhetnek a felvetett probléma iránt, abban érintettek, érdekeltek, azaz akikben igény merülhet fel annak a jognak az érvényesítésére, hogy saját véleményüket, érdekeiket felvessék, továbbá azon szervezetek, amelyek feladat-meghatározásukból adódóan érintettek.

⁵⁹ Megoldási lehetőségként felmerült, hogy független szereplő biztosítsa a legalapvetőbb információszerzés, kommunikáció lehetőségét, és ez esetben minden további szereplő számára kötelezővé lehetne tenni saját részvételének kommunikációját.

Az egy adott problémához kapcsolódó érintett szervezetek körének meghatározásakor sok esetben az Aarhusi egyezmény meghatározásaira hivatkoznak. Az Aarhusi egyezményben leírtak alapján⁶⁰ a partnerek köre (jelentősen leegyszerűsítve a meghatározásokat, és kibővítve minden ágazatra) a következőkből áll össze:

- Országos, regionális és egyéb szintű kormányzat⁶¹
- Közigazgatási funkciót teljesítő, adott problémához kapcsolódóan kötelezettségeket teljesítő, tevékenységet, szolgáltatásokat végző természetes vagy jogi személyek
- Minden természetes vagy jogi személy, akit a döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik

Amennyiben a társadalmi egyeztetési folyamat teljesen nyílt, a lehetséges partnerek körét – akik megkeresése, elérése, véleményének megismerése, összehangolása a folyamat feladata – a fenti meghatározások alapján le lehet írni.

Amennyiben viszont az egyeztetésben résztvevő szervezetek körét valamilyen okból kifolyólag korlátozni kívánják, illetve formalizált vagy delegálásra épülő társadalmi egyeztetési folyamatról beszélünk, szelekciós elvként felmerül a kompetencia, a szakmaiság igénye.

Az egyeztetésekben – különösképp a szakmai egyeztetésekben – résztvevő közigazgatási és civil szereplők egyaránt fontosnak tartják, hogy szakértelemre épülő, az adott egyeztetésre vonatkozóan hozzáértő javaslatok, hozzászólások jelenjenek meg, ez alapján differenciálódjanak a vélemények. Ugyanezen okból fontos, hogy azon szereplők véleménye, akik további civil szervezetek képviselőiként szólnak hozzá, ennek megfelelő súlyt kapjon.⁶² A fentiek ellenére nem lehet olyan követelményrendszert alkotni, amely alapján a szakmaiság, illetve a kompetencia, a legitimitás egyértelműen mérhető lenne. Ilyen típusú elvárások beépítése ajánlásaink sorába praktikusán a társadalmi egyeztetések szereplőinek számát korlátozná. Mindemellett még azt is megállapítottuk, hogy a szakmaiság követelményének megjelölése a zártabb egyeztetési formák esetében – ahol mint többször említettük – sokkal gyakoribb az is, hogy több civil szervezet közös delegálttal képviselteti magát, ami a szakmai követelmények érvényesülése irányába is hathat – sem problémamentes, így egyértelműen elvetettük.

Szintén a nem minden ismérve szerint nyitott, szakértői egyeztetések során merül fel az összeférhetetlenség problematikája. Ez nem érinti az informálódás, sőt a vélemény-

⁶⁰ "Az érintett nyilvánosság" jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik.

⁶¹ A regionális kormányzatot – feltételezhetően - ez esetben a törvény tágan értelmezi, és a regionális döntéshozó szervekre vonatkoztatja.

⁶² A közigazgatás részéről (pl. lásd ÖTM Ágazati civil cselekvési terv) egyértelmű a törekvés, hogy partneri viszonyt (IV/4/a. fejezet) azon civil szervezetekkel alakítson ki, amelyek egyrészt szakmai és érdekképviseleti tevékenységet folytatnak, másrészt amelyeket reprezentatívnak tekint. Ez egyértelműen jelzi, hogy hosszú távon feltétlenül szükséges a szakmaiság meghatározása, erre vonatkozó szabályozás megalkotása.

nyilvánítás jogát sem, nagyobb civil hatókörrel létrejövő társadalmi egyeztetésekre vonatkozik. Általánosságban arról beszélünk, hogy a civil szervezet, szakember nem lehet olyan egyeztetés részese, amelyben valamilyen okból önmaga érdekelt.⁶³ Szakértőink megosztottak voltak az összeférhetetlenség szabályozására vonatkozóan. A problémát oldja valamelyest, hogy az esetekben, amikor ennek a problémának jelentősége van,⁶⁴ általában az együttműködés olyan formalizált keretek között zajlik, amelyben – valószínűsíthetően a partnerek közös megállapodásának eredményeképpen – az adott döntéshozatali folyamat sajátosságainak megfelelően korlátozzák a szakértők a lehetséges partnerek körét. Egyértelműen követelményként megfogalmazhatjuk azonban, hogy az anyagi jellegű, anyagi kihatású döntéselőkészítési folyamatok esetében egyértelművé, átláthatóbbá kell tenni az összeférhetetlenséghez kapcsolódó szabályozást.

Fontosnak tartjuk a következőket:

- Az egyeztetések mindig legyenek nyitottak.
- Ha a folyamat valamely részét zártabb formában bonyolítják, akkor is alapvetően nyílt szakaszokból tevődjön össze.
- A nem minden tekintetben nyílt formákat az egyeztetések tervezési ill. a javaslat gyűjtés utáni szakaszaiban tartjuk elfogadhatónak, ahol az érdemi véleményt megfogalmazók alapján szelektálnak, illetve az egyeztetés technikai korlátai (pl. kerekasztal-beszélgetés, bizottsági munka) teszik ezt szükségessé. A zártabb formában lebonyolított egyeztetési szakaszok esetén is vegyük figyelembe
- egyrészt a teljes nyilvánosság követelményét (azaz a társadalmi egyeztetés dokumentációjának – amelyre később térünk ki – teljes nyilvánosságát),
- másrészt azt, hogy az együttműködésben való részvétel hosszú távon elérhető lehetőség legyen az érintett szervezetek számára.⁶⁵

Az adott együttműködésben közigazgatási oldalról mindig olyan döntéshozó személy delegálása szükséges, aki a döntéselőkészítési folyamat adott szakaszában megfelelően informált, tájékozott a döntéselőkészítési és az egyeztetési folyamatokról.

A partnerek beazonosításának nehézségét növeli az a tény, hogy ma Magyarországon nincs olyan civil regiszter, amely bárki által hozzáférhetően, legyűjthetően és aktualizálva tartalmazza a civil szervezetek alapadatait. Ennek hiányában a lehetséges partnerek – ezen belül a közigazgatás szakértői is – esélytelenek arra, hogy meghatározzák az adott témában érintett civil szervezetek teljes vagy majdnem teljes körét.

⁶³ Ez az értelmezés ellentmond annak a fogalomleírásnak, amelyben a megszólítandó/lehetséges partnerek körét meghatároztuk.

⁶⁴ Pl. pénzügyi források, pályázati kiírások egyeztetése esetén.

⁶⁵ Praktikusan ez a következőt jelenti, pl. a bizottsági munkába rendszeres időközönként (pl. évente előre rögzített időpontban) bekapcsolódhassanak az érintett szervezetek, (pl újabb delegálási vagy regisztrációs procedúra segítségével).

Ajánlásaink:

- A partnerek megkeresése során az egyeztetés lebonyolítója törekedjen arra, hogy minden érintett érdekcsoport megszólításra kerüljön.
- Ennek megfelelően a társadalmi egyeztetés formáit és kommunikációs csatornáit úgy válassza meg, hogy elérje, véleménynyilvánításra, konzultációra készítse partnereit.
- Az anyagi jellegű, anyagi kihatású döntéselőkészítési folyamatok esetében egyértelművé, átláthatóbbá kell tenni az összeférhetlenséghez kapcsolódó szabályozást.
- A társadalmi egyeztetések mindig legyenek nyitottak.
- A nem minden ismérve szerint nyitott egyeztetési formák alkalmazása minden esetben csak a társadalmi egyeztetési folyamat egy bizonyos szakaszára vonatkozzon, a folyamatnak legyenek teljesen nyitott részei is.
- Az adott együttműködésben közigazgatási oldalról mindig kompetens személy delegálása szükséges, aki a döntéselőkészítési folyamat adott szakaszában megfelelően informált.
- Zártabb jellegű egyeztetési formák alkalmazása esetén a benne résztvevő partnerek közös felelőssége, hogy az együttműködés dokumentálása teljes és maximálisan nyilvános legyen, továbbá lehetőséget kell biztosítani arra, hogy elérhető legyen az együttműködésbe való belépés az erre igényt tartó partnerek számára.

IV/3/b. Társadalmi egyeztetés formájának meghatározása, adekvát kommunikációs csatornák és eszközök kiválasztása

A bevezetőben már meghatároztuk a társadalmi egyeztetés formáinak általunk használt csoportosítását (emlékeztetőül a civilek számára biztosított hatáskör alapján a következő formákat különböztettük meg: informálódás, véleménynyilvánítás (kötelező, lehetséges), javaslatétel, döntésben közreműködés, egyetértés, (átruházott) döntési jog).

A társadalmi egyeztetés különböző formáinak megvalósulása alapvetően valamely kommunikáció segítségével történik. Ez esetben is visszanyúlva a bevezetőben tárgyaltakhoz olyan kommunikációs eszközökre gondolunk, mint honlap, telefonos információs szolgálat, közvetlen megszólítás levélben, e-mailen keresztül, személyes vagy internet alapú fórumok, konferenciák, kérdőíves információgyűjtés, sajtómegjelenések, közmeghallgatás, alkalmi és rendszeres szakmai beszélgetések, testületi, bizottsági munka, tüntetések, tiltakozó petíciók stb.

A társadalmi egyeztetés fent felsorolt formái egymásra épülnek. Nagyon problematikus általánosságban meghatározni, hogy egy adott társadalmi egyeztetés megtervezésénél mely

forma az, amely a leghasznosabb, legeredményesebb együttműködést eredményezi. ⁶⁶ Az átlátható kormányzás, közigazgatás felé való törekvés, az aktív állampolgárság fontosságának elismerése, a partnerség kiterjesztésének követelménye, a társadalmi egyeztetés nyomán hozott döntések előnyeinek figyelembevétele, mind abba az irányba hatnak, hogy a leghasznosabb, ha a társadalmi egyeztetésben a civil szervezetek minél több lehetőséggel rendelkeznek. ⁶⁷

Praktikusan tehát csak az az ajánlás fogalmazható meg, hogy a társadalmi egyeztetés formájának, formáinak kiválasztása során törekedni kell arra, hogy a partnerek minél nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkezzenek.

Mindemellett számolni kell azzal a ténnyel is, hogy a közigazgatás erős szabályozottságából következően a társadalmi egyeztetések formáját behatárolják az aktuális jogi kötelezettségek. Tehát a társadalmi egyeztetésekben a civil szervezetek mozgásterének növekedését több tényező mellett a jogi szabályozás kedvező irányú változása eredményezheti.

Ebből levezethető az a következtetés, – melyet a gyakorlati tapasztalatok részben erősítenek, ⁶⁸ részben cáfolnak ⁶⁹ – hogy a társadalmi egyeztetés részletesebb, fejlettebb jogi szabályozása kötelezővé tenné, egyben megkönnyítené a közigazgatás szereplői számára az egyeztetés megszervezését (így a civilek számára is lényegesen jobb feltételekkel zajlanának ezek a folyamatok). Ajánlasként megfogalmazzuk, hogy jöjjön létre a közigazgatási intézmény és a hatókörébe tartozó civil szervezetek között általános vagy tematikus megállapodás az együttműködésről, annak kereteiről. ⁷⁰ Ajánlott az is, hogy ezen megállapodás egységesen kerüljön formalizálásra a közigazgatás részére, mintegy előírásaként jelenjen meg ennek konkrét formában való megkötése. Ezen megállapodások

⁶⁶ Javasoljuk, hogy jöjjön létre egy olyan gyakorlati útmutató, amely részleteiben tartalmazza a konkrét társadalmi egyeztetési folyamatokban alkalmazott különböző együttműködési formák és kommunikációs csatornák választásának, használatának előnyeit és hátrányait.

⁶⁷ A civil és a közigazgatási oldal – gyakorlati tapasztalatok szerint – az együttműködés megfelelő formájának meghatározásában jól érzékelhetően ellenérdekeltségben van. Alapvetően a közigazgatás „engedi” be a civil szektort a saját döntéshozatalának szabályozásába, amelyben a civil szervezetek minél szélesebb körű jogokat kívánnak megszerezni. Ezt a képet tovább finomítja az a megállapítás, hogy – szintén gyakorlati tapasztalataink alapján – a hazai civil szektor képviselői jelenleg nem törekednek arra, hogy a döntés felelősségét az állam képviselőivel megosszák.

⁶⁸ Szakértőink egy része azt a megállapítást vallja, hogy a formalizált (szerződésen, megállapodáson alapuló, hosszú távú együttműködésre épülő) társadalmi egyeztetések megbízhatóbban, kiegyensúlyozottabban működnek, mint az ad hoc jelleggel, adott feladat, illetve problémafelvetés nyomán kialakuló egyeztetések.

⁶⁹ A hazai gyakorlatban az együttműködési megállapodások, amelyek leginkább az ágazati kérdésekhez kapcsolódnak, sikeressége ugyanúgy személyi elhivatottság, szándék meglétének kérdése, mint az ad hoc egyeztetések esetében. Negatív irányú személyi változások a megállapodásban rögzített együttműködési formák be nem tartását, illetve formális - és nem tartalmi - betartását eredményezik. Ezzel párhuzamosan a megállapodás viszont hivatkozási lehetőség arra, hogy ne foglalkozzanak a társadalmi egyeztetésekben való fejlesztési, változtatási lehetőségekkel, amelyeket valamely szereplő kezdeményezne.

⁷⁰ Ágazati szintű egyeztetéseket vizsgálva feltétlenül szükséges a szakminisztériumokkal, intézményekkel átfogó megállapodások rögzítése.

létrejöttékor ügyelni kell arra, hogy a belépés nyitott legyen minden érdeklődő civil szervezet számára, és ne az egyeztetés zártsága legyen a cél, illetve az eredmény.

Az együttműködési megállapodások létrejöttének, a konkrét társadalmi egyeztetések megszervezésének feltétlenül illeszkednie kell az adott közigazgatási intézmény(ek) folyamatos együttműködési tevékenységébe, és a civilekkel kapcsolatos általánosan alkalmazott stratégiájában. Általánosságban elmondható, hogy szükségesnek tartjuk országos szintű, régiókra vonatkozó és ágazati szintű civil stratégiák létrejöttét, amelyekhez igazodva, azok alapelvei mentén egy adott közigazgatási szerv kialakíthatja együttműködési módszereit.

A forma kiválasztását követően (részben azzal egyidőben) a következő szempontokat kívánatos mérlegelni a megfelelő kommunikációs eszköz, illetve azok kombinációjának meghatározásakor.

- A kommunikáció egy a társadalmi egyeztetést végigkísérő, azt meghatározó folyamat, mely során
- a partnerek folyamatos és folyamatosan változó eszközhasználatának
- a lehető legjobb döntés meghozatalát, a legtöbb érdek, vélemény becsatornázását kell eredményeznie, ennek megfelelően
- a lehető legtöbb szervezethez és személyhez kell elérnie.
- A partnerek kommunikációs lehetőségei, és valószínűsíthető/vállalt kommunikációs eszközhasználatra vonatkozó szokásai/tervei ugyanúgy mérlegelés tárgyát kell képezzék, mint az, hogy
- a folyamat során alkalmazkodni tudjanak az alkalmazott eszközök tekintetében is a változó körülményekhez.
- Továbbá mérlegelnünk kell azt a tényt, hogy a kommunikáció rendkívüli módon forrásigényes (pénz, eszköz, képesség, tudás, szabad kapacitások stb. szükségesek hozzá), nemcsak a szervező, hanem a résztvevő partnerek részéről is. Ennek figyelembevételével kell megalkotnunk a kommunikációs stratégiát.⁷¹

A formalizált, szerződéseken, megállapodásokon alapuló társadalmi egyeztetések sajátja, hogy többnyire az együttműködés formáin kívül a kommunikációs eszközökre nézve is előre meghatározottak, illetve ajánlásokat tesznek.

Az aktív kommunikációs eszközök⁷² használatát feltétlenül szükségesnek tartjuk a partnerek elérése érdekében. Nem tekintjük társadalmi egyeztetésnek azokat a véleménybecsatornázó folyamatokat, amikor egy adott internetes felületen közzétett anyag, felhívás

⁷¹ Előrelépés lenne annak leírása, hogy a különböző kommunikációs eszközökhöz konkrétan milyen ajánlások kapcsolódhatnak. Mint korábban is említettük, a norma kereteit túllépi például a bizottsági munka, esetleg a petíciók benyújtásának szabályozása, ajánlások kidolgozása arra nézve, hogy mely eszközök, milyen konkrét esetekben hogyan használhatók.

⁷² Pl. személyes megkeresés, fórumok tartása, interjúk készítése civil szakértőkkel.

és a vélemények megjelenítésére szolgáló internetes felület biztosításával a közigazgatási intézmény eleget tesz egyeztetési kötelezettségének.

A kommunikációs eszközök közötti választás tárgyalása során mindenképp külön kell tárgyalnunk az Internet alapú kommunikációs eszközök használatát. Az Internet alapú kommunikációs eszközök rendkívül hatékonyak (költségtakarékosak és bárki által időben és térben szabadon hozzáférhetőek) a társadalmi egyeztetések lebonyolításában, így használatuk elterjedt, és folyamatosan terjed. Ahhoz, hogy a szervezetek minél nagyobb köre kapcsolódhasson be az együttműködésbe, szükséges még, hogy az Internet alapú eszközök platformfüggetlen alkalmazások legyenek. Nem szabad elfelejtkezni arról sem, hogy a civil szervezetek bizonyos köre épp ezen technikák kizárólagos alkalmazása következtében záródik ki automatikusan a társadalmi egyeztetésekben való részvételből.

Feltétlenül szükséges a tervezés során végiggondolni, hogy ezen probléma hogyan orvosolható az alkalmazott technikák megfelelő kombinációjával. Kérdéses, hogy lehet-e a társadalmi egyeztetési folyamat alapvető kommunikációs eszköze (így a folyamat dokumentálásának, a partnerek megkeresésének, a partnerek közötti egyoldalú és interaktív véleménycserének stb. alapvető csatornája) az Internet.⁷³

Ugyanígy kalkulálni kell azzal a sajátossággal, hogy a lakosok (és egyben a civil szervezetekben dolgozó szakemberek is) legkönnyebben nagy tömegben a televízió és rádió keresztül érhetőek el. E csatornák használata tehát a nagyobb közfigyelemre számot tartó ügyekben kiemelt jelentőségű.

Ajánlásaink:

- **Jöjjön létre a közigazgatási intézmény és a hatókörébe tartozó civil szervezetek között általános vagy tematikus megállapodás az együttműködésről, annak kereiteiről. A megállapodás az egész közigazgatásra vonatkozó egységes ajánlásokon, formán alapuljon. Ezen megállapodásokban rögzíteni szükséges annak lehetőségét, hogy a belépés nyitott legyen minden érdeklődő civil szervezet számára.**

⁷³ Felmerült az a szabályozási lehetőség is, hogy fogalmazzuk meg a szakmai (tehát ágazati ügyekre koncentrált) társadalmi egyeztetések esetén, hogy azokban csak olyan civil szervezet vehet részt, amely aktív internetes kommunikációt folytat, a részvétel minimális feltétele lenne a honlapok olvasásának és az e-mailen történő levelezésnek a képessége. Ezzel a társadalmi egyeztetés lebonyolításának finanszírozása sokat könnyebbé válna, inkább vállalható lenne a feladat a közigazgatásban társadalmi egyeztetéssel foglalkozó szakemberek számára is. Annak ellenére, hogy ez a szabályozási megoldás egyértelmű praktikus előnyökkel járna, és a gyakorlatban nem egy esetben alkalmazásra is kerül, úgy gondoljuk, hogy ajánlás szintjén sem fogalmazható meg az internetes technológia kizárólagos használatára épülő kommunikáció alkalmazása a társadalmi egyeztetések során, ennek csak egyik, de talán legfőbb oka az, hogy jelenleg a hazai civil szervezetek nem tudják használni olyan mértékben és biztonsággal az IKT eszközeit, amely érdemi részvételt eredményezhetne.

Az ajánlás finomított verziója lenne a következő: a közigazgatás részéről elégséges lenne az internetes kommunikáció, további kommunikációs eszközök használata a civilek feladata, felelőssége.

- Készüljön országos, regionális és ágazati civil stratégia. Ezekből levezethetően a közigazgatási szereplők is készítsék el saját civil stratégiájukat. (Mindezek elkészítése során támaszkodjanak az érintett szereplőkkel való egyeztetési folyamatra, és kapjon teljes nyilvánosságot.)
- A társadalmi egyeztetés formájának kiválasztásakor figyelembe kell venni a következő tényezőket:
 - A társadalmi egyeztetés a lehető leghatékonyabban szolgálja a döntéshozatali folyamat adott fázisában kitűzött célt.
 - Az egyeztetés adott fázisában alkalmazott forma a lehető legnagyobb civil mozgástér biztosítására épüljön.
 - A lehető legtöbb érdekcsoportot képviselő partner bevonása történjen meg az adott részfolyamatban.
 - A partnerek elérése érdekében aktív kommunikációs csatornák használata szükséges.
 - Minden potenciális partner kommunikációs lehetőségét, jártasságát, képességét mérlegelni kell. (A platformfüggetlen megoldásokra épülő internetes kommunikáció használatának egyértelmű előnyei mellett szükséges lehet további kommunikációs eszközök alkalmazása.)

IV/3/c. Közvetlen részvétel a döntés-előkészítésben és a döntéshozatalban

Fontossága miatt érdemes külön pontban kiemelni a közvetlen részvétel kérdését. A jelentősebb jogszabályok, koncepciók vagy tervek kidolgozásánál, illetve a közigazgatási szervek folyamatos működéséhez kapcsolódó döntések előkészítésénél lényeges a civil szervezetek közvetlen részvételének biztosítása a döntéshozatalban. Emellett a különböző intézkedések monitoringjánál szinte elengedhetetlen a civil részvétel.

A közvetlen részvétel jelen értelmezésben azt jelenti, hogy a civil szervezetek képviselőinek lehetőséget kell adni a jogszabály vagy koncepció kialakításával foglalkozó minisztériumi vagy más intézményi belső munkacsoportokban, bizottságokban való aktív részvételre. A civil képviselőnek minden információt meg kell adni, és biztosítani kell teljes körű részvételét a munkacsoport, bizottság ülésein.

A közvetlen részvétel jelentősége, hogy a civil szektor szakmai szinten, már a különböző döntési alternatívák felmerülésénél közvetlenül hozzá tud járulni a szakmailag megalapozottabb és végrehajthatóbb jogszabályok, tervek kidolgozásához. Így a részvétel mélyebb, és több szakmai haszonnal jár. Emellett nagymértékben növeli a döntések társadalmi legitimitását és elfogadottságát.

A részvételt már a koncepció kidolgozásának megkezdésekor, korai szakaszban kell megvalósítani. A civil képviselőnek lehetőséget kell adni az őket delegáló szervezetek folyamatos tájékoztatására.⁷⁴

A civil képviselőt nem a közigazgatási szervnek kell kiválasztania, hanem az érintett civil szervezeteknek kell maguk közül delegálniuk. Ha létezik az adott civil ágazatnak vagy területnek maga által meghatározott delegálási rendszere, ezt használja a közigazgatási szerv. Ha nincs ilyen hagyományos rendszer, akkor az adott társadalmi részvételi folyamatra bejelentkezett civil szervezetek válasszák meg a delegáltat a társadalmi részvételt szervező intézmény koordinálásával.⁷⁵

Ajánlásaink:

- **A jelentősebb jogszabályok vagy tervek előkészítése során biztosítani kell a civil szervezetek képviselőinek teljes jogú, közvetlen részvételét a döntéselőkészítő munkacsoportokban.**
- **A közvetlen részvételt a lehető legkorábbi szakaszban, a tervezés megkezdésénél már meg kell valósítani.**
- **A civil képviselőt ne a közigazgatási szerv jelölje ki, hanem az érintett civil szervezetek válasszák meg. Lehetőséget kell adni a delegálók folyamatos tájékoztatására.**

IV/3/d. Érdemi tájékoztatáshoz szükséges anyagok körének megtervezése

A tervezés során meg kell határozni, milyen háttéranyagok, elemzések, szakvélemények begyűjtése, elkészítettése szükséges a döntéselőkészítéshez, a megfelelő szintű tájékoztatás eléréséhez.

Az összegyűjtött anyagok kommunikációjának hatékonyabbá tétele érdekében szükséges annak mérlegelése is, hogy a célcsoport, célcsoportok milyen anyag befogadására nyitottak, felkészültek. Esetenként szükség lehet a célcsoport sajátosságainak (szakmai és nyelvi felkészültségének csakúgy, mint érdeklődésének) megfelelő anyagok elkészítésére, elkészíttetésére.

⁷⁴ A témát itt csak érintőlegesen tárgyaljuk, mivel jelen programunknak nem tárgya a civilek közötti együttműködések vizsgálata.

⁷⁵ A közvetlen részvételre már működő példát adnak a strukturális alapok monitoring bizottságai, a különböző tárcaközi bizottságok, az NFT2 tervezési regionális munkacsoportjai – néhány régióban – vagy a több oldalú ágazati tanácsok (pl. Idősügyi Tanács).

Az egyeztetés során szükséges, hogy kialakuljon egy olyan közös nyelv, fogalomhasználat, amely lehetővé teszi a felek közötti érdemi kommunikációt, a társadalmi egyeztetés különböző formáinak, és az azokban érintett szervezetek felkészültségének megfelelően. A közérthető, a szereplők mindegyike által elfogadható nyelvhasználat a partnerek közötti folyamatos együttműködés feltétele is.

Fontos figyelembe venni a döntéshozatali folyamat sajátosságait, az egyeztetés formájának a döntéshozatali folyamat minden állomásában a legjobb döntés meghozatalának követelményét kell szolgálnia. A társadalmi egyeztetési folyamat szorosan illeszkedik a döntéshozatali folyamat egészéhez, annak kulcspontjain a legadekvátabb formában megtámogatva azt. Mindemellett az egyeztetésnek magának is egy folyamatot kell alkotnia a kiválasztott formák, alkalmazott eszközök egymásra épülve eredményezik a folyamat sikerességét, hasznosságát.

Ajánlás:

- **Az egyeztetés alapjául szolgáló, illetve háttérinformációkat tartalmazó anyagok széles körben, könnyen érthető nyelven, szóhasználattal készüljenek, azokról közérthető összefoglalók is nyilvánosságra kerüljenek.**

IV/3/e. Szükséges források felmérése, forráskeresés

A társadalmi egyeztetésnek komoly forrásigénye van minden résztvevő, szereplő felé. Az általunk vizsgált mindkét szektor legendásan forráshiányos, így komoly nehézséget okoz ezek előteremtése. Fontos azonban leszögeznünk, hogy anyagi, pénzügyi források hiányában, illetve humánerőforrásbeli problémák esetén, a megfelelő szaktudás hiányában, avagy a szükséges infrastruktúra nélkül nem lehet lebonyolítani társadalmi egyeztetést. Ezek tervezése, a lehetséges igények és azok kielégítésének reális felmérése a tervezés fontos része.⁷⁶

A forrásteremtést, tervezést tovább nehezíti az a körülmény, hogy az érdemi társadalmi egyeztetés kialakításához szükséges lenne, hogy az adott döntéselőkészítési folyamat környezetét tekintve a civil szereplők független forrásokat találjanak.

A közzszférában további ajánlasként megfogalmazható, hogy a társadalmi egyeztetési feladathoz rendeljenek megfelelő erőforrásokat, különben a feladat nem ellátható, még jószándék és pozitív hozzáállás megléte esetén sem. Szükséges a társadalmi egyeztetés megszervezéséhez, lebonyolításához megfelelő források rendelkezése.

⁷⁶ Gyakorlati tapasztalat, hogy jelenleg a társadalmi egyeztetési folyamat bizonytalansága a szükséges források felmérését is ellehetetleníti, továbbá a források felhasználásának nehézségei adott esetben megfelelő mértékben finanszírozott részvételt is akadályozhatják.

Civil szervezetek társadalmi egyeztetésben való közreműködési feltételeinek megteremtéséhez megoldási javaslatokat kell kidolgozni,⁷⁷ amelyhez segítség lehet jó példák, nemzetközi gyakorlat ismertetése. Ez a terület a civil társadalom fejlesztésének, az ehhez kapcsolódó programoknak része. A finanszírozási lehetőségek elemzése során hangsúlyozottan felmerült azon megállapítás, hogy a társadalmi egyeztetés a civil szervezetek szakmai munkájának része, és a szakmai feladatok finanszírozásának igénye, a szektor részéről gyakran hangsúlyozott követelmény, szükséges, hogy szakmai alapú források támogassák ezt a munkaterületet. Amennyiben szakmai jellegű forrásokból finanszíroznák a civil szereplők társadalmi egyeztetésben való részvételét, megoldódna az a dilemma is, hogy az együttműködés (az ehhez kapcsolódó szakértői munka, utazási költség, kommunikációs kiadások, infrastrukturális és humán erőforrás szükséglet) nem az egyeztetéshez kapcsolódóan, közvetlenül finanszírozott tevékenység lenne.

Itt még egyszer visszatérnénk a társadalmi egyeztetés megszervezésének feladatára.⁷⁸ Amennyiben megfelelően felkészült és finanszírozott lebonyolításra felkért szervezet oldaná meg a társadalmi egyeztetés megszervezését, a résztvevő partnerek terhei is enyhülnének valamelyest, de nem válaszolná meg maradéktalanul a részvétel finanszírozásának, független finanszírozásának kérdését.

Ajánlásaink:

- **A közigazgatás részéről rendelődjön a társadalmi egyeztetés megszervezéséhez, az abban való részvételhez forrás, a szükséges anyagi, humán erőforrásbeli és infrastrukturális támogatás.**
- **Szükséges olyan finanszírozási rendszer kialakítása, amely hosszú távon megbízhatóan lehetővé teszi a civil szektor képviselői számára a társadalmi egyeztetésben való folyamatos részvételhez szükséges költségek fedezését. Ez a forrás biztosítsa a civil szervezetek számára azt is, hogy független szereplőként léphessenek fel a közigazgatási szereplő partnereként.**

IV/3/f. Időzítés, cselekvési terv, ütemezés megalkotása

Mivel a társadalmi egyeztetés folyamat sok szereplőt, sőt nyitottsága okán kiszámíthatatlan számú szereplőt mozgat meg, feltétlenül szükséges, hogy jól felépített, időben és feladatokban tartható cselekvési terv⁷⁹ kerüljön kidolgozásra, és ez minél hamarabb ismertté váljon az érintett szervezetek körében.

⁷⁷ Szakértőink számos alternatívát tártak eléink arra nézve, hogy mely forrásokból lehetne finanszírozni a civil szervezetek társadalmi egyeztetésekben való részvételét, a szakértői munkát, a felkészülés költségeit stb. Ezek tárgyalására nem térünk ki, de rögzítjük azt a konszenzusos megállapítást, hogy magáért a társadalmi egyeztetésben való részvételért nem járhat díjazás.

⁷⁸ Ezt a kérdés részletesen a Társadalmi egyeztetés kezdeményezése fejezetben tárgyaltuk.

⁷⁹ Külön még egyszer hangsúlyozzuk – mert a jelenlegi hazai gyakorlat ennek ellentmond – hogy a civil szakemberek részvétele a döntési folyamatban csak azokban a szakaszokban indokolt, amelyben érdemi

Világos, pontosan és előre definiált fogalomhasználat, módszertan, időterv, felelősségi és dokumentálási elvek szükségesek ahhoz, hogy minden résztvevő számára követhető legyen a folyamat, a résztvevők számára az egyeztetéshez szükséges munkafolyamatok, az azok által használt erőforrások kihasználtsága tervezhető legyen.

Külön kiemelnénk azt a problematikát, hogy a közigazgatás feszes munkatervei, rövid és előre nem tervezhető határidői⁸⁰ még pozitív szándék esetén is ellehetetlenítik az érdemi társadalmi egyeztetés létrejöttét. Az érdemi egyeztetés rendkívül időigényes folyamat. Nem lehet egységesen meghatározni, hogyan szabályozzuk a társadalmi egyeztetéshez szükséges időintervallum nagyságát. Az adott társadalmi egyeztetés sajátosságaitól, az érintettek számától, aktivitásától, a felmerülő és megtárgyalandó problémáktól, az álláspontok és a kompromisszumos lehetőségek számától, a kompromisszumra való hajlandóság mértékétől stb. függ a szükséges idő hossza. Mégis úgy gondoltuk, hogy nem hagyhatjuk szabályozás nélkül ezt a kérdést.

Ajánlásként megfogalmazzuk, hogy minden társadalmi egyeztetési folyamathoz olyan határidőket kell rendelni, ami lehetővé teszi a partnerek számára a megfelelő felkészülést, a szükséges anyagi és humán erőforrások, szakértői felkérések megfelelő tervezését, előkészítését és megvalósítását. Ezt általánosságban minimálisan a tervezést és a széleskörű javaslatgyűjtést tekintve 90 napban, a véleményezést tekintve 30 napban határozzuk meg. Különösen indokolt esetben ez lerövidülhet, de nem mehet 15 nap⁸¹ alá.⁸²

Ajánlásaink:

- **Feltétlenül szükséges, hogy a társadalmi egyeztetés megszervezője – a tervezésbe bevont partnerek támogatásával – olyan jól felépített, időben és feladatokban tartható cselekvési tervet dolgozzon ki, amely minden potenciális partner aktív részvételére lehetőséget ad, megfelelően kommunikált, és esetlegesen alkalmazkodni tud a változó körülményekhez.**
- **Minden társadalmi egyeztetési folyamathoz olyan határidőket kell rendelni, ami lehetővé teszi a partnerek számára a megfelelő felkészülést, a szükséges anyagi és humán erőforrások, szakértői felkérések megfelelő tervezését, előkészítését és megvalósítását. Ez általánosságban minimálisan a tervezést és a széleskörű (pl.**

beeszlésre, a döntés valós befolyásolására van lehetőségük. Ellenkező esetben mind a közigazgatás, mind a civil oldal szaktudásának, szűkös erőforrásainak elpocsékolásáról beszélhetünk.

⁸⁰ Ami a jelenlegi hazai gyakorlatban különösen jellemző.

⁸¹ Az Eitv. a jogszabályelőkészítés nyilvánosságára vonatkozó rendelkezésében 15 napot határoz meg erre, ezt az időintervallumot vettük át a normában. (10 § (3) *A véleményezési határidő a tervezet közgázétételelől számított legalább tízenöt nap, sürgős esetben azonos a közigazgatási egyeztetés során megállapított határidővel.*)

⁸² Azokban a – gyakorlatban számos példában előforduló – esetekben, ahol ezek a határidők nem tarthatóak, nem beszélhetünk társadalmi egyeztetés szervezéséről, lebonyolításáról. Ezek a javaslat-kérések, véleménynyilvánítások, együttműködések nem felelnek meg a társadalmi egyeztetéssel szemben támasztott minimális követelményeknek.

lakossági) javaslatgyűjtést tekintve 90 napban, a véleményezést tekintve 30 napban határozzuk meg. Különösen indokolt esetben ez lerövidülhet, de nem mehet 15 nap alá.

IV/ 4. TÁRSADALMI EGYEZTETÉS MEGVALÓSÍTÁSA, TERVEK VÉGREHAJTÁSA

A társadalmi egyeztetési terv végrehajtása során a fentiekben részletezett minden terület fontos.⁸³ Néhány kérdés részletesebb tárgyalására, illetve további, a megvalósításhoz kötődő – a sikerességhez nem kevésbé szükséges – szempontok bevonására kerül sor ebben a fejezetben.

IV/4/a. Szereplők viselkedése, motiváltsága – szándék, partnerség, bizalom, gyakorlati tapasztalat

Rendkívüli fontosságot tulajdonítunk a társadalmi egyeztetések létrejöttének, megvalósításának sikeressége szempontjából a közigazgatás szakemberei részéről az erre mutató szándék meglétének, a társadalmi egyeztetés szerepének, hangsúlyosságának erősítése felé mutató pozitív politikai akarat⁸⁴ kialakulásának. Ennek elősegítésére ez a program nem vállalkozik, ajánlásainkba nem került beépítésre erre mutató szabályozás, de kiemeljük, hogy enélkül, és az ehhez kapcsolódó közigazgatási szabályozás kialakítása nélkül nem jöhet létre érdemi társadalmi egyeztetés a civil és a közigazgatási szektor között.

A politikai szándék hangsúlyos kifejezésén alapul annak a bizalmi légkörnek a kialakulása, amely hosszú távon a civil aktivitás növekedése, a partnerség megerősítése felé mozdítja ki a jelenlegi helyzetet.

A hatékony – és nemcsak az információnyújtásra, véleménynyilvánításra, illetve visszajelzésre korlátozódó - társadalmi egyeztetés feltétele a partnerség érvényesülése. A partnerség – azaz a többi szereplő bevonása, érdemi konzultáció a döntési folyamat egészében (a tervezéstől a kivitelezésig, majd az értékelésig) – érvényesülése mindkét fél részéről fontos, hogy kiegészüljön a másik szempontjait figyelembe vevő, a kítűzött

⁸³ Visszaulnánk arra korábban felvetett módszertani problémára, miszerint ajánlásaink kifejtésében a tervezés lépésébe építettünk be az adott témakörhöz kapcsolódó, már a megvalósítás során alkalmazandó követelményeket, ajánlásokat.

⁸⁴ Mindemellett fontos kiemelni a következő problematikát: a pártpolitika megjelenése a társadalmi egyeztetési folyamatban gátolja a szakmai, érdemi munka létrejöttét, eltorzítja az érdek- és értékvizonyokat. Mindkét tárgyalat szektor túlzott mértékben átpolitizált. Ennek megszüntetésére nem is próbálunk kísérletet tenni. Annnyit tehetünk, hogy jelezzük a problémát, újfent felvetjük a pártpolitikai befolyásolás visszaszorításának fontosságát.

feladatot szem előtt tartó hozzáállással, mindenképp szükséges a rendszerszemléletű, feladat- és problémaorientált attitűd a koncentrált közös munkavégzéshez. Azon szereplőknek, akik felvállalják a társadalmi egyeztetésben való részvétellel járó feladatokat, munkát, kötelezettségeket, az eredményes kommunikáció érdekében meg kell felelni azoknak az elvárásoknak, amelyeket a társadalmi egyeztetésben betöltött szerep követel.

Az eredményes társadalmi egyeztetések előfeltételezik, de mindemellett erősítik is a résztvevő szereplők egymás iránti bizalmát, a közös munkában való motiváltságot. Ahhoz, hogy ez az önmagát gerjesztő folyamat elinduljon, szükséges, hogy a résztvevők megfelelően értelmezzék saját szerepüket, releváns elvárásokat támasszanak a többi szereplővel szemben, és maguk is képesek legyenek megfelelni a velük szemben támasztott elvárásoknak.

A civil szervezetek részvételi hajlandósága, az hogy szűkös erőforrásaikat a társadalmi egyeztetésekben való részvételre fordítják az alapja annak, hogy valós partnerségi viszony alakuljon ki az állami és civil szféra szereplői között. A társadalmi egyeztetésben való részvételi aktivitás mértéke pedig annak minőségét befolyásolja döntően.

A partnerség elvének érvényesülését, a szerepek megfelelő értelmezését gátolhatja a szereplők nem megfelelő felkészültsége. Ez is egy azon területek közül, amelyek a normában nem szabályozhatók. Rövid távon szükséges lenne a már létező jogi szabályozás megismertetése a szereplőkkel. Koncepciót kell kidolgozni arra, hogyan – milyen tréningek, képzések, szakmai elméleti és gyakorlati tananyag elsajátításával – fejleszhető a civil és a közigazgatási szektorban a társadalmi egyeztetésben résztvevő szakemberek, szervezetek felkészültsége, hosszú távon hogyan halmozódhat fel olyan elméleti és gyakorlati tudásanyag, amely megteremtí a továbblépés alapját. A koncepció alapján nyílhat lehetőség egységes, szektorokon átívelő, rendszerbe foglalt tréningek, oktatások megvalósítására. A közigazgatás felkészültségének javítása érdekében köztisztviselői vizsga részévé kell tenni a civil szektor megismerésére, továbbá a társadalmi egyeztetések módszertanára vonatkozó tudásanyagot, melynek kidolgozása és átadása során építeni kell a civil szakemberek tudására, felkészültségére.

Szükségese tartjuk a kormányzat részéről egy módszertani központ létrehozását, amely segíti a társadalmi egyeztetési folyamatok tervezését, megszervezését, folyamatában monitorozza a közigazgatási intézmények partnerségi munkáját, a társadalmi egyeztetések lebonyolítását. Egy módszertani központ aktív szerepet vállalhat abban is, hogy a kormányzati – és ebből következően a civil – szereplők gyakorlati és elméleti tudását bővítse. A kormányprogram fektesse le a társadalmi egyeztetés fontosságának elvi alapjait, az államreform bizottság vegye fel a kiemelten fontos területek közé a tényleges társadalmi egyeztetések megvalósítását.

Alapvetéseink, hosszú távon érvényes célkitűzések:

A társadalmi egyeztetések sikerességének alapfeltétele az erre irányuló politikai és közigazgatási szándék megléte. A rendelkezésünkre álló eszközökkel mindent megteszünk annak érdekében, hogy megfogalmazódjon, megvalósuljon, azaz konkrét tettekben, szabályokban megjelenjen ez a szándék.

A civil szervezetek aktivitásának növelése szintén a megvalósulás alapfeltétele, szükséges közigazgatási és civil oldalról is támogatni azokat a folyamatokat, amelyek a partnerség, a bizalmi légkör, és a közös munkában való motiváltság erősítése irányába hatnak.

Ajánlásunk:

- Minden eszközzel – képzések, tréningek - támogatni kell a társadalmi egyeztetés résztvevőinek – ezen belül a közigazgatási és a civil szektor képviselőinek – társadalmi egyeztetéshez kötődő tudásának, készségének erősödését, ezzel is támogatva az együttműködésben való részvételhez szükséges elméleti és gyakorlati tudásanyag felhalmozódásának folyamatát, hogy ezen képzések rendszerbe szerveződve, a különböző szektorokat közösen elérve valósuljanak meg.
- Szükségesnek tartjuk a kormányzat részéről egy módszertani központ létrehozását, amely segíti a társadalmi egyeztetési folyamatok tervezését, megszervezését, folyamatában monitorozza a közigazgatási intézmények partnerségi munkáját, a társadalmi egyeztetések lebonyolítását.
- A közigazgatás felkészültségének javítása érdekében a köztisztviselői vizsga részévé kell tenni a civil szektor megismerésére, továbbá a társadalmi egyeztetések módszertanára vonatkozó tudásanyagot, melynek kidolgozása és átadása során építeni kell a civil szakemberek tudására, felkészültségére.
- A kormányprogram fektesse le a társadalmi egyeztetés fontosságának elvi alapjait, az államreform bizottság vegye fel a kiemelten fontos területek közé a tényleges társadalmi egyeztetések megvalósítását.

IV/4/b. Folyamatos nyilvánosság

A megvalósítás során kiemelten figyelni kell a folyamatos nyilvánosság biztosítására, a követhetőség követelményének való megfelelésre. Egy adott társadalmi egyeztetés lebonyolításnak nyilvánossága mellett a partnerségi munka minden területének – nem feltétlenül csak egy konkrét döntéselőkészítéshez kapcsolódó munkafolyamatoknak a – nyilvánosságát is biztosítani szükséges.

Az egyik legalapvetőbb követelmény a társadalmi egyeztetéssel kapcsolatban, hogy minden olyan anyag – beérkező vélemények, javaslatok, szakvélemények, háttérelmzések, kutatási anyagok, egymásnak ellentmondó koncepciók, alternatív döntési javaslatok, aktuális döntéselőkészítő anyagok - ismerete szükséges a partnerség megvalósulásához, amire a döntéshozatalban, illetve a véleményezésben valamelyik szereplő támaszkodik. Ezen anyagokat meg kell ismertesse partnereivel ahhoz, hogy az álláspontját megértse, elfogadják, arra reakciójuk megalapozott, adekvát lehessen.⁸⁵

Ezek nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban további ajánlasként megfogalmazzuk, hogy olyan formában kell ezeket az anyagokat nyilvánosságra hozni, hogy követhető legyen a korábbi ismert anyagokhoz képest bennük végbement változás, a javaslattevő szervezet megnevezésével együtt.⁸⁶

Megismételjük korábbi ajánlásunkat, miszerint minden lehetséges esetben az anyagok széles körben, könnyen érthető nyelven, nyelv- és szóhasználatlal készüljenek, illetve kerüljön melléjük kiegészítésként értelmező, magyarázó szöveg.

Az adatok nyilvánosságra hozatalának legkézenfekvőbb eszköze továbbra is az a honlap, amely a társadalmi egyeztetés teljes dokumentációját tartalmazza. A szereplők, a potenciális partnerek egyszerűbb és hatékonyabb tájékozódását kell segítse egy olyan honlap, amely összegyűjtve aktuálisan tartalmazza a társadalmi egyeztetési folyamatokra vonatkozó információkat, azok dokumentációját.⁸⁷ Ez a honlap könnyen elérhető kell legyen a társadalmi egyeztetésben érdekelt közigazgatási intézmény honlapjáról, és szükség esetén lehetőség van arra is, hogy a további partnerek is ideirányítsák a társadalmi egyeztetés iránt érdeklődőket. Fontos azonban ismét rögzíteni, hogy az internetes kommunikáción túl az adatok kezelőjének lehetőséget kell biztosítani arra is, hogy egyéb formában⁸⁸ is megismerhessék a vonatkozó információkat.

Az adatok nyilvánosságáról szóló törvényi szabályozás,⁸⁹ amely kötelezettségként írja elő a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalát annak kezelője felé, bizonyos adatokat nem nyilvánosnak minősít. A döntéselőkészítési anyag titkosítására vonatkozó törvényi rendel-

⁸⁵ A készülő anyagok mindegyikét nem szükséges nyilvánosságra hozni, ilyenek például a belső állásfoglalások.

⁸⁶ Komoly idő- és erőforrásmegtakarítást eredményez, amennyiben a felkészülés - a háttér és döntéshozatali anyagok aktuális megismerése - a résztvevők számára az adott egyeztetési formában épülni tud a korábbi egyeztetések eredményére, a korábbi munkafolyamatokra.

⁸⁷ Az Eitv. rendelkezése szerint: (2) Az e törvény hatálya alá tartozó szervek közérdekű adataihoz való egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és az adatok közötti keresés lehetőségét az informatikai és hírközlési miniszter által működtetett egységes közadatkereső rendszer biztosítja.

⁸⁸ Személyes, telefonos tájékoztatás stb.

⁸⁹ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény (Avtv.) alapján „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben ... köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

kezelések⁹⁰ értelmezéséről eltérően gondolkodnak a társadalmi egyeztetésben résztvevők.⁹¹ Mivel azonban a társadalmi egyeztetések túlnyomó részében lehetősége van az adat kezelőjének arra, hogy nyilvánossá tegye a törvény által nem nyilvánosnak minősített - a társadalmi egyeztetésben általa hivatkozott - döntéselőkészítő anyagokat, ajánlásként - a civil szereplők részéről jövő egyértelmű kérdésnek megfelelően – megfogalmazzuk, hogy a közigazgatás szakemberei törekedjenek arra, hogy ezen anyagok minél nagyobb köre legyen nyilvános.

Ajánlásaink:

- Egy adott társadalmi egyeztetési folyamat követhetőségének fontos feltétele, hogy közös, átfogó, folyamatosan frissülő honlappal rendelkezzenek a társadalmi egyeztetési folyamatok. Ez a honlap a döntéshozó honlapjáról könnyen elérhető kell legyen.
- Minden olyan anyag – beérkező vélemények, javaslatok, szakvélemények, háttérelmzések, kutatási anyagok, egymásnak ellentmondó koncepciók, alternatív döntési javaslatok, aktuális döntéselőkészítő anyagok - ismerete szükséges a partnerség megvalósulásához, amelyre a döntéshozatalban illetve a véleményezésben valamelyik szereplő támaszkodik. Ezen anyagokat meg kell ismertesse partnereivel ahhoz, hogy álláspontját megértsék, elfogadják, arra reakciójuk megalapozott, adekvát lehessen.
- Olyan formában kell ezeket az anyagokat nyilvánosságra hozni, hogy követhető legyen a korábbi ismert anyagokhoz képest bennük végbement változás, a javaslattevő szervezet megnevezésével együtt.

IV/4/c. Dokumentálás

Az információnyújtáshoz és a kommunikációs eszközök használatához szorosan kapcsolódó – és a korábbiakban már sokszor tárgyalt - terület a folyamat dokumentálása, azaz, hogy a döntési folyamatra vonatkozó minden információ egyszerűen és gyorsan elérhető legyen minden érdeklődő számára. Összefoglalva a norma korábbi részeiben leírtakat, a következő információk azok, amelyek a döntéshozatali és a társadalmi egyeztetési folyamat dokumentálásához feltétlenül szükségesek, kötelezően meg kell jelenjenek:

⁹⁰ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény alapján a közfeladatot ellátó „szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését ... az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.”

⁹¹ A törvényben tárgyalt egyéb okokból (pl. honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési) történő titkosítás nem képezi vita tárgyát.

- A döntéshozatali folyamat jellemzői, erre vonatkozó munkaterv, felelősök, döntéshozók stb.
- A társadalmi egyeztetés folyamatára vonatkozó információk, tervek, időzítés, lezárt és folyamatban lévő munkafázisok, aktualizálva és archiválva.
- A társadalmi egyeztetésben résztvevő, véleménynyilvánító civil szervezetről a következő információk: név, szakterület, tevékenység, társadalmi egyeztetések, amelyekben részt vett vagy vesz, a szervezet tevékenységének megismerését szolgáló minden közérdekű információ, kapcsolattartók, szakértők a különböző témákban.⁹²
- Az egyeztetésben felmerült, megjelent vélemények, azok kezelésének módszere. Ez az egyeztetésbe fordított erőforrások hatékonyságát növeli, a folyamat nyitottságát erősíti. Amennyiben megjelenítésre kerül a vélemény küldője is – ami többek között a partnerség kialakulása szempontjából is fontos - beazonosíthatóvá válik az egyeztetés szereplőinek érték- és érderendszer, az általuk képviselt vélemény, álláspont.
- A társadalmi egyeztetésben megvalósuló minden kommunikáció dokumentációja, annak helye, ideje, résztvevői, az egyeztetésről készülő emlékeztető vagy jegyzőkönyv.
- Háttéranyagok, szakértői jelentések, statisztikai adatok, amelyek a döntéshozatalt segítik, a szereplők véleményét, álláspontját befolyásolják.
- A társadalmi egyeztetési folyamat értékelésére vonatkozó információk, anyagok.

A dokumentálás konkrét formájáról, az erre használt lehetséges kommunikációs csatornákról szintén volt már korábban szó.⁹³ Így most nem írjuk le az erre vonatkozó dilemmákat. A dokumentáció nyilvánossá tételénél ügyelni kell arra, hogy a társadalmi egyeztetés partnerei, és lehetőség szerint a nyilvánosság minél szélesebb köre elérje ezeket az információkat. Az internetes információnyújtás, mint alapeszköz használata minimális mértékben kielégíti ezt a követelményt, de lehetőség és igény szerint e tekintetben is alkalmazkodni kell a konkrét egyeztetési folyamat sajátosságaihoz.

Ajánlásaink:

- **A társadalmi egyeztetésre vonatkozó következő információk azok, amelyeket rögzíteni, dokumentálni szükséges:**
 - a döntéshozatali folyamat jellemzői,
 - a társadalmi egyeztetés folyamatára vonatkozó információk,
 - a társadalmi egyeztetés aktuális állapotára vonatkozó információk,

⁹² Amennyiben erre a résztvevők felhatalmazást adnak, vagy elvárásként megfogalmazódik nem minden ismértve szerint nyitott egyeztetés esetén.

⁹³ IV/4. Társadalmi egyeztetés formájának meghatározása, adekvát kommunikációs csatornák és eszközök kiválasztása fejezetben.

- a társadalmi egyeztetésben résztvevő, véleménynyilvánító civil szervezetekre vonatkozó információk,
- az egyeztetésben felmerült, megjelent vélemények,
- a társadalmi egyeztetésben megvalósuló minden kommunikáció dokumentációja,
- háttéranyagok, szakértői jelentések, statisztikai adatok,
- a társadalmi egyeztetési folyamat értékelésére vonatkozó információk.

IV/4/d. Rugalmasság

A jelenlegi hazai környezetben a társadalmi egyeztetési folyamat sikerességét tekintve szükséges, hogy a tervek megvalósítása során minden szereplő megfelelően rugalmasan álljon a felmerülő problémák, nehézségek kiküszöböléséhez. Ehhez nem kapcsolható ajánlás, csupán a többi ajánlás érvényességét enyhíti kissé ez a megjegyzés. Azért szükséges mégis kitérnünk erre, mivel a hosszú távú fejlődés alapkövetelménye, hogy a kezdeményezett társadalmi egyeztetési folyamatok valamelyest kiteljesedjenek, minél több szereplő lépjen be a folyamatba, és minél többen érezzék sikeresnek saját szempontjaik alapján az együttműködést, mindezeknek pedig jelenleg alapfeltétele a szereplők rugalmas hozzáállása.⁹⁴

IV/4/e. Visszacsatolás

A visszacsatolás érvényesülése a társadalmi egyeztetési folyamat hatékonyságának értékelésében, illetve a partnerség kialakításában alapvető fontosságú. A beérkező véleményekre, a konzultációk eredményeire reagáló folyamatos, és lehetőleg szervezethez szóló visszajelzés – azaz, hogy kinek a véleménye hol és mennyiben jelent meg a folyamatban – a társadalmi egyeztetési folyamat lényegi, kihagyhatatlan része. A vélemények, kezelésük és felhasználásuk nyilvánossága biztosítja a visszacsatolást.

A folyamatos és széleskörű tájékoztatás minden résztvevő számára megkönnyíti a tájékozódást, automatikusan ad valamifajta visszacsatolást, visszajelzést az érdekelteknek.

Ajánlásunk:

- **A beérkező véleményekre, a konzultációk eredményeire reagáló folyamatos és lehetőleg szervezethez szóló visszajelzés a társadalmi egyeztetési folyamat lényegi, kihagyhatatlan része. A résztvevő szereplőknek folyamatos tájékoztatást kell kapniuk arra vonatkozóan, hogy véleményük, javaslataik hogyan épültek be, vagy nem épültek be a döntéshozatali folyamatba, hogyan befolyásolták a döntéshozatalt, magát a döntést.**

⁹⁴ A rugalmasság fontossága ellentmond a részvétel korlátozására (átláthatóság, szakmaiság, kompetencia, internetes ismeretek szükségessége) irányuló törekvéseknek, mivel szakértőink egy részének véleménye szerint jellemzően a kisebb civil szervezetek, és a szervezetlen civil szektor sajátja a feltételekhez való rugalmas alkalmazkodás.

IV/5. TÁRSADALMI EGYEZTETÉS (ILLETVE EGY RÉSZFOLYAMATÁNAK) ZÁRÁSA

Az eddigiekben összefoglaltuk, melyek azok a követelmények, ajánlások, amelyek teljesülése a társadalmi egyeztetés folyamatának alapfeltétele. Itt még egyszer rögzítjük, hogy amennyiben a folyamat során nem teljesülnek ezek a javaslatok, nem nevezhetjük a lezajlott kommunikációt társadalmi egyeztetésnek, csupán a folyamat sajátosságainak megfelelően pl. információcserének vagy javaslatkérésnek.

Számos további lehetőség van arra nézve, hogy megpróbáljuk mérni egy adott társadalmi egyeztetési folyamat hatékonyságát, ezáltal minőségét, illetve minőségi követelményeket támasztani a konkrét társadalmi egyeztetésekhez kötődően.⁹⁵ Több okból sem tudunk, akartunk konkrét mérőszámokat rendelni a társadalmi egyeztetés elégségességének meghatározásához:

- Társadalmi egyeztetés elméletének kialakulatlansága.
- Szereplők gyakorlatlansága, társadalmi egyeztetésben szerzett elméleti és empirikus tudásának hiányosságai.
- Civil aktivitás alacsony mértéke és esetlegessége.
- Civil szektor sokszínűsége, szervezetlensége, jellemzően az összefogás hiánya, illetve csekély gyakorisága.
- Civil szektor kommunikációs gyakorlatának felmérétlensége.
- Politikai szándék, akarat, és az ebből következő közigazgatásban megjelenő attitűd kiemelt fontossága a folyamatban.⁹⁶

A jelenlegi törvényi szabályozás nem rendel szankciókat a társadalmi egyeztetés megszervezésének elmulasztásához, korlátozott lebonyolításához, esetleg sikertelenségéhez, azaz olyan döntések meghozatalához, melyben nem alakult ki erre vonatkozó társadalmi konszenzus. Az ajánláscsomag nem vállalkozhat szankcionálási rendszer kidolgozására, de szükségességének tényét rögzítheti.

⁹⁵ Felmerült, hogy a társadalmi egyeztetéshez kapcsolódó kommunikációhoz kapcsolódjanak mérőszámok (pl. a megszólított civil szervezetek száma), esetleg a beérkezett vélemények, javaslatok, az aktivizált civil szervezetek számához viszonyítva állapítsunk meg követelményeket a társadalmi egyeztetési folyamat elégségességének méréséhez. További példákat sorolhatnánk fel a szakértői megbeszélések alapján, hogy milyen javaslatok voltak a követelményrendszer összeállítására.

⁹⁶ Erős együttműködési szándék megjelenése esetén az adott esetben több szempont alapján nem megfelelőnek értékelt egyeztetés felértékelődik, jelentősége a partnerség és a bizalmi viszony kialakulásában akkora, hogy ideiglenes háttérbe szorulhat a minőségi követelmények érvényesítése.

A társadalmi egyeztetésen átesett anyag nyomonkövetése, hogyan változik a folyamat lezárását követően, minden érintett közös felelőssége. (Amennyiben az anyag módosul, újabb társadalmi egyeztetés kezdeményezése szükséges.)

A társadalmi egyeztetés folyamatának értékeléséhez is kapcsolódik az az általános probléma, miszerint a közigazgatási döntéselőkészítési folyamatokhoz, az ezek nyomán meghozott döntésekhez nem kapcsolódik utólagosan értékelési folyamat. Nem vizsgálják a jogszabályok hatályosulását, nem történik meg a döntések végrehajtásának nyomonkövetése. A döntések értékelésére független szakértők bevonása szükséges, segítségükkel a társadalmi egyeztetés nyomán, illetve anélkül meghozott döntések értékelésére is lehetőség nyílna. Ezen utólagos értékelések komoly támogatást nyújthatnának a követő döntéselőkészítési folyamatokban.

Ajánlásunk:

- **Ahhoz, hogy a társadalmi egyeztetésre vonatkozó – már létező, illetve a jövőben létrehozott – szabályozás, törvényi és eljárásbeli rendelkezések betartásra kerüljenek, feltétlenül szükséges szankciók, garanciák rendelése ezen szabályokhoz.**

IV/6. MONITORING, TÁRSADALMI EGYEZTETÉS ÉRTÉKELÉSE

Ideális esetben kijelenthetnénk, hogy az lenne a leghasznosabb, tehát azt javasoljuk, hogy folyamatosan (az együttműködést folyamatosan mérve, és azon belül a társadalmi egyeztetési eljárásokhoz kapcsolódóan) készüljön szakmai értékelés független szakértők és a szereplők által is a társadalmi egyeztetési folyamatokról.

A jelenlegi hazai helyzetben irreális lenne ezt a követelményt megfogalmazni, nincs is kire delegálni a független szakértő szerepét, sem a feladat finanszírozását. Ezért jelenleg szinte kizárólagosan a közigazgatás szereplőire hárul, hogy egy társadalmi egyeztetés lezárását követően, vagy folyamatos egyeztetés esetén rendszeres időközönként készítsenek összegzést a társadalmi egyeztetésről, majd tegyék mindenki által hozzáférhetővé, és kommunikálják meglétüket.

A civil szakemberek, szervezetek aktivitásának növelése e területen is kívánatos lenne. Véleményünk szerint azonban ez szabályozással nehezen befolyásolható.⁹⁷ Ajánlasként annyit tudunk megfogalmazni, hogy a társadalmi egyeztetésben résztvevő szereplők, és az azt követő, figyelemmel kísérő szervezetek, szakértők lehetőség szerint szánjanak szűkös

⁹⁷ Anyagi és humán erőforrás hiányát ilyen formában nem lehet enyhíteni.

erőforrásaikból a társadalmi egyeztetési folyamat értékelésére, azt minél rendszeresebben, széles körben, és a rendelkezésükre álló legjobb szakértelemmel tegyék meg, majd a lehető legtöbb irányban, csatornán kommunikálják. Továbbá ezen belül az állami szereplők felé megfogalmaznánk azt az ajánlást, hogy a társadalmi egyeztetési folyamat dokumentációjának részeként folyamatosan összegezzék az addig történeteket, rögzítsék azokat az adatokat, amelyekkel jellemezhető az egyeztetés folyamata.

Az értékelés szerepének elismerésében nagy jelentősége lenne annak, hogy a közigazgatás munkáját, a civil szervezetek által felvetett problémákat a társadalom figyelemmel kísérisse. A társadalmi kontroll léte segítséget nyújthatna a civil szervezeteknek abban, hogy a jelenlegi átpolitizálódott közigazgatásra nyomást tudjanak gyakorolni.⁹⁸

Ajánlásaink:

- A társadalmi egyeztetésben résztvevő szereplők, és az együttműködést figyelemmel kísérisse szervezetek, szakértők lehetőség szerint szánjanak szűkös erőforrásaikból a társadalmi egyeztetési folyamat értékelésére, azt minél rendszeresebben, széles körben, és a rendelkezésükre álló legjobb szakértelemmel tegyék meg, majd a lehető legtöbb irányban és csatornán kommunikálják.
- Az együttműködésben résztvevő közigazgatási szerv a társadalmi egyeztetési folyamat dokumentációjának részeként folyamatosan összegezzék az addig történeteket, rögzítsék azokat az adatokat, amelyekkel jellemezhető az egyeztetés folyamata.

⁹⁸ E tekintetben problémaként merül fel a médiademokrácia hiánya, a média torz tájékoztatása nem a társadalomban elfogadott érték és érdekviszonyok mentén létrejövő társadalmi egyeztetések irányába hat. Idealisztikusnak tűnik az egyenlő megjelenés biztosításának követelményét megfogalmazni, de nem tehetjük meg azt sem, hogy nem említjük a problémát.

V. AZ AJÁNLÁSOK ÖSSZEGZÉSE

V/1. AJÁNLÁSOK ÖSSZEGZÉSE, KIVONATA SZEKTOROK, SZAKTERÜLETEK SZERINT

V/1/a. Politikai támogatás megerősítésére irányuló megállapításaink

Közigazgatási döntéshozatali mechanizmus átalakítása

Szükségesnek tartjuk a közigazgatási döntéshozatali folyamatok szabályozásának átalakítását, és ennek támogatására a közpolitikai és a szakmapolitikai döntések meghozatalakor alkalmazott eljárások, szabályozások átalakítását, amely lehetővé teszi, hogy a társadalom minden szereplője – ezen belül a civil szektor képviselői is – aktív részesei lehessenek a döntéshozatali folyamatnak, a döntésekben megjelenhessenek, becsatornázásra, beépítésre kerüljenek az általuk képviselt érdekek, értékek. A döntéshozatalnak a kormányzati munkában, a közpolitikában és a szakma politikában az irányban kell átalakulnia, hogy a hozott döntések társadalmi és szakmai támogatottsága, elfogadottsága növekedjék.

Meggyőződésünk szerint a döntéshozatali folyamatok lebonyolításának nagyobb társadalmi és szakmai támogatottságot eredményező rendje hosszú távon biztosítaná a bevont partnerek aktivitásának növekedését, lehetővé tenné, hogy ténylegesen támaszkodni lehessen a partnerek munkájára, szakértelmére, kialakulhasson az a bizalom a partnerek között, ami végeredményben a meghozott döntések legitimitását és megvalósíthatóságának növekedését eredményezi.

Finanszírozási rendszer kialakítása

Szükséges olyan finanszírozási rendszer, rendszerek kialakítása, amely lehetővé teszi valós társadalmi és szakmai egyeztetések magas színvonalú lebonyolítását, és a civil szektor képviselői számára a társadalmi egyeztetésben való részvételhez szükséges költségek fedezését. Lehetőség szerint olyan forrást is kell találni, ami biztosítja a civil szervezetek számára, hogy független szereplőként léphessenek fel a közigazgatási szereplő partnereként.

Motiváltság fontossága

A társadalmi egyeztetések sikerességének alapfeltétele az erre irányuló politikai és közigazgatási szándék megléte. A rendelkezésünkre álló eszközökkel mindent megteszünk

annak érdekében, hogy megfogalmazódjon, megvalósuljon, azaz konkrét tettekben, szabályokban megjelenjen ez a szándék.

A civil oldali aktivitás növelése szintén a megvalósulás alapfeltétele, szükséges támogatni azokat a folyamatokat, amelyek a partnerség, a bizalmi légkör, és a közös munkában való motiváltság erősítése irányába hatnak.

Szükségesnek tartjuk a kormányzat részéről egy módszertani központ létrehozását, amely segíti a társadalmi egyeztetési folyamatok tervezését, megszervezését, folyamatában monitorozza a közigazgatási intézmények partnerségi munkáját, a társadalmi egyeztetések lebonyolítását. Továbbá a társadalmi egyeztetés feladata jelenjen meg a közigazgatási tisztviselői vizsgák anyagában, a különféle szakmai, igazgatási egységek feladatai között, és a köztisztviselők értékelési rendszerében is.

A kormányprogram fektesse le a társadalmi egyeztetés fontosságának elvi alapjait, az államreform bizottság vegye fel a kiemelten fontos területek közé a tényleges társadalmi egyeztetések megvalósítását.

V/1/b. Közigazgatási szektorra vonatkozó ajánlások

Információnyújtásra, átlátható működésre vonatkozó ajánlások

- A közigazgatás intézményei – betartva az Eitv. ide vonatkozó rendelkezéseit – hozzák nyilvánosságra a működésükre vonatkozó aktuális adatokat.
- A közigazgatási szerv mindig időben, a félév indulása előtt aktuálisan hozzáférhetően hozza nyilvánosságra következő féléves munkatervét, és a korábbi félév munkatervének végrehajtásáról szóló értékelést, továbbá külön jelezze azon partnereinek, akik erre igényüket bejelentették, amennyiben elindul egy döntéselőkészítési folyamat.
- A közigazgatási szerv honlapján kívül további kommunikációs csatornákat is használjon ezen információk nyilvánosságra hozatalára, tegye lehetővé az adatokhoz való hozzáférést személyes illetve papíralapú csatornák használatával is.

Ajánlás a társadalmi egyeztetés kereteinek meghatározására

- Jöjjön létre a közigazgatási intézmény és a hatókörébe tartozó civil szervezetek között általános vagy tematikus megállapodás az együttműködésről, annak kereteiről. A megállapodás az egész közigazgatásra vonatkozó egységes ajánlásokon, formán alapuljon. Ezen nyilvános megállapodásokban rögzíteni szükséges annak lehetőségét, hogy a belépés nyitott legyen minden érdeklődő civil szervezet számára.
- Készüljön országos, regionális és ágazati civil stratégia. Ezekből levezethetően a közigazgatási szereplők is készítsék el saját civil stratégiájukat. (Mindezek elkészítése

során támaszkodjanak az érintett szereplőkkel való egyeztetési folyamatra, és kapjon teljes nyilvánosságot.)

- Ahhoz, hogy a társadalmi egyeztetésre vonatkozó – már létező, illetve a jövőben létrehozott – szabályozás, törvényi és eljárásbeli rendelkezések betartásra kerüljenek, feltétlenül szükséges szankciók, garanciák rendelése ezen szabályokhoz.
- Az Eitv. a megfelelő maradéktalan végrehajtás érdekében szankciókkal egészüljön ki.
- Az új jogalkotási törvény kerüljön napirendre, és induljon el az egyeztetése.
- A lobbitorvényben biztosított jogokat a civil szervezeteknek is törvényi szinten biztosítsák.

A társadalmi egyeztetés megszervezésére vonatkozó ajánlások

- A társadalmi egyeztetések mindig legyenek nyitottak.
- A nem minden ismérve szerint nyitott egyeztetési formák alkalmazása minden esetben csak a társadalmi egyeztetési folyamat egy bizonyos szakaszára vonatkozzon, a folyamatnak legyenek teljesen nyitott részei is.
- A társadalmi egyeztetés lebonyolításának feladatát azon szereplő (közigazgatási, civil vagy for-profit szektorból) végezze, amelynek megfelelő erőforrása áll ehhez rendelkezésre.
- A partnerek megkeresése során törekedjen az egyeztetés lebonyolítója arra, hogy minden érintett érdekcsoport megszólításra kerüljön.
- Az adott együttműködésben közigazgatási oldalról mindig kompetens személy delegálása szükséges, aki a döntéshozatali folyamat adott szakaszában megfelelően informált.
- A társadalmi egyeztetés formáit és a kommunikációs csatornáit minden szereplő úgy válassza meg, hogy elérje, vélemény-nyilvánításra, konzultációra készítse partnereit.
- A társadalmi egyeztetés formájának kiválasztásakor figyelembe kell venni a következő tényezőket:
 - A társadalmi egyeztetés a lehető leghatékonyabban szolgálja a döntéshozatali folyamat adott fázisában kitűzött célt.
 - Az egyeztetés adott fázisában alkalmazott forma a lehető legnagyobb civil mozgástér biztosítására épüljön.
 - A lehető legtöbb érdekcsoportot képviselő partner bevonása történjen meg az adott részfolyamatban.
 - A partnerek elérése érdekében aktív kommunikációs csatornák használata szükséges.
 - Minden potenciális partner kommunikációs lehetőségét, jártasságát, képességét mérlegelni kell. (A platform-független megoldásokat alkalmazó internetes kommunikáció használatának egyértelmű előnyei mellett szükség lehet további kommunikációs eszközök alkalmazására.)

- Jelentősebb jogszabályok vagy tervek előkészítése során biztosítani kell a civil szervezetek képviselőinek teljes jogú, közvetlen részvételét a döntés-előkészítő munkacsoportokban. A közvetlen részvételt a lehető legkorábbi szakaszban, a tervezés megkezdésénél már meg kell valósítani. A civil képviselőt ne a közigazgatási szerv jelölje ki, hanem az érintett civil szervezetek válasszák meg.
- Feltétlenül szükséges, hogy a társadalmi egyeztetés megszervezője – a tervezésbe bevont partnerek támogatásával – olyan jól felépített, időben és feladatokban tartható cselekvési tervet dolgozzon ki, amely minden potenciális partner aktív részvételére lehetőséget ad, megfelelően kommunikált, és esetlegesen alkalmazkodni tud a változó körülményekhez.
- Minden társadalmi egyeztetési folyamathoz olyan határidőket kell rendelni, ami lehetővé teszi a partnerek számára a megfelelő felkészülést, a szükséges anyagi és humán erőforrások, szakértői felkérések megfelelő tervezését, előkészítését és megvalósítását. Ezt általánosságban minimálisan a tervezést tekintve 90 napban, a véleményezést tekintve 30 napban határozzuk meg. Rendkívüli esetben ez lerövidülhet, de nem mehet 15 nap alá.
- A beérkező véleményekre, a konzultációk eredményeire reagáló folyamatos, és lehetőleg szervezethez szóló visszajelzés a társadalmi egyeztetési folyamat lényegi, kihagyhatatlan része. A résztvevő szereplőknek folyamatos tájékoztatást kell kapniuk arra vonatkozóan, hogy véleményük, javaslataik hogyan épültek be, vagy nem épültek be a döntéshozatali folyamatba, befolyásolták a döntéselőkészítő anyagokat, magát a döntést.
- A közigazgatás részéről rendelkezjen a társadalmi egyeztetés megszervezéséhez, az abban való részvételhez forrás, a szükséges anyagi, humán erőforrásbeli és infrastrukturális támogatás.

Értékelésre vonatkozó ajánlások

- A társadalmi egyeztetésben résztvevő szereplők, és az együttműködést figyelemmel kísérő szervezetek, szakértők lehetőség szerint szánjanak szűkös erőforrásaikból a társadalmi egyeztetési folyamat értékelésére, azt minél rendszeresebben, széles körben, és a rendelkezésükre álló legjobb szakértelemmel tegyék meg, majd a lehető legtöbb irányban, csatornán kommunikálják.
- Az együttműködésben résztvevő közigazgatási szerv a társadalmi egyeztetési folyamat dokumentációjának részeként folyamatosan összegezze az addig történeteket, rögzítsék azokat az adatokat, amelyekkel jellemezhető az egyeztetés folyamata.

Részvételre képesítés megszerzése

- Minden eszközzel – képzések, tréningek - támogatni kell társadalmi egyeztetés résztvevőinek – ezen belül a közigazgatási és a civil szektor képviselőinek – társadalmi egyeztetéshez kötődő tudásának, készségének erősödését, ezzel is támogatva az együttműködésben való részvételhez szükséges elméleti és gyakorlati

tudásanyag felhalmozódásának folyamatát, ezen képzések rendszerbe szerveződve, a különböző szektorokat közösen elérve valósuljanak meg.

- Szükségesnek tartjuk a kormányzat részéről egy módszertani központ létrehozását, amely segíti a társadalmi egyeztetési folyamatok tervezését, megszervezését, folyamatában monitorozza a közigazgatási intézmények partnerségi munkáját, a társadalmi egyeztetések lebonyolítását.
- A közigazgatás felkészültségének javítása érdekében a köztisztviselői vizsga részévé kell tenni a civil szektor megismerésére, továbbá a társadalmi egyeztetések módszertanára vonatkozó tudásanyagot, melynek kidolgozása és átadása során építeni kell a civil szakemberek felkészültségére.

V/1/c. Civil szektor szereplőinek szóló ajánlások

Információnyújtásra, átlátható működésre vonatkozó ajánlások

- A társadalmi egyeztetésbe bekapcsolódó civil szervezetek – amennyiben nem mint magánszemély kívánnak részt venni a folyamatban – azonosítsák magukat, hogy véleményük, munkájuk, konzultációs tevékenységük a társadalmi egyeztetés során beazonosíthatóvá váljon. Az azonosíthatósághoz elegendő a szereplő nevének és szervezetének megadása.
- Az együttműködés során megfogalmazott, az elküldött vélemények legyenek nyilvánosak.
- A civil szervezetek működésének átláthatósága feltétlenül ajánlott ahhoz, hogy a társadalmi egyeztetésben résztvevő minden szereplő teljes képet kaphasson az adott szervezet működéséről. Amennyiben egy szereplő saját honlappal rendelkezik, annak megadása ajánlott a részvétel során.
- Amennyiben a civil szervezetek képviselőinek lehetőségük van közvetlen részvételre a közigazgatási szerv munkacsoportjaiban, bizottságaiban a döntéselőkészítés során folyamatosan kell tájékoztatni delegáló szervezeteiket a munkafolyamatról.
- A társadalmi egyeztetésben résztvevő szervezetek folyamatosan egyeztessenek a téma iránt érdeklődő egyénekkal, szervezetekkel, intézményekkel. Ők maguk is alakítsanak ki saját egyeztetési tervet, amit valósítsanak is meg.
- Közvetlen részvételhez történő delegálás esetén a képviselő kiválasztása nyílt, demokratikus folyamatban történjen, a civil szervezetek ne fogadják el a közigazgatási szerv általi egyoldalú kijelölést a munkacsoportokban való részvételre.

Ajánlás a társadalmi egyeztetés kereteinek meghatározására

- A társadalmi egyeztetésben elkötelezett civil szervezetek tegyenek lépéseket abba az irányba, hogy jöjjön létre a közigazgatási intézmény és a hatókörébe tartozó civil szervezetek között általános vagy tematikus megállapodás az együttműködésről,

annak kereteiről. Ezen megállapodásokban rögzíteni szükséges annak lehetőségét, hogy a belépés nyitott legyen minden érdeklődő civil szervezet számára.

- A társadalmi egyeztetésben elkötelezett civil szereplők vegyenek részt az országos, regionális és ágazati civil stratégia elkészítésében, továbbá az ezekből levezethető közigazgatási intézményi civil stratégia elkészítésében.

A társadalmi egyeztetés megszervezésére vonatkozó ajánlások

- A társadalmi egyeztetés megszervezésének feladatát azon szereplő végezze, amelynek megfelelő érintettsége van, illetve forrásai állnak rendelkezésre.
- A társadalmi egyeztetés formáit és a kommunikációs csatornáit minden szereplő úgy válassza meg, hogy elérje, véleménynyilvánításra, konzultációra készítse partnereit.

Értékelésre vonatkozó ajánlás

- A társadalmi egyeztetésben résztvevő szereplők, és az együttműködést figyelemmel kísérő szervezetek, szakértők lehetőség szerint szánjanak szűkös erőforrásaikból a társadalmi egyeztetési folyamat értékelésére, azt minél rendszeresebben, széleskörben, és a rendelkezésükre álló legjobb szakértelemmel tegyék meg, majd a lehető legtöbb irányban, csatornán kommunikálják.

Részvételre képesítés megszerzése

- Minden eszközzel – képzések, tréningek - erősíteni kell társadalmi egyeztetés résztvevőinek – ezen belül a közigazgatási és a civil szektor képviselőinek – szakmai felkészültségét, ezzel is támogatva az együttműködésben való részvételhez szükséges elméleti és gyakorlati tudásanyag felhalmozódásának folyamatát.

V/1/d. Nyilvánosságra, dokumentálásra vonatkozó (a közigazgatási és civil szereplőkre egyaránt érvényes) ajánlások

Egy adott társadalmi egyeztetési folyamat követhetőségének fontos feltétele, hogy közös, átfogó, folyamatosan frissülő honlappal rendelkezzenek a társadalmi egyeztetési folyamatok. Ez a honlap a döntéshozó honlapjáról könnyen elérhető kell legyen.

Minden olyan anyag – beérkező vélemények, javaslatok, szakvélemények, háttérelmzések, kutatási anyagok, egymásnak ellentmondó koncepciók, alternatív döntési javaslatok, aktuális döntéselőkészítő anyagok - ismerete szükséges a partnerség megvalósulásához, amire a döntéshozatalban illetve a véleményezésben valamelyik szereplő támaszkodik. Ezen anyagokat minden szereplő meg kell ismertesse partnereivel ahhoz, hogy az álláspontját megértsék, elfogadják, arra reakciójuk megalapozott, adekvát lehessen.

Olyan formában kell ezeket az anyagokat nyilvánosságra hozni, hogy követhető legyen a korábbi ismert anyagokhoz képest bennük végbement változás, a javaslattevő szervezet megnevezésével együtt.

Az egyeztetés alapjául szolgáló, illetve háttérinformációkat tartalmazó anyagok széles körben, könnyen érthető nyelven, szóhasználatlaltal készüljenek, azokról közérthető összefoglalók is nyilvánosságra kerüljenek.

A társadalmi egyeztetésre vonatkozó következő információk azok, amelyeket rögzíteni, dokumentálni szükséges:

- a döntéshozatali folyamat jellemzői,
- a társadalmi egyeztetés folyamatára vonatkozó információk,
- a társadalmi egyeztetés aktuális állapotára vonatkozó információk,
- a társadalmi egyeztetésben résztvevő, véleménynyilvánító civil szervezetekre vonatkozó információk,
- az egyeztetésben felmerült, megjelent vélemények,
- a társadalmi egyeztetésben megvalósuló minden kommunikáció dokumentációja,
- háttéranyagok, szakértői jelentések, statisztikai adatok,
- a társadalmi egyeztetési folyamat értékelésére vonatkozó információk.

V/1/e. Jogi ajánlások a jogalkotási folyamat nyitottabbá tétele érdekében

Általános ajánlások

- A Jat.-ban pontosan meg kell határozni, hogy a jogalkotás folyamatában, mikor (melyik szakaszban), mi után kell társadalmi egyeztetést végezni. Természetesen ehhez a jogalkotási folyamat részleteit is tisztázni kell, hiszen jelenleg még azt sem tudni pontosan (illetve nem jogszabály szabályozza), hogy milyen előkészítési fázisokon és döntéseken kell egy jogszabálytervezetnek keresztülmennie.
- A jogalkotó szerv „aktuális” féléves jogalkotási munkatervét annak kezdete előtt, időrendi ütemezéssel elektronikusan tegye közzé. Ez megoldható az Eitv. módosítása nélkül különös közzétételi lista formájában (Eitv. 6.§ (2) bekezdés).
- A jogalkotó szerv az aktuális jogalkotási félév után egy hónapon belül értékelje az elmúlt félév jogalkotással kapcsolatos tevékenységét, jelölje meg a feladat elvégzéséért felelős szervet vagy személyt, és az értékelést hozza nyilvánosságra.
- A jogszabály-szerkesztési alapelvek között jelenjen meg az egymással nem összefüggő, több jogágot érintő törvényjavaslatok együttes szabályozási lehetőségének (az un. „saláta törvények” alkotásának) korlátozása.

- Jogszabálytervezetekkel kapcsolatos előzetes hatásvizsgálat előírásának kötelezettsége (továbbá a végrehajtási jogszabály koncepciójának közzétételének kötelezettsége).
- Az egyes lényeges jogszabályok tényleges hatályosulását értékelő utólagos (összehasonlító) hatásvizsgálatának kötelező bevezetése.
- A jogszabálytervezet közzétételi időpontjának kötelező feltüntetése (az Eitv. 10.§ értelmében a véleményezési határidő kezdete a közzététel napja).
- Az adott jogszabály megalkotásának aktuális helyzetét a jogalkotó szerv egy internetes központi nyilvántartásban legyen köteles, folyamatos frissítéssel nyilvánosságra hozni. Ennek szabályait az Eitv.-ben kellene rögzíteni.
- A véleményezési határidők újraszabályozása. A véleményezési határidő átfogó törvényi szabályozás esetén minimum harminc napra emelkedjen.
- Pontosan szükséges meghatározni, hogy milyen rendkívüli esetekben, indokokkal lehet „sürgős az egyeztetés” (Eitv. 10.§ (3) bek.), az indokot és azt, hogy mely szerv kérte a sürgősséget a tervezet megjelentetésével egyidejűleg a honlapon is szerepeltetni kell. Egyúttal szűkíteni kell az Eitv 9.§-ban meghatározott kivételek körét.
- A jogalkotónak biztosítania kell a jogszabálytervezetre beérkezett vélemények honlapon történő folyamatos megjelenését (fórum), az interaktív működtetés jelenleg csak technikai lehetőség (Eitv. 10.§ (2) bek.). (Ezt a 8. pontban írtakkal érdemes összekapcsolni.)
- A jogszabály előkészítője az összes beérkezett véleményt értékelje, és azok hasznosításáról a honlapján közérthető tájékoztatót tegyen közzé, továbbá ezzel egyidejűleg (a jogalkotó részére készített felterjesztésében) szakmai összefoglalót állítson össze. (Eitv. 10.§ (4) bek.)
- A véleményezőik számára összeállított tájékoztatóban illetve a jogalkotó részére készített szakmai felterjesztésben azt is fel kell tüntetni, ha a tervezethez érdemi vélemény nem érkezett. (Eitv. 10.§ (4) bek.) Felmerült továbbá, hogy a tervezethez beérkezett vélemények minősüljenek közérdekű bejelentésnek, és így a javaslattevők egyénileg kaphassanak tájékoztatást beadványuk sorsáról (2004. XXIX. tv. 142.§ (1) bek.)
- Jelenjenek meg az EU jogalkotásához való kapcsolódási pontok: különös tekintettel az állami szervek, illetve civilek egyeztetési jogosítványaira és lehetőségeire.
- Olyan szankciórendszer beépítése szükséges, amely lehetővé teszi a jogalkotó szervek jogalkotás nyilvánosságával kapcsolatos garanciális jogainak megsértése esetén a (nem politikai) felelősség és következmények alkalmazását. Súlyos jogsértés – a társadalmi egyeztetés teljes mellőzése esetén - vezethessen az elfogadott jogi norma megsemmisítéséhez is.

Ajánlások az Országgyűlés által tárgyalt törvénytervezetek nyitottabbá tételéhez

A Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról szóló 46/1994. (IX.30.) OGY. határozatának módosítása szükséges az alábbiak figyelembevételével:

- A kormányon kívülről érkezett kezdeményezések (pl. képviselők által benyújtott tervezetek) nyilvános véleményezése a kormány előterjesztéséhez hasonlóan történjen.
- A bizottságok tagjai kapják kézhez a tervezethez beérkezett összes érdemi változtatási javaslatot (nemcsak a lobbilistáról).
- Jelentősebb (kétharmados) törvényalkotás esetén bizottsági meghallgatást kell tartani a véleményező szervek képviselőinek meghívásával.

Ajánlások a kormány jogalkotási tevékenységének nyitottabbá tétele érdekében

- Szükséges annak pontos szabályozása, hogy a Miniszterelnöki Hivatal mikor és hogyan működik közre a jogalkotással kapcsolatos tárcaközi illetve társadalmi egyeztetésekben.
- Nagyobb terjedelmű szabályozások esetén az EU zöld könyveihez hasonló előkészítést írjanak elő, amely alkalmas a koncepcionális kérdések széleskörű egyeztetésére.
- Legyen olyan szakmai fórum, amelyben folyamatosan tesztelik a jogszabályok gyakorlati megvalósulását.
- A jogalkotási szabályok megsértése miatt érkező panaszok kerüljenek érdemi elbírálásra. A panaszokra adott válaszokat tegyék közzé a panaszt elbíráló szerv honlapján a panasz anonimizált formában való ismertetésével együtt, a nyilvánvalóan alaptalan észrevételek kivételével.

Ajánlások az Aarhusi egyezmény végrehajtásának érdekében

- A kormány vállalásának megfelelően dolgozza ki és hozza nyilvánosságra a (feladatok meghatározását, határidőket és felelősöket is tartalmazó) végrehajtási programját. (3. Cikk 1. pont)
- A leginkább érintett minisztériumok ágazati végrehajtási programjainak kidolgozása.
- A felelős minisztériumnál (KvVM) ezen kívül a saját Aarhusi Bizottság rendszeres működésének (és anyagi hátterének) biztosítása. (2001. évi LXXXI. tv. 3.§ (2) bek.)
- A Tárcaközi Aarhusi Bizottság megalakítása az érintett tárcák közreműködésével. Feladat kijelölés, végrehajtási program és munkaterv kidolgozás. (3. Cikk 1. pont)
- A környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételével kapcsolatos 2003/35/EK Irányelv 1. és 2. Cikkében foglaltak érvényesítése és alkalmazása a magyar jogban, az Irányelv maradéktalan végrehajtása

érdekében. Az egyes érintett ágazatok jogszabályainak felülvizsgálata, és a részvételi eljárási szabályainak beépítése.

- A 2001/42/EK irányelv végrehajtására kiadott, egyes tervek, programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) számú kormányrendelet 1. sz. melléklete alá tartozó (stratégiai hatásvizsgálatra köteles) tervek és programok listájának kiegészítése (az EK irányelv 4. Cikk 2. bekezdés alá tartozó beruházások alapján).
- Felmérés a felügyelőségeknél a 2/2005. (I.11.) Korm.sz. rendelet alkalmazási hiányosságairól, problémáiról (különös tekintettel a nem stratégiai hatásvizsgálat köteles, de várható környezeti hatásai miatt vizsgálandó egyes tervek, programok szempontjaira, illetve a nyilvánosság részvételével kapcsolatos szabályok betartására).
- Minisztériumi norma kiadása a hulladékgazdálkodási tervek most esedékes felülvizsgálata során alkalmazandó eljárási rendre (az elmaradt stratégiai vizsgálatok pótlási lehetőségeire, illetve a környezeti vizsgálatok kereteire).
- Illetékmentesség, illetve közigazgatási szolgáltatási díj megfizetése alóli általános mentesség (kedvezmény) biztosítása a 9. Cikk érvényesíthetősége érdekében (az Itv. módosítása, 9. Cikk 1. pont).
- Széleskörű és összehangolt lakossági ismeretterjesztő tevékenység indítása az Aarhusi Egyezmény ismertségének fokozása érdekében. A nonprofit szervezetek ilyen irányú tevékenységének anyagi támogatása (3. Cikk 3. és 4. pont).
- A régiókban, minisztériumokban és országos hatáskörű szerveknél az un. közösségi részvételi felelősök beállítása (3. Cikk 2. pont).
- Aarhus alkalmazásával kapcsolatos belső képzések beindítása a hatósági jogalkalmazók, a nyilvánosság körében (3. Cikk 3. pont).
- Annak vizsgálata szükséges, hogy milyen módszerekkel lehetne fokozni az Egyezmény ismertségét, alkalmazási készségét a régiókban (Fejlesztési Tanácsoknál, illetve Ügynökségeknél) (3. Cikk 2. pont).
- A civil szervezetek által alakított országos, regionális Aarhusi Munkacsoportok, illetve a nyilvánosság érdekérvényesítését felvállaló civil jogsegélyszolgálatok tevékenységének segítése. (3. Cikk 4. pont)

V/2. AJÁNLÁSOK A TÁRSADALMI EGYEZTETÉS FOLYAMATÁBAN

A program során elemeztük a hazai társadalmi egyeztetések gyakorlatát, bevontuk szakértőként a társadalmi egyeztetésben résztvevő szakemberek széles körét. Tapasztalatainknak – és a jelenlegi társadalmi egyeztetési gyakorlatnak – megfelelően a társadalmi

egyeztetés folyamatát – jelentősen leegyszerűsítve – a következőképpen írjuk le.⁹⁹ A részfolyamatok között nem élesek a határvonalak, mint már hangsúlyoztuk meggyőződésünk szerint a folyamatos kommunikáció, konzultáció, a partnerség állandó jelenléte minden érdekelt fél munkájában, jelenti a megoldást a közigazgatási döntéselőkészítési folyamatok átalakítására.

E felsorolásban a társadalmi egyeztetés választott formájára és az alkalmazandó kommunikációs csatorna választására koncentrálnak. További nem kevésbé fontos szempontjaink (pl.: dokumentálás, nyilvános adatok közérthetősége, finanszírozás, nyilvános háttérinformációk) ebbe a felsorolásba – a további ismétlések elkerülése okán – nem kerültek be.

1. Folyamatos információ nyújtás szükséges a társadalmi egyeztetésben résztvevő szereplők mindegyike részéről.

- A szervezet működésének nyilvánossága több kommunikációs csatorna, eszköz használatával szükséges, a vonatkozó honlapokon (szervezet saját honlapja, adott társadalmi egyeztetés dokumentálására szolgáló honlapok, társadalmi egyeztetések információs honlapja, szektor szervezeteinek gyűjtő honlapja) kívül feltétlenül szükséges, hogy a szervezet biztosítsa a lehetőséget az információjutáshoz egyéb eszközök használatával (személyes, telefonos információnyújtás, esetleg szóróanyagok, kiadványok, stb.).
- A társadalmi egyeztetésekre - amelyekben a szervezet részt vesz, azt lebonyolítja, vagy abban közreműködik – vonatkozóan is folyamatos információ szolgáltatás biztosítása szükséges az összes szereplő részéről.

2. Közigazgatási döntéshozatalhoz minden esetben társuljon társadalmi egyeztetés

- A közigazgatási szerv működési, strukturális adatainak és munkatervének nyilvánosságra hozatala (a szervezet honlapján keresztül) segíti a társadalmi egyeztetési folyamatokban való részvétel tervezhetőségét, követhetőségét minden érdeklődő szereplő számára.

3. Civil oldali kezdeményezést követően, törekedjen a közigazgatás arra, hogy érdemben foglalkozzon a felvetéssel, amennyiben erre lehetőséget lát, építse be munkatervébe a kezdeményezés tárgyát képező problémafelvetést.

- A civil oldali problémafelvetés gyakorlatilag bármilyen kommunikációs csatorna használatával történhet (honlapon való közzétételtől, a petíciók megfogalmazásáig változatosak a lehetőségek), de minden esetben gondoskodnia kell a kezdeményezőnek arról, hogy a közigazgatási szektor felé küldött üzenete célba találjon, azon szervezetet és személyeket megtalálja, amelyek érintettek az adott kérdés kezelésében.

⁹⁹ Hangsúlyozva még egyszer, hogy szükségesnek tartjuk a közpolitikai és szakmapolitikai döntéselőkészítési folyamatok olyan szabályozását, amely lehetővé teszi, hogy minden fázisában, folyamatosan megjelenjenek a társadalom és gazdaság szereplői által képviselt, vallott értékek, érdekek, szaktudás. Hosszú távon jó közpolitika és szakmapolitika – meggyőződésünk szerint – kizárólag az érintettek aktív és folyamatos részvételével működhet.

4. Tervezés

- A társadalmi egyeztetés tervezése során is szükséges a jövőbeli partnerek meghatározott körének bevonása, nyilvános konzultáció a tervezésről (a formák, a kommunikációs csatornák, az időterv, a finanszírozás, és az értékelés folyamatának tervezéséről). Lehetőség szerint – a korlátozó tényezők tudomásul vétele mellett – a bevont partnerek által elfogadott terv szülessen a társadalmi egyeztetés lebonyolítására.
- A tervezés tényének és eredményének nyilvánosságra hozatala a honlapon keresztül történhet, mindemellett a közigazgatási szervhez a témával kapcsolatos egyeztetésre bejelentkezett szervezetekhez, illetve a civil szervezetek által ismert a témában érintett, érdekelt potenciális partnerekhez üzenetet szükséges eljuttatni a folyamat beindulásáról. (Ez történhet közvetlen megkereséssel pl. e-mailben vagy levélben.) Ezzel párhuzamosan kell a konkrét társadalmi egyeztetés dokumentálását megkezdeni, erre vonatkozó adatok gyűjtését és nyilvánosságra hozatalát beindítani. Kialakítani vagy aktiválni azt a felületet, amelyen az együttműködés dokumentálását menedzselik majd. (A legalkalmasabb eszköz erre is a társadalmi egyeztetést lebonyolító vagy koordináló szervezet erre a célra használatos honlapja, továbbá az egyeztetéseket tartalmazó gyűjtő honlap.)

5. Vélemények, javaslatok begyűjtése

- Ajánlott a vélemények begyűjtését a lehető legnyitottabb formában megvalósítani, hogy minél több szereplőt érjen el a javaslat-kérés, és minél aktívabban reagáljanak rá, ezáltal minél több irányból, minél több vélemény, érdek és igény kerüljön becsatornázásra, jusson a társadalmi egyeztetésben résztvevő partnerek tudomására.
- A kommunikációs csatornák olyan kombinációja szükséges, amely segítségével a fenti célok megvalósíthatók, az internetes kommunikáció mellett ki kell használni az alábbi kommunikációs csatornák nyújtotta lehetőségeket az érintettek megszólítására: közvetlen megszólítás levélben, e-mailen keresztül, személyes vagy Internet alapú fórumok, konferenciák, kérdőíves információgyűjtés, sajtómegjelenések, közmeghallgatás, alkalmi és rendszeres szakmai beszélgetések, testületi, bizottsági munka.
- A vélemények nyilvánosságra hozatalának legpraktikusabb módja a társadalmi egyeztetés dokumentálására szolgáló honlap. Amennyiben a döntéselőkészítési folyamat témája és a társadalmi egyeztetés lebonyolításának módja indokolja, szükséges véleményre szabott reagálást adni annak beküldőjének, szintén a honlapon, illetve e-mailben vagy postai levélben.

6. Megoldási alternatívák kidolgozása

- A döntéselőkészítési folyamat ezen fázisában a közigazgatási és a civil szakemberek közös összehangolt koncentrált munkájára kell törekedni, praktikusán zárt együttműködési forma javasolt a megoldási alternatívák kidolgozására.

- Lehetőséget kell biztosítani alternatív szakértői vélemények megszületésére és nyilvánosságra kerülésére, és ezen szakértők, szakemberek konzultációba való bevonására.
- Leginkább használható kommunikációs eszközök: alkalmi és rendszeres szakmai beszélgetések, testületi, bizottsági munka (mindamellet, hogy a folyamatos nyilvánosságot a honlap segítségével biztosítani kell).

7. Megoldási alternatívák megvitatása, konszenzus kialakítása

- A társadalmi egyeztetési folyamatban törekedni kell az oda-vissza folyó kommunikáció kiterjesztésére, azaz alkalmat, kommunikációs lehetőséget kell biztosítani minden vélemény, érdek becsatornázáson túl arra is, hogy az érintett és érdeklődő szervezetek, szakemberek véleményének ütközése, megvitatása is megtörténjen, kialakulhasson konszenzusos megoldás, minden résztvevő által elfogadott konszenzusos döntés.
- Az információk többirányú áramlását támogató kommunikációs eszközök használata a leghatékonyabb ebben a fázisban, feltétlenül szükséges továbbra is ezen eszközök átgondolt kombinációját alkalmazni, főleg olyan kommunikációs eszközökre gondolunk, mint honlap, személyes vagy internet alapú fórumok, konferenciák, sajtómegjelenések, alkalmi és rendszeres szakmai beszélgetések, testületi, bizottsági munka stb.

8. Döntéshozatal

- A hazai gyakorlatnak megfelelően a döntéshozatalba nem kerülnek bevonásra a civil szektor képviselői, a döntés joga és felelőssége a döntéshozóé. Hosszú távon viszont nem zárjuk ki annak a lehetőségét, hogy a partnerség a közigazgatás és a civil szektor képviselői között abba az irányba fejlődik, hogy együttműködésük a döntés megosztására is kiterjed.

9. Döntés kommunikációja, elfogadtatása

- A döntéshozatalt követően – amennyiben erre a folyamat korábbi fázisaiban nem volt lehetőség – szükséges a beérkezett véleményekre visszacsatolást biztosítani.
- Feltétlenül szükségesnek tartjuk, hogy a döntéshozók alkalmat biztosítsanak arra, hogy a döntéselőkészítésbe bevont, belépett partnerek mindegyikének lehetősége legyen meggyőződni a meghozott döntés minőségéről, azt elfogadhassa. Ennek érdekében a folyamat dokumentálásának erre a fázisra is ki kell terjednie, továbbá aktív és kétirányú kommunikációt kell folytassanak (lehetéges eszközök: honlap, személyes vagy internet alapú fórumok, konferenciák, stb.).

10. Értékelés

- Minden társadalmi egyeztetésről annak lezárását követően készüljön összegző értékelés, melyet nyilvánosságra kell hozni. Ebben kiemelt felelőssége van a társadalmi egyeztetést szervező, koordináló szervezetnek.
- Az értékelés módszertanát az igények és lehetőségek határozzák meg. A különböző empirikus és elméleti szakértői vizsgálatok mellett, a résztvevők által végzett elemzések, létrehozott közös bizottságok alakítása teheti teljessé az értékelés metodikáját.
- Az értékelésekben szereplő információkat hosszú távon érdemes hozzáférhetően dokumentálni, mivel komoly tapasztalatokkal szolgálhat nemcsak az adott társadalmi egyeztetést elemzőknek, hanem a további társadalmi egyeztetések támogatásához is.

HIVATKOZOTT IRODALOM, MUNKÁK, HONLAPOK JEGYZÉKE

- *A kormányzat civil stratégiája 2003. április*
- *Az Országos Fejlesztési Konceptió társadalmi vitájának monitoringja, Századvég Politikai elemzések Központja (2006)*
- *Ágazati civil cselekvési terv az ÖTM civil kapcsolatainak fejlesztésére 2007-2010 Tervezet*
- *Bárdos Ferenc: Tanulmány az Észak-Magyarországi regionális társadalmi egyeztetési folyamatokról (2006) Társadalmi Egyeztetések Eljárási Normarendszere Program*
- *Bíró Endre: Nonprofit Szektor Analízis (2002) NOSZA projekt, EMLA Egyesület, Budapest*
- *Faur Márta: Út a nyitott jogalkotás felé, Fundamentum 2003/3. száma*
- *Harmadik jelentés a nemzeti stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról (2006), Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért*
- *Helyzetkép a civil párbeszéd kormányzati és ágazati intézményrendszeréről, javaslat a továbbfejlesztés irányaira, Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Munkaügyi és Civil Kapcsolatok Főosztálya, Budapest, 2003. október*
- *Intézkedési terv az ÖTM civil kapcsolatainak fejlesztésére 2007-2008*
- *Jelentés a nemzeti stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról (2005), Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért*
- *Márkus Eszter (szerk.): Ismerd, értsd, hogy cselekedhess. Nonprofit Szektor Analízis, Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról, EMLA, 2005*
- *Második jelentés a nemzeti stratégiai anyagok tervezésének nyilvánosságáról (2005), Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért*
- *Petr Pelcl, Piotr Hańderek, Farkas István: Társadalmi részvétel a területfejlesztésben Közép-Európában, Aarhusi Egyezmény és Regionális Fejlesztési Projekt, MTvSz (2002)*
- *Strukturális Alapok átlátható felhasználása Magyarországon, A társadalmi részvétel és a nyilvánosság fejlesztése a Nemzeti Fejlesztési Terv előkészítése során, Transparency International Budapest (2006)*
- *Weber, Max (1919) Politika, mint hivatás, ford.: Glavina Zsuzsa, In: A tudomány és a politika mint hivatás, Kossuth, 1995.*
- www.jogalkotas.hu
- www.nonprofit.hu
- www.beingcitizen.eu

A PROGRAMBA BEVONT SZAKÉRTŐK FELSOROLÁSA

A program lebonyolítói:

Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány munkatársai:

Gerencsér Balázs

Porkoláb Anikó

Oprics Judit

Kökény Dalma

Magyar Természetvédők Szövetségének (MTvSz) munkatársai:

dr. Farkas István

Dönsz Teodóra

Éger Ákos

Reflex Környezetvédő Egyesület munkatársai:

dr. Kalas György

Latjmann Csaba

A program tanácsadó testülete:

Bárdos Ferenc	–	Életfa Környezetvédő Szövetség ügyvezetője
Garas Ildikó	–	vezető tanácsos, Szociális és Munkaügyi Minisztérium Társadalmi Párbeszéd és Civil Kapcsolatok Főosztálya
Nemoda István	–	főosztályvezető, Szociális és Munkaügyi Minisztérium Társadalmi Párbeszéd és Civil Kapcsolatok Főosztálya
Puskásné dr. Sütő Katalin	–	Pénzügyminisztérium Társadalmi Közkiadások Főosztályának civil referense
Scsaurszki Tamás	–	nonprofit szakértő
Farkas István	–	MTV SZ ügyvezető elnöke
Gerencsér Balázs	–	NIOK Alapítvány igazgatója

Az országos munkacsoport tagjai:

dr. Angyal Péter	–	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Alkotmányjogi Kodifikációs Osztály
Berghold Brigitta	–	NOSZA Egyesület
dr. Földes Ádám	–	Társaság a Szabadságjogokért
Garas Ildikó	–	Szociális és Munkaügyi Minisztérium Társadalmi Párbeszéd és Civil Kapcsolatok Főosztálya
dr. Hasznos Erika	–	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium
Jávor Benedek	–	Védegylet
Király Edina	–	Országgyűlés Civil Irodája
Kovács Bence	–	Független Ökológiai Központ Alapítvány
Márkus Eszter	–	NOSZA Egyesület
Nagy Gábor Miklós	–	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Nagyházi György	–	Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Területpolitikai Főosztály
Nemoda István	–	Szociális és Munkaügyi Minisztérium Társadalmi Párbeszéd és Civil Kapcsolatok Főosztálya
Rajnai Gábor	–	Ecovast Magyarország Egyesület

A regionális munkacsoport tagjai:

dr. Battonyai Boglárka	–	Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet
Bárdos Ferenc	–	Életfa Környezetvédő Szövetség
Csontos Kornélia	–	Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség
Dandé István	–	Magyar Szegényellenes Hálózat
F. Nagy Zsuzsanna	–	Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány munkatársa
Herpainé		
Márkus Ágnes	–	Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet
Könczölné		
Utasi Valéria	–	Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Területfejlesztési Főosztály
Lajtmann Csaba	–	Reflex Környezetvédő Egyesület

Patterman Lilla	–	Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács
dr. Pánovics Attila	–	Pécsi Zöld Kör
Tóth Gábor	–	Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség

Az ágazati munkacsoport tagjai:

Apró Antal Zoltán	–	Non-profit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége
dr. Bényei Andrásné	–	Non-profit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége
Hajtman Ágnes	–	Levegő Munkacsoport
dr. Jakab Annamária	–	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
dr. Kalas György	–	Reflex Környezetvédő Szövetség
László Mónika	–	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Márton Izabella	–	Szociális Szakmai Szövetség
dr. Mikula Lajos	–	Fiatal Gazdák Magyarországi Szövetsége (AGRYA)
Szováti Márk	–	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Agrárvidék-fejlesztési Főosztály
Vizi Orsolya	–	Levegő Munkacsoport

A program támogatója az Európai Bizottság.

A program záró-konferenciájának támogatója az Országgyűlés Civil Irodája.



A kiadvány az Európai Bizottság támogatásával készült.

Budapest, 2007

www.osszefogas.nonprofit.hu/teen

www.niok.hu, www.nonprofit.hu

www.mtvosz.hu

www.reflex.gyor.hu