

# CIVIL KURÁZSI

## HOZZÁSZÓLÁS SZABÓ MÁTÉ VITAINDÍTÓJÁHOZ

Domaniczky Endre

(az NCA tanácstagja\*)

Majd' egy évvel ezelőtt a Pallasz Páholyban már meghallgattam egy hozzászólást Szabó Mátétól, amelyben megelőlegezte az NCA-val kapcsolatban leírt mostani véleményét, s nagy meglepetést váltott ki.<sup>1</sup>

A vitaindítóban – legalább utalás szintjén – sok mindenről szó esik, akár csak az eddigi hozzászólásokban. A fő kérdés: a társadalom nagykorúsága, egy öntudatos, bátor, érdekeit képviselni képes, véleményét vállaló magyar társadalom víziója. Civil társadalomról is beszélhetünk, bár ez kettős jelentéstartalommal bír, hiszen egyszerre utalhat az állampolgárok összességére magánemberként, illetve a civil szervezetekre és a mögöttük állók körére. A magam részéről ez utóbbival kapcsolatban tennék néhány megjegyzést.

### CEZÚRÁK A MAGYAR ÖNSZERVEZŐDÉSTÖRTÉNETBEN

A Szabó Máté által említett diszkontinuitás-problémát én történelmileg kiterjeszteném legalább két évszázaddal visszamenőleg.<sup>2</sup> Ha így nézzük a magyar folyamatokat, a cezúrák sokkal élesebben kirajzolódnak. Az első törés a jakobinus-mozgalom felszámolását követően jelentkezett, amikor az 1790-es országgyűlés táján virágzásnak induló olvasókörok és egyéb, már a politikával is kacérkodó társaságok egy része – a tagok kivégzése vagy börtönbüntetése, illetve állásának elvesztése miatt – kiürült. A kortársak nyomasztó csendről írtak, amely mintegy három évtizedig tartott. A reformkorban azonban az egyre-másra alakuló szervezetek mögött megjelentek azok is, akik egykor, fiatalon az első civil szervezeteket alapították. Átadhatták tehát az általuk felhalmozott tudást és tapasztalatot a következő generációnak.

A helyzet hasonló volt 1848 után, amikor majd két évtizedes osztrák megszállás vetett véget a civil szervezetek első virágkorának.<sup>3</sup> A második virágkort

\* Az NCA tanácstagja: 2009. február 16. és 2010. június 30. között.

a kiegyezés hozta el, de a civil szektor a reformkori alapokon szerveződött újjá, s itt megint az előző generáció tapasztalatai jelentették a hajtóerőt.

Ezután egy felemás cezúra következett. A kontinuitás nem szakadt meg, csak megfogyatkozott, összeszűkült, illetve köddé vált a civil szektor egy része a területcsökkenés, valamint a tagságbeli emberveszteségek nyomán. Ettől eltekintve 1867-1941 között folyamatoságról beszélhetünk, s egyértelműen látható, hogy máig ez volt a leghosszabb nyugodt periódus a magyar önszerveződéstörténetben.

A '30-as évek dereka táján aggasztó jelek kezdtek mutatkozni. Az állam egyes esetekben civil szervezeti formát öltött, s voltaképpen e köntösben saját pénzén látott el feladatokat. Egyre gyakrabban jelentkeztek purifikációs törekvések, mivel a civil szervezetek úgymond „egymással versenyezve igyekeznek kiaknázni a helyi társadalom rendszerint egyébként is sok oldalról igénybe vett anyagi erejét”.<sup>4</sup> Ez a szűrés, tisztítási hajlam a '30-as évek végére már jogszabályi szinten is megjelent, s a háborúba lépést követően megindult a civil szervezetek feloszlata. 1941-1944 között a zsidó szervezetek (nem egy esetben 100-150 éves oktatási, vallási és karitatív szerveződések) feloszlata ment végbe. A csúcspont Szálasi idején köszöntött volna be, de a mintegy 600 civil szervezet feloszlata tartalmazó rendeleteit elsöpörte a front.

Aki életben maradt, fellélegezhetett – volna. A Horthy-korszakban megalakított jogszabályok alkalmazásával ugyanis 1945-1950 között elsősorban Rajk és Kádár több mint tízezer civil szervezet feloszlata rendelte el. Ami tehát 1944-ben csúcspontnak számított, 1950-ből visszanezve főpróba volt. A háborús veszteségekkel (tagság sorozása, határok változása miatt) egybe számolva a 1941-1950 között vélhetően az 1937-es magyar civil szektor nagyjából 90%-át eltörölték a föld színéről.<sup>5</sup>

A koncepció kiváló volt: a társadalom ellenállás nélküli alávetéséhez e második társadalmat is szét kellett zilálni. A jogi eszköztár pedig már a háború elején ehhez készen állt. S ha mindez még nem elég, Rajk és Kádár teremtett is: egy új, felülről vezérelt „álcivil szférát”, amely nem egyesületekből, hanem társadalmi szervezetekből épült fel, s amely szerveződésében, működésében csak fakó mása volt a letűntnek. Ez az álcivil szektor burjánzott aztán tovább, s vele a jogforrási rendszer is a rendszerváltásig. A diszkontinuitás itt van, de nem 1989-ben, hanem 1950-ben. És van ugyanakkor kontinuitás is: a Kádár-rendszer társadalmi szervezetei és a rendszerváltás utáni társadalmi szervezetek között, s nem csak szervezetileg, de személyileg is. S ami rosszabb: ez öröklődik is, vagyis mintaként a Kádár-rendszerbeli minta megy tovább! Ez egy komoly akadálya a civil szféra újjáalakulásának, de lássuk be, tiszta lapot nem is várhattunk volna.

A három cezúra: a.) jakobinusok; b.) neoabszolutizmus; c.) 1941-1950 közül az első hiába tartott három évtizedig, a civil szervezetek tagjainak egy része

megélte a reformkort, s így átadhatta tapasztalatait, nem csak civil szervezeti, de más államszervezeti értelemben is (az ország különállása ugyanis biztosított volt, s bár országgyűlést nem hívtak össze, a vármegyék zavartalanul működtek). Némiképp más a helyzet a neoabszolutizmussal, ahol bár csak két évtizednyi volt a megszállás, s az ország különállása és a vármegyei autonómia egyaránt sérült, a reformkori nemzedék deresedő homlokkal, de 1867 után ott folytathatta a szervezkedést, ahol 1849-ben abbahagyta.

A legutolsó periódus az előbbiektől több okból is különbözött: már maga a szétverési fázis is egy évtizednyire nyúlt, s mellette volt háború, megszállás, diktatúra, amely az államszervezet mellett a társadalom szövetét az alapokig szétzilálta. A szervezetek egy része már e körülmények nyomán is szétesett, eltűnt. Amelyik pedig túlélte, annak a működését előbb nehezítették, aztán el is lehetetlenítették. Ezután következett négy évtized, amikor mindazok, akik látták még a régi civil szektor fényét, részt vettek működésében, áthatotta őket az az ethosz, amely másfél-két évszázada gyűlt és hagyományozódott a magyar társadalom egy részében – nos, ők némaságra kárhoztattak. Mire eljött a rendszerváltás, a kialakult forradalom – amelynek lényegét Tőkés Rudolf oly lakonikus tömörséggel ragadta meg<sup>6</sup> – nem volt már tetterős, közéletben szerepet vállalni képes személy, aki az egykorvoltról gyakorlati példát mutathatott volna. Kosáry Domokos, aki televízió adta tovább emlékeit, egymagában ehhez már kevés volt. És mit kezdhettünk volna az egykori bohókás cserkészfiúkkal, akik a demokráciában, életük alkonyán próbálták visszaálmódni az elvesztett évtizedeket?

Én tehát azt mondom, hogy a diktatúra hossza, és a társadalom szétesése a két legfőbb oka annak, hogy ma egy továbbélő Kádár-rendszerről beszélhetünk. A mintákat azoktól kaptuk, azoktól lestük, akik abban szocializálódtak, s akik elfeledték vagy nem is ismerhették a háború előtti civil életet. Mi pedig ezt adjuk tovább a gyermekeiknek, s kisebb mértékben még ők is. S így válik igazzá Dahrendorf tétele a 6 hónap-6 év-60 év összefüggéseivel. Magatartásmintákat, szokásokat nem lehet erővel változtatni, főleg nem azoknál, akik évtizedekig egy tükörvilágban (a mostani ellentétében) éltek, s főleg nem azoknak, akik ugyanebben éltek, de most hajlamosak ezt elfeledni.

Ha két generáció alatt túljutunk a rendszerváltáson (ide nem értve az én nemzedékeket, amely a nyolcvanas években volt gyerek), akkor szerencsések és gyorsak voltunk. A sietősöknek csak megemlítem, hogy amikor a kiegyezés létrejött, és az ország végre egy lehetőséget kapott, hogy behozza lemaradását, csak az 1910-es évekre sikerült a középmezőnybe felzárkóznunk, és nagyrészt ebből éltünk (vasutak, gyárak, téjeszesített uradalmak) 1989-ig. Most a következő nekilendülés következik, amelyből csak annyi biztos, hogyha béke lesz (külső és belső egyaránt), akkor 40-50 év múlva felzárkózhatunk a Nyugathoz vagy inkább saját magunkat eljuttathatjuk arra a szintre.

## HAZAI VAGY NYUGATI MINTÁK

A Nyugathoz viszonyulás szerintem a civil szektor esetében is kulcskérdés. Régi vita ez, amelyben a magam részéről továbbra is kisebbségi véleményt képviselem. Szabó Máté több helyen említi, hogy az EU „a megkerülhetetlen modell”, illetve hogy a „Nyugat... nagykorúnak, 'egyenrangúnak'...”<sup>7</sup> kezd definiálni egyes országokat. Pontosan a hazai civil szektor két évszázados története erősített meg abban, hogy a Nyugat és az EU kifejezések árnyaltabb használatára van szükség. Az út célja természetesen az EU, a Nyugattal való „egyenrangú” viszony, de – és itt Tőkés Rudolf „Inspector General”-járá<sup>8</sup> is utalva mondom –, hogy ez a vágy, ez a cél nem ment fel minket a magyar múlt, a magyar megoldások megismerésének feladata alól. Megértem, hogy a dolog nehéz, és – különösen igaz volt ez a '90-es évek elejére – sokkal jobban hangzik azt mondani, hogy vegyük át ezt vagy azt, mert szép, és mert glóriával vonja körbe a „Nyugat” vagy az „USA” felirat, de pontosan két évtized múltán kénytelenek vagyunk látni, hogy ami ott oly szépen és jól működik, itthon hervadozik.<sup>9</sup> Úgy látom, hogy a hazai civil szektor egy helyben járásához ez a kutatói attitűd is hozzájárult, amely az előzmények fáradságos összekapargatása helyett csupán különböző, vélt vagy valós számsorokból próbált jövőbeli intézkedéseket javasolni, intézmények felállítását vagy megváltoztatását felvetni. Az, hogy posztkommunista valami (mert ilyen még két évtized múltán is sokat tudunk mutatni), nem elég ok arra, hogy rögtön nyugati minta másolásába fogjunk! A helyes sorrend szerintem az egykori magyar megoldás megismerése, feltárása, és ennek ismeretében a külföldi példák vizsgálata. A fordított sorrend csak felesleges idő- és pénzpocsékolás.

Pár szót azonban még a kutatók felelősségéről, amely ezen a területen amúgy is óriási. Ma még – mint Kákai László fogadtatása az NCA össztüneti értekezletén is megmutatta – nem egyszer akár a verbalitás végső határáig is meg kell küzdeni a véleményünkért. Ugyanakkor ha kellő számú „talpas civil” támogat egy „kutatói” javaslatot, akár jó, akár nem, még jogszabály is lehet belőle. A civil lobbik – a kádári kapcsolatok romjain – tovább építkeztek, s nem csupán a civil szektor egy részét mozgatják, hanem az államapparátusban is megjelentek. Az egy tévhit, hogy a civilekhez az ért, aki civil szervezetben tag volt. Ez szép dolog, fontos dolog, de az államigazgatásban elsősorban igazgatási gyakorlattal rendelkező, az apparátus működését átlátó szakemberekre és kutatókra van szükség, akik civil kötődés helyett az államhoz lojálisak. Amíg ez nem változik, az állam, s annak képes fele: a közigazgatás csupán álproblémák megoldásával foglalkozik, ahelyett, hogy a mindkét félnek: államnak és társadalomnak, s ezek kivételéseinek: közigazgatásnak és a civil szektornak egyaránt fontos ügyeket karolna fel, oldana meg.

## AZ NCA-RÓL KULCSSZAVAKBAN

Az NCA-ra – mint az elmúlt két évtized e területen felmutatott legnagyobb eredményére – kanyarodván azt kell mondanom, hogy Szabó Mátéval sok tekintetben egyet értek, s a gyakorlat az ő meglátásait igazolja. Mégse látom szükségszerűnek az NCA eltűnését, mégha a mostani, szűk kört eltartó, átláthatatlan és drága, bürokratikus szerkezet ellen többször is felszólaltam.<sup>10</sup>

Egy pénzalap léte mindenképpen fontos tényező az állam esetében éppúgy, mint az önkormányzatoknál. Ennél fontosabb a párhuzamosságok megszüntetése, amelyre az elmúlt 6 év alatt sem került sor. Vagyis, ha van NCA, és ez a civil forrás, akkor szűnjenek meg vagy olvadjanak be a minisztériumok és egyéb szervek civil alapjai.

Mondjuk ki: központi szinten egy pályázati alap van, egységes szabályrendszerrel, s a civil szervezet vagy nevesítve kap pénzt a költségvetésből vagy innét.<sup>11</sup>

Tisztázni kell a központi alap és az önkormányzati (megyei és helyi önkormányzatok) civil alapjainak szerepét, elkerülendő az átfedéseket. A helyi civil alapokban – per analogiam – én mindig kis NCA-kat láttam,<sup>12</sup> és látok most is azzal a különbséggel, hogy ha központilag a jogi személyiség nélküli civil szervezeteket nem is támogatjuk, helyben őrölük is gondoskodni kell, hiszen a településért, a közösségért tevékenykedő szervezetekről van szó, amelyek a forma miatt hátrányt nem szenvedhetnek.<sup>13</sup>

Az NCA működését látva az alap és az állam viszonyát is szükséges átgondolni. Közpénzről – akárcsak jelenleg helyi szinten – központi szinten is csak az állam dönthet. A kollégiumok – amelynek legitimációját Szabó Máté oly találón vitatta – valamilyen felállás szerint (én a regionalisat javaslom) maradhatnak, de kisebb létszámmal és kizárólag tanácsadó testületként, amelynek tagjai évente egyharmadnyian rotálódva cserélődnek. Az NCA elé így bemehetnének jogszabálytervezetek, támogatási kérelmek, és ki lehetne kérni a tanácsukat pályázati elvekkel kapcsolatban is.<sup>14</sup> Azonban sosem szabad elfelejteni, hogy ebben a viszonyrendszerben az állam az erősebb fél, nála van pénz, információ és hatalom, vagyis a döntés joga, és ez még nagyon sokáig így marad majd.<sup>15</sup> Az NCA szervezetét, szabályzatait a minisztérium készíti, és adja ki, a civilek javaslatának kikérése mellett. Az NCA államszervezetben elfoglalt helyével kapcsolatban pedig csupán utalnék rá, hogy a terület mintegy másfél évszázadig a belügyminisztériumhoz tartozott.

Ha az állami oldal párhuzamosságait sikerült megszüntetni, akkor következhet a civil összeférhetetlenség. A 2007-es közpénzes törvény szándéka jó volt, de a gyakorlati megvalósítás három év múltán is döcögős. A döntéshozók kizárása mellett mondjuk ki, hogy aki – akár állami, akár önkormányzati szinten – civil tanácsadó testületben vesz részt, két évig ne pályázhasson.

## A CIVIL SZEKTOR ÉS A POLITIKA

Az összeférhetetlenség óhatatlanul is felveti a civil szektor „ártatlanságának” kérdését, mint erre a vitában hozzászóló Tőkés Rudolf és Balázs Zoltán utaltak is. A politikától hermetikusan elzárt civil szektor – akár helyi, akár országos szinten – a gyakorlatban nem létezik.<sup>16</sup> A politika hatása azonban sokszor pozitív, egy-egy kezdeményezést felkarolva jelentős eredmények felmutatását is elősegítheti, de az egyre gyakoribb „erőből politizálással” viszont évek munkája dönthető össze egy ilyen, elsősorban bizalmon és kiszámíthatóságon alapuló együttműködésben, mint a közigazgatás-civil szektor kapcsolat.

A hozzászólók a civilek politizálására figyelmeztettek. Szerintem ez természetes dolog, hisz a civil szektor a társadalmat képezi le. Veszélyessé a folyamat akkor válhat, ha a másik oldalon, döntéshozói, államapparátusi oldalon egyik vagy másik szint ilyen vagy olyan módon kedvezik a többihez képest. Ezek a formák és módszerek roppant változatosak, s nem tartóztathatóak fel semmiféle jogszabállyal, pusztán önkorlátozással. És itt visszakanyarodtunk a társadalom érettségéhez. Vajon az a társadalom, amely egy maga fölött kasztként tenyésző politikai elitet termel ki, mennyiben tudja ellenőrizni, számonkérni ezt az attitűdöt? Egyszóval: hogyan tudja kikényszeríteni az önmérsékletet egy olyan társadalom, amely húsz évvel a diktatúra vége után még mindig argót beszél és összekacsint – ahogy erre Balázs Zoltán oly találóan utalt.<sup>17</sup>

## KONKLÚZIÓ

A végső következtetés: a civil kurázsi, amely alatt az öntevékeny, önkéntes polgár attitűdjét értem, elfoszlott valahol a háború után. Bár létezett és hatott egykoron, hiszen az önkéntesség szép példáit csodálhatjuk számtalan épületben szerte az országban,<sup>18</sup> mára emléke sem maradt, s mikor a kutató elmereng róla, előbb jutnak eszébe más országbeli minták, minthogy saját múltunkra, elődeinkre hivatkozzon. Nem feltétlenül szükséges segélykérőn tekingetni, hogy a civil kurázsit honnét plántáljuk át. Láttuk, itt volt, elődeink ismerték, gyakorolták, s a magyar történelem azt is megmutatta, hány év és hány generáció múltán hathatja utódainkat újra át.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Szabó Máté: A magyar nonprofit szféráról való gondolkodás, elhangzott: Civil Jelentés 2007/2008 bemutatója, Pallasz Páholy 2009. 03. 04.

<sup>2</sup> Csak megemlítem a török hódoltság időszakát, amely – legalábbis a mai országterületen – lezárta a korábbi civil szerveződések nagy részét, s hatását ha mérni nehéz is, de máig ma-

gunkon érezhetjük. Elegendő erre csupán néhány példát említeni. Már a 14. században megjelentek olyan, a mai egyesületek előképeinek tekinthető civil szerveződések, amelyek beteg-ápolással, segélyezéssel, temetkezéssel foglalkoztak. Ezek közül néhány egészen a 20. századig töretlenül működött. Nagy kérdés az ország fejlődésének szempontjából nézve, hogy milyen normákat, szokásokat közvetített volna egy ilyen régtől fogva kontinuos civil szektor felénk, a ma élők felé. Bővebben l.: Domaniczky Endre: A jogállam és a civil szektor Magyarországon, különös tekintettel a helyi önkormányzatokra (Bp., Publikon, 2009).

- <sup>3</sup> A korszak a magyar civil szektor szempontjából felemás eredményre vezetett: az ekkor oktrojáltan behozott egyesületi jogszabályok tartalmilag jóval megelőzték korukat, s a mai egyesületi törvényünk több rendelkezésében visszaköszönnek paragrafusai. Ugyanakkor a szervezetek alakulását jelentősen megnehezítették, s kiváló besűgőhálózatot is működtettek annak érdekében, hogy a létező civil szervezetek csak a mindennapok egy vékony, szakmai szeletében működhessenek. A korabeli jogalkotásra l.: Béli Gábor: Magyar jogtörténet (Pécs, Dialóg, 2000) című könyvét.
- <sup>4</sup> Vö.: 181.001/1937. BM körrendelet. L. bővebben: Domaniczky i. m. 75-76. o.
- <sup>5</sup> Adatokat l. Domaniczky i. m. 2-3. melléklet.
- <sup>6</sup> TÓKÉS Rudolf: Civil társadalom: államfüggő alattvaló, vagy autonóm állampolgár? In: Politikatudományi Szemle 2009/3. szám 169. o.
- <sup>7</sup> Szabó i. m. 159. o.
- <sup>8</sup> Tőkés i. m. 171. o.
- <sup>9</sup> Ezt már Janus Pannonius is észrevette, amikor így ír: „Mert ad a hely, de el is vesz a szellemtől –, ki tagadná?/ S látszik a versen, hogy merre, hol is született./ Rég a latin környék latinabbá tette a versem,/ barbár táj barbár szóra kaptja a szám.” (A narni Galeottóhoz) <http://mek.niif.hu/06700/06722/06722.htm#919>, 2010.02.10-i állapot.
- <sup>10</sup> Lásd bővebben: Domaniczky Endre előterjesztése az NCA Tanács 2010. június 21-i ülésére a magyar civil szektorral kapcsolatos joganyag fejlesztéséről.
- <sup>11</sup> Fontos szempontot jelentene, ha jogszabályi szinten is deklarálnánk, hogy az állam a civil szervezeteket nem eltartani akarja, hanem hozzájárulni az általa fontosnak tartott célok társadalmi szempontból minél hatékonyabb megvalósításához. L. még: Balázs Zoltán: Lassú civilizálódás (In: Politikatudományi Szemle 2009/3. 172. o.)
- <sup>12</sup> L.: Domaniczky Endre: Önkormányzati civil politika kiépítése Budapest XVIII. kerületében (In: Civil Szemle 2006/2. 65-91. o.)
- <sup>13</sup> Csak röviden jegyzem meg, hogy ellentétben a pártok civil szektorral kapcsolatos terveivel, továbbra is szükségesnek tartom egy új egyesületi törvény megalkotását, amely kitörli a társadalmi szervezet rosszízű fogalmát a hétköznapiokból, és visszaveszi a civil közösségeket is a civil szervezetek közé.
- <sup>14</sup> Egyúttal viszont meg kellene szüntetni a Tanácsot és két hatáskörét: a kifogáskezelést és az elvi irányítási hatáskört. Az előbbi jogi végzettség és ismeret híján döcögösen működik, s az ismeretek hiánya egy jogorvoslati lehetőségtől fosztja meg az érintetteket, utóbbi viszont – főleg ha „regulázási düh” ül a Tanácson – az átláthatatlanságot és a káoszt növeli az egyébként is kaotikus jogszabályrengetegben.
- <sup>15</sup> A félreértések elkerülése végett megjegyzem, hogy volt időszak, amikor a civil szektor volt

erősebb, például a reformkorban. Ezt a régi, intézményeket teremtő és fenntartó, az állammal kooperáló civil társadalmat, illetve annak egy szeletét mutatja be: Tóth Árpád: Önszervező polgárok (Bp., L'Harmattan, 2005) című könyve. Szabó Máté szép utópiájáról – „[a] civil az állampolgár, a civil szervezetek a polgárok szabad egyesülései, akik önkéntes munkájuk során közösségi feladatokat oldanak meg” (Szabó i. m. 162. o.) – e könyvet olvasva derül ki, hogy magyar földön mindez már létezett, és valóban lehet visszaút az 1%-tól a 100%-ig!

<sup>16</sup> Különösen igaz ez egy olyan civil szektorra, amely az állampárt által uralt társadalmi szervezetekre épült rá.

<sup>17</sup> „Ha valaki valamilyen 'civil szervezetben' tevékenykedik, netán 'van neki' egy alapítványa vagy hasonlója, akkor az meglehetősen valószínűséggel azt jelenti, hogy közpénzek kreatív megszerzésében és elköltésében szerzett komoly tapasztalatokat...” Balázs i. m. 173. o.

<sup>18</sup> Egyik kedvenc példám az 1823-ban alapított Emberbaráti Egylet által emelt és működtetett szombathelyi kórház. Bővebben l.: Szommer Ildikó: A szombathelyi Emberbaráti Egylet megalakulása és működése (In: Vasi Szemle 1993/4. 563-569. o.)