

## Elemzés

# Vékony határvonal húzódik a bejelentett lobbitevékenység és a korrupciós befolyásolási kísérletek között, avagy melyek a szuverenitás észszerű határai

**Azon túl, hogy a lobbizást mint tevékenységet az Amerikai Egyesült Államokból eredeztetik, formáját tekintve szinte minden legfelsőbb politikai döntéshozatallal rendelkező személy vagy személyösszesség körül valamilyen formában megtalálható, mondhatni a hatalom velejárója. Amennyiben kizárni nem lehet, megfelelő szabályozása indokolt, különben olyan belső és külső szuverenitási (és biztonsági) kérdéseket vet fel, amelyek jelenleg az Európai Unió és Magyarország vezetőit egyaránt foglalkoztatják. Az USA-ban már több mint 100 éve tudják, hogy a nemzeti érdekek képviselése, a közélet tisztasága és a korrupció csökkentése ugyanolyan fontosságú, ezért szigorú nyilvántartási és bejelentési kötelezettségeket írnak elő az alapvetően oda nem tartozó érdekek képviselői számára. Annak ellenére, hogy az USA lobbiszabályozása iránymutató tud lenni, az Európai Uniónak és Magyarországnak soha nem látott szüksége áll fenn arra, hogy a lobbiszabályozásának megreformálása által meghúzza szuverenitásának markáns határvonalait.**

A szuverenisták elképzelésében a hatékony, erős Európai Unió egy autonóm legitimációjú, de egyben heterogén szerkezetű – a nemzetállamok létét elfogadó –, pluralisztikusan szervezett „alkotmányos” szerveződés, amelyben a polgárok érdeke elsőbbséget élvez a nemzetközi jogi szereplők, nem kormányzati szervezetek (NGO-k) érdekeivel szemben. Ahogyan az Egyesült Államok 1776-os Függetlenségi Nyilatkozata és az ország későbbi alkotmánya is megalapozta, a legfőbb alkotmányos elv az USA-ban a (nép)suverenitás elve, amelynek érvényesülését az országban minden politikai, gazdasági változás mellett is biztosítani kell. A jelenkor egyik nagy kérdése, hogy ezt az EU közösségi-intézményi nyelvére miképpen lehet lefordítani a külső nyomás és lobbitevékenység elleni védelem tekintetében.

Az erős, szuverén Európai Unió azt jelenti, hogy a saját külső, illetve belső szuverenitását képes megvédeni, és az uniós politikák területén a közjó érvényesül úgy, hogy az utólag, a polgárok, a társadalmi érdekvédelmi csoportok és pártok eltérő érdekeinek szembesítése, a bátor politikai akaratképzés révén állapítható meg.

### ***1. A szuverenitás kérdése és az Európai Unió – fogalmi keretek***

Az Európai Unió külső és belső szuverenitása kapcsán tisztázzuk először a kérdést: mit is jelent valójában a szuverenitás? A francia eredetű szó, fogalom a legegyszerűbben megfogalmazva a többi állam/terület befolyásától való teljes önállóságot és függetlenséget jelenti. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a szuverenitás önrendelkezést jelent a külső erők általi befolyásolással, a heteronóm, alávetett állapotot létrehozni akaró törekvésekkel szemben.

A külső szuverenitás lényege hagyományosan az, hogy az állam a nemzetközi élet független szereplője, felette nincs más hatóság, a nemzetközi jogképessége és cselekvőképessége teljes, a belső szuverenitás pedig az a képesség, hogy a jogrendjét maga alkotja és alkalmazza, valamint szuverénként főhatalmat gyakorol a saját területén.

A „szuverén” eredetileg egy ország, állam abszolút monarcháját, uralkodóját jelenti. Ilyen vezető állami személyiségek korábban a császárok és királyok voltak, míg a modern polgári demokráciákban az állam – mint szuverén – hatalmát az emberek megválasztott képviselőik, vezetőik útján gyakorolják. A szuverén fogalma tehát összekapcsolható a demokrácia legfőbb lényegével, ami a nép mint szuverén döntése útján létrejött hatalmat foglalja magában.

A közösségi integráció által kifelé mutatott szuverenitás azt jelenti, hogy az EU közössége alapvetően maga dönthet a saját sorsáról. A nemzetközi rendszer keretei között maga alkotja meg azokat a szabályokat, amelyek szerint működni akar, és amelynek keretei között polgárai szívesen élnének. Ebben van valamennyi föderatív, közvetlen demokratikus és „alkotmányos” (az elsődleges jogforrásokon alapuló) rendszerszerűség, amelyet – az uniós közösségfelelős intézményei, illetve a jogalkotási mechanizmusok révén – az EU önmagának megteremt.

Ez különleges többletértéket ad az EU szuverenitásának: nemcsak kül- és biztonságpolitikai önállóságról, függetlenségről van szó, hanem a belső rend szabadságáról is. A fontos közösségi normákat őrző, korszerűen hagyományőrző értékközösség, a klasszikus liberalizmusra építő intézménytisztelet, a közvetlen demokrácia és a közösség külső-belső szuverenitása össze kell, hogy tartozzanak a jövő Európai Uniójában. Ezzel járna jól az EU-s közösség.

A más régiókkal vagy nagyhatalmakkal való összehasonlítás ezt is megerősíti, ugyanis az elmúlt években akár a migrációs, biztonságpolitikai kihívások, akár az adósság- és euróválság, a járvány vagy az egy éve dúló szomszédos háború miatti gazdasági helyzetkezelésben látszó különbséget látva, az EU önálló, karakteres arculatának elvesztése még jobban kirajzolódott. Az arculatvesztés pedig nem megfelelő út sem a nemzeti, sem pedig a kormányközi, európai uniós politikában, sem a közös együttműködésekben.

Kijelenthetjük tehát: egyrészt ma újra láthatjuk, mennyire fontos lenne az Európai Unió erős szuverenitása. Másrészt – nevezetesen például az NGO-k lobbitevékenységében – az előbb leírt fontos fogalmak, a nem pusztán fizikai

értelemben vett határok elmosódását, vagyis a szuverenitás növekvő felhígulását figyelhetjük meg.

Az Európai Unió szuverenitásának valódi értékét igazán úgy tisztázhatjuk, ha megvizsgáljuk az előbb említett rossz folyamatok és irányok mögött rejlő okokat.

Az EU-s szuverenitás, így az önálló európai karakter felhígulása alapvetően két fő tévhitből fakad: először is abból a felfogásból, hogy az emberi fejlődés magasabb szintjét érnénk el, ha a tagállami identitást és az európai kulturális, politikai szuverenitást, illetve biztonságpolitikai cselekvési jogot gyengítjük, puhítjuk új, nemzetközi hálózatok-intézmények, magasabb szintű szupranacionális „hatóságok” javára. Emellett ott van az az erősödő hit, meggyőződés is, hogy ez egy visszafordíthatatlan civilizációs és globalizációs folyamat, az ezt kritizálók – így például a nemzetközi NGO-k lobbitevékenységét is bírálók – pedig nem akarják meghallani a modern idők hangját.

Mindkét megközelítés csak részben reflektál a valóságra, így nem is tükrözheti vissza korrekt módon azt. Először is, a meggyengített szuverenitás nem eszköz a nemzetközi stabilitás és a korszerű haladás eléréséhez, hanem sokkal inkább veszélyt jelent, mert a kiszámíthatóság és a hosszútávú tervezhetőség rosszabb lehetőségeit veti vissza a kontinentális és nemzetközi térbe. Másodszor, a globalizáció jellemzőit ismerve, a szerves és természetszerű fejlődési folyamat helyett sokkal inkább a gazdasági és politikai kényszereket látjuk – és van legitim oka annak, hogy a globalizációt magát, vagy például a nemzetközi jogvédő vagy gazdasági szervezetek, a szuverén államok és az uniós intézmények életét alakítani akaró lobbiszervezetek működését kritikával illessük, és a nemzetközi elitek támogatta globalizáció negatív hatásait valamiképpen kiszűrhessek vagy csökkenthessek.

Az államok erős szuverenitása, a világos nemzeti, politikai és kormányközi intézményi határok, az identitását nem feladó európai együttműködések viszont legtöbbször a politikai helyzetek és feszült konfliktusok tisztázását, rendezését hozták magukkal, a külső, idegen beavatkozási lehetőségek mérséklése útján. Ez

stabilitást és biztonságot, sajátos karaktert adott Európának, és gazdasági előrelépést, társadalmi jólétet hozott a kontinens népei számára.

Ezzel szemben, ha a szuverenitás elvének figyelmen kívül hagyása, a szuverenitás tiszteletben tartásának elmulasztása mindig válságokhoz, feszültségekhez vagy annál még rosszabbhoz: akár háborús időszakokhoz vezetett. Általános elvként rögzíthető, hogy a kölcsönösen tisztelt szuverenitás éppen az ilyen hatalmi-politikai, eszkalációs jellegű folyamatokat képes kizárni, de legalábbis ezek lehetőségét jelentősen képes csökkenteni.

Az Európai Unió kapcsán azért is indokolt a szuverenitás kérdését vizsgálni, mert maga az EU egy részben kormányközi (intergovernmentális), részben nemzetek fölötti (szupranacionális) jellegű európai integráció, amely ugyanakkor az államiság bizonyos jegyeit is magán hordozza. Az Európai Bizottság az intézményrendszer középpontjában egy kormány jellegű intézményként is felfogható, az Európai Tanács elnöke kvázi államfőként jár el, jeleníti meg az EU-t a nemzetközi kapcsolatokban, továbbá van külön kül- és biztonságpolitikai főképviselő is, etc. Az Európai Unió intézményeiben tehát a külső megbízásra lobbitevékenységet végzőkkel szemben ugyanúgy védelmi mechanizmusra van szükség, mint akár például egy nemzetállam törvényhozása tekintetében.

Egy szuverén Európai Unió nem engedheti meg magának, és legfőképpen saját polgáraival szemben, hogy ne jelenítse meg önmagát autonóm módon és magabiztosan, hogy ne vállalja saját közösségi érdekét a nemzetközi politikai arénában. A szuverenitás gyakorlása azt jelenti, hogy az EU mint integrációs közösség elsajátított valamit, nevezetesen a saját érdekei és függetlensége megvédésének a képességét, ami egyben azt is jelenti, hogy a kapcsolódó problémákat általában segítség és külső ráhatások nélkül, természetes módon és önállóan oldja meg. Ez adja az Európai Unió szuverenitásának fontosságát, és a lobbitevékenységekkel szembeni erős védekezés lényegét.

A következőkben térjünk rá az Európai Uniót érintő, a témával szorosabban összefüggő jogi aspektusokra.

## ***2. A lobbitevékenység európai uniós szabályozása és egyes fontos kérdései***

Az európai integráció alapvető céljait a Lisszaboni Szerződés 3. cikke [rögzíti](#), mely szerint az Európai Unió hivatott saját határain belül előmozdítani a békét, szabadságot, biztonságot és a polgárok jólétét. Ennek megfelelően kiemelt fontossága van annak, hogy az Unió tagállamainak társadalmi hallathassák hangjukat, be legyenek vonva az uniós döntéshozatalba, illetve hogy a tagállamokban élő és társadalmi, gazdasági funkciókat betöltő civil szervezetek, gazdasági szereplők is valamilyen módon bekapcsolódhassanak az Európáról szóló diskurzusba, a kontinensünk jövőjéről hozott döntések meghozatalának folyamatába. Az érdekérvényesítés az unióban alapvetően három fontos pilléren nyugszik: a tagországi érdekeken, a gazdasági és civil szféra szereplőin, illetve az aktuális témák összességén. Míg a tagországi érdekek halmaza a tagállamok számához igazodik, addig a másik két pillér vonatkozásában több ezer ügy, probléma, kombináció [lehetséges](#).

Az eltérő tagállami érdekek, együttműködési kényszerhelyzeteket eredményeznek, számtalan háttérmegállapodást, komoly tárgyalási erőfeszítéseket igényelnek és egy pezsgő politikai és diplomáciai környezetet hoznak létre, melyben a sokszor kusza és egymást keresztező érdekek egyeztetése jelenti a legfőbb kihívást. Ebben a folyamatban játszanak fontos szerepet az érdekérvényesítő lobbisták, akik tagállamaik, piaci megbízóik, illetve egy képviselt társadalmi csoport vagy érdek előmozdítása céljából fejtik ki tevékenységüket, de jellemzően inkább piaci és/vagy tagállami megbízások alapján.

A Lisszaboni Szerződés 11. cikkében [rögzíti](#), hogy *„Az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.”* Ezzel összhangban a fenti folyamatok során az unió intézményei az átláthatóság és etika értékeinek megfelelően járnak el, illetve kellene eljárniuk. Az Európai Unió hivatalos weboldalán [úgy fogalmaz](#), hogy *„demokratikus rendszer átláthatósága lehetővé teszi az emberek számára, hogy könnyebben részt vegyenek a döntéshozatali folyamatban”*. Az átláthatóság,

nyitottság és elszámoltathatóság alapvetően fontos sarokpontjai egy jól szabályozott lobbikörnyezetnek. Ezt tükrözi az [EUMSZ](#) 15. cikke is, mely szerint *„Az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek a lehető legnyitottabb módon végzik munkájukat a civil társadalom részvételének biztosítása és ezáltal a jó kormányzás előmozdítása érdekében.”*

a) *Átláthatósági nyilvántartás*

A fentebb hangsúlyozott átláthatóság és nyilvánosság biztosítása érdekében az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közös átláthatósági nyilvántartást tart fenn, mely az érdekképviselők tevékenységének felügyeletére hivatott. A nyilvántartással összefüggésben az EP-képviselők is tesznek közzé információkat a lobbistákkal fenntartott kapcsolataikról. Az [átláthatósági nyilvántartás](#) tartja számon az uniós jogalkotást és a szakpolitikák végrehajtását befolyásolni szándékozó szervezeteket és [érdekcsoportokat](#). A nyilvántartás tartalmazza, hogy az egyes szereplők milyen érdekek mentén és milyen forrásokból fejtik ki tevékenységüket. A nyilvántartás a polgárok számára is elérhető, ami valóban hozzájárul a nyilvánosság és átláthatóság széles körű megvalósulásához, azonban ki kell hangsúlyozni, hogy ez a hozzáférés érdemi ráhatást nem biztosít a tagállami társadalmaknak a lobbiszabályozás alakítására és az elszámoltathatóságot is csak közvetve [segíti elő](#).

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság 2021. májusában fogadta el azt az [intézményközi megállapodást](#), amely a Parlament és Bizottság megállapodása nyomán még 2014-ben létrehozott nyilvántartást kötelezővé teszi az elmúlt években szerzett pozitív tapasztalatokra támaszkodva és a lobbitevékenységekkel összefüggő növekvő kihívások kezelésének érdekében. Az intézményközi megállapodás úgy fogalmaz, hogy *„Kötelezővé kell tenni a nyilvántartást oly módon, hogy az egyes aláíró intézmények által elfogadott egyedi határozatok útján olyan azonos hatású intézkedéseket hoznak, amelyek bizonyos típusú érdekképviselési tevékenységek folytatását az érdekképviselők nyilvántartásba vételétől teszik függővé.”* A dokumentum elérendő célként az aláíró



intézmények és az unió intézményei, illetve a tagállamok esetleges képviselői között az átlátható és etikus érdekképviselet megvalósítását határozza meg és kijelöli az összehangolt megközelítés kereteit, valamint működési elveit is.

A megállapodás 3. cikke keretezi az **„érintett tevékenységek”** azon körét, melyeknek közös vonása és célja az uniós jogalkotás, illetve a szakpolitikák irányainak befolyásolása. Ilyen tevékenységnek minősül többek között találkozók, konferenciák vagy egyéb rendezvények szervezése, az azokon való részvétel, a kommunikációs kampányok, platformok és hálózatok létrehozása, megszervezése, de ilyen a szakpolitikai dokumentumok, állásfoglalások, illetve felmérések megrendelése és elvégzése is. A dokumentum széles körben sorolja a nem érintett tevékenységek körét is, melybe elsősorban bizonyos szakmai tanácsadási tevékenységek, illetve egyes tagállami szervek és politikai pártok, valamint egyházi szervezetek által kifejtett tevékenységek tartoznak. A megállapodás meghatározza továbbá, hogy a regisztrálóknak milyen információkat kell benyújtaniuk a nyilvántartásba vételi kérelemmel.

Miként létezik az európai parlamenti képviselők tevékenységét szabályozó, annak korlátait kijelölő **magatartási kódex**, úgy az átláthatósági nyilvántartásban szereplő szervezetekre, intézményekre is egyaránt vonatkozik ilyen szabályzat. A kódexben megfogalmazott etikai és magatartási elveknek való megfelelés a nyilvántartásba vétel feltétele, illetve az ott bennmaradáshoz is elengedhetetlen az abban foglaltak betartása. A teljesség igénye nélkül a regisztrációért folyamodóknak különösen a következő feltételeknek kell megfelelniük, szabályokat kell betartaniuk: az Unió intézményeivel való kapcsolattartás során mindig névvel, nyilvántartási számmal kell azonosítaniuk magukat, nyilatkozniuk kell az általuk támogatott érdekekről és célkitűzésekről, illetve meg kell jelölniük az általuk képviselt érdekelteket.

Tisztességtelen módon, jogosulatlan nyomásgyakorlással nem szerezhetnek információt vagy segíthetnek elő döntést, valamint kereskedelmi haszonszerzés céljából nem élhetnek vissza nyilvántartásba vételükkel, továbbá nem okozhatnak



kárt az uniós intézményeknek, nem károsíthatják a nyilvántartás hírnevét. A nyilvántartásba felvettek felelőssége gondoskodni arról, hogy az általuk szolgáltatott információk mindig teljesek, naprakészek, pontosak és nem félrevezetőek. A nyilvántartásba vétellel a kérelmező vállalja, hogy tiszteletben tartja az uniós szabályokat, kódexeket és iránymutatásokat, azok végrehajtását és alkalmazását nem akadályozza, és nem készíti az EU képviselőit a rájuk vonatkozó szabályok és magatartási normák megsértésére, illetve volt uniós tisztségviselő foglalkoztatása esetén eleget tesznek a különleges helyzetből adódó titoktartási követelmények betartásának és betartatásának.

Ennél a pontnál érdemes megjegyezni, hogy a gyakorlatban ez a szabály nem mindig érvényesül tökéletesen, számos alkalommal merültek fel összeférhetlenségi aggályok volt uniós politikusok piaci szereplőknél végzett későbbi tevékenysége kapcsán. Elég például a volt holland uniós biztos, Neelie Kroes [ügyére](#) gondolni, aki a közhatalmi pozíciójának elhagyását követően szinte rögtön jól fizető pozíciót kapott az Uber tanácsadó testületében és megpróbálta a holland kormánynál kilobbizni a vállalat kedvező megítélését és ügyeinek előnyös elbírálását. Ez az eset is kapcsolatba hozható a fent idézett magatartási szabállyal, melynek vonatkozásában legalábbis kérdéses a rendelkezés betartása és érvényesülése. A fenti szabályokon kívül a magatartási kódex számos egyéb, hasonló rendelkezést tartalmaz.

A megállapodás és az ahhoz kapcsolt politikai nyilatkozatban foglaltak végrehajtását a három érintett intézmény főtitkára közvetve egy igazgatótanácson keresztül felügyeli és irányítja, a napi operatív irányításért közös tisztviselőkből álló titkárság felelős.

Az átláthatósági nyilvántartás éves műveleteiről minden évben készül egy jelentés, mely összefoglalja és áttekinti az adott évben az EU-ban zajlott lobbitevékenységeket.

*b) A kapcsolattartás átláthatósága*

Az **intézményközi megállapodás** hatálya alá tartozó érdekképviselőkkel tervezett megbeszélésekről az előadók, árnyékelőadók és a szakbizottsági elnökök kötelessége online tájékoztatást adni. Ez a tájékoztatási kötelezettség minden olyan megbeszélésre vonatkozik, amely megfelel a már fentebb hivatkozott intézményközi megállapodás kritériumrendszerének. Az Európai Parlament többi képviselője nem köteles a részletes közzétételre, de az Európai Parlament eljárási szabályzatának megfelelően a tervezett találkozót nekik is nyilvánosságra kell hozniuk. A részletes közzétételi kötelezettség hiánya gyengíti az átláthatósági keretrendszer hatékonyságát és kikapukat teremthet az esetleges visszaéléseknek.

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság **feltételeességi intézkedések** keretében köthet egyes érdekképviselői tevékenységeket előzetes regisztrációhoz, valamint ezt kiegészítendő a közös keretek megerősítése érdekében további **átláthatósági intézkedéseket** fogadhat el. Ilyen intézkedéseket a fenti három intézményen kívül más uniós szervek, hivatalok és ügynökségek is elfogadhatnak, illetve a tagállamok is hozhatnak ilyen döntéseket állandó képviselőikre vonatkozóan. Jelenleg a három intézmény a következő körökben alkalmaz feltételeességi és kiegészítő átláthatósági intézkedéseket: döntéshozók találkozói a nyilvántartásba vett érdekképviselőkkel, az érdekképviselőkkel tartott találkozók közzététele, az uniós intézmények személyzetének találkozói a nyilvántartásba vett érdekképviselőkkel, tagság, illetve részvétel csoportokban, rendezvényeken és tájékoztató üléseken, levelezési listák, belépés az uniós intézmények épületeibe.

Az eljárási szabályzat a nem hivatalos testületként működő közös munkacsoportok vonatkozásában is előír éves nyilatkozattételi kötelezettséget, melyben fel kell tüntetni minden támogatást, melyet a munkacsoport pénzben vagy természetben kapott. Hasonló a helyzet a parlamenti személyzet többi tagjával is, akikkel kapcsolatban a személyzeti szabályzat tartalmaz rendelkezéseket, melyek a szakmai és személyes függetlenség fenntartását hivatottak elősegíteni.

*c) A rendszer problémái*

Miként azt Alberto Alemanno, a HEC Paris jogászprofesszora elmondta, annak ellenére, hogy az unió etikai és integritási rendszere „meglehetősen kifinomult és fejlett”, számos kiskapu található a szabályozásban, ami sebezhetővé teszi a rendszert, különösképpen az Európai Parlament vonatkozásában. Itt gyakorlatilag semmilyen komoly szabály nincs előírva a képviselők számára, valamint az etikai szabályok betartatását sem lehet hatékonynak nevezni. Elég Eva Kaili esetére gondolni, aki úgy szónokolhatott az Európai Parlamentben korrupcióellenes fellépésről és európai értékekről, hogy közben marékszámra vitte haza a katarai kenőpénzt.

A rendszer hiányosságaira az a tény is rámutat, hogy az európai parlamenti képviselők csaknem negyedének mellékállása folyamatosan összeférhetlenségi problémákat okoz, szintén nagyon károsan érintve az integráció nemzetközi megítélését egy olyan korszakban, amikor a hitelesség, a megbízhatóság és a stabilitás a sikeres jövő záloga.

Ursula von de Leyen bizottsági elnök még 2022 végén jelentette be, hogy az Unióban folyamatosak a munkálatok a szabályok megerősítésén. Ennek keretében létrehoznának egy új etikai testületet, amely az összes felmerülő ügyet megvizsgálná és az unió egyes intézményei között előmozdítaná a szabályok összehangolását is. Az Európai Bizottság elnöke kifejtette, hogy nem csak a szigorú szabályok a fontosak, hanem az is, hogy azok egységesen az Unió valamennyi intézményére vonatkozzanak. Ezek a mondatok jól hangzanak, azonban nem adnak garanciát a helyzet javítására, csupán az ígéretések körét bővítik.

Az európai szabályozás vonatkozásában a legtöbb visszaélés bizony NGO-k részéről történik, amelyek a civil társadalom érdekképviselete mögé bújva igyekeznek befolyást vásárolni az uniós politikában. Erre legjobb példa a nemrég kibontakozott Katar-gate-ügy, melynek kapcsán a témát övező diskurzus megélénkült.

Február 13-án egy német néppárti EU parlamenti képviselő, Monika Hohlmeier, aki a Képviselőház költségvetési ellenőrző bizottságának elnöke, az ellenőrzés és az

átláthatóság fokozása érdekében az amerikai Foreign Agents Registration Act [FARA] uniós megfelelőjének létrehozását szorgalmazta.

Az amerikai FARA-jogszabály előírja, hogy minden harmadik országbeli politikusnak és lobbiképviselőjüknek regisztrálnia kell magát, és egy nyilvánosan hozzáférhető weboldalon részletesen fel kell tüntetnie az amerikai törvényhozókkal folytatott munkáját, beleértve minden hivatalos szerződést és díjat. Az Európai Néppárt a nem kormányzati szervezetek átfogó pénzügyi előszűrését szorgalmazta, mielőtt azok felkerülnének az EU átláthatósági nyilvántartásába, valamint az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek közötti szerződéses megállapodások közzétételét. Egy ilyen jogszabály bevezetése jelentős lépést jelentene az uniós intézmények nagyobb átláthatósága felé, de ehhez az Európai Bizottság jogalkotási javaslatára lenne szükség. Az uniós FARA-ra vonatkozó követelések jelenleg nem képezik részét Roberta Metsola, az Európai Parlament elnöke által javasolt [reformcsomagnak](#).

*d) A magyar lobbiszabályozás és a „guruló dollárok” ügye*

Az uniós aspektusokhoz kapcsolódóan a magyarországi szabályozás vonatkozásában meg kell különböztetni a hazai gazdaság szereplőinek a magyar politika irányainak befolyásolása érdekében végzett lobbitevékenységét, illetve a politikán belüli érdekérvényesítéssel összefüggő érdekképviselőket, különös tekintettel a külföldi pártfinanszírozás kérdésére.

Hazánkban a lobbizást először a [2006. évi XLIX. törvény](#) szabályozta, melynek az lett volna a célja, hogy egységesítse az érdekérvényesítés szabályait, biztosítsa a nyilvánosságot és megerősítse a döntéshozásba vetett közbizalmat. A lobbitorvény azonban sikertelennek bizonyult, azt a szabályozás célcsoportjai és az általános tapasztalat egyaránt élesen kritizálta. A törvény [megteremtette](#) a lobbisták regisztrációjának kötelezettségét, azonban ez a státusz alig járt előnyökkel, így a regisztrált lobbisták száma alacsony maradt. A második Orbán-kormány 2011-ben hatályon kívül helyezte a lobbitorvényt, viszont a [2010. évi CXXXI. törvény](#) és az

[50/2013. kormányrendelet](#) keretében a lobbizás egyes aspektusait továbbra is szabályozza, de már a 2010-es törvényben az alapelvek között rögzítésre került, hogy a hátrányos helyzetű, marginalizált társadalmi-gazdasági csoportok véleménye a lehető legszélesebb körben jelenjen meg a társadalmi egyeztetésben. A fenti jogszabályok mellett uniós tagállamként hazánkban is érvényesülnek és működnek a fentebb részletezett szabályok és intézmények, ennek ellenére a szabályozás nem tekinthető teljesnek és hiánytalanoknak. A jogszabályokat kiegészítik a kormányzat és az üzleti szektor között kötött stratégiai együttműködési megállapodások, amelyek hozzájárultak a felek közötti kommunikáció normalizálódásához, illetve a szakpolitikai párbeszéd megélénküléséhez. A stratégiai megállapodások különösen három feldolgozóipari ágazatban bírnak nagy jelentőséggel, így a járműgyártás, elektronika és a gyógyszeripar területén.

Az ellenzék számára a 2022-es országgyűlési választás során külföldről nyújtott támogatások ráirányították a figyelmet egy nagyon fontos és akut közéleti problémára. A **guruló dollárok ügye** rámutatott arra, hogy a globalizáció előrehaladtával, az internet és közösségi média, illetve a multikulturalizmus térnyerésével a kultúrharcos törekvések az NGO-k leple alatt igyekeznek beavatkozni a szuverén országok belpolitikai folyamataiba. Ezt leggyakrabban közhasznú tevékenységek támogatása jogcímén teszik, így juttatnak forrásokat az általuk támogatott politikai narratívák képviselőihez. A magyar jogszabályok azonban tisztán fogalmazzák. A magyar [Párttörvény](#) kimondja, hogy „párt vagyoni hozzájárulást más államtól nem fogadhat el. A párt külföldi szervezettől – jogi státusától függetlenül – és nem magyar állampolgár természetes személytől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el.” Kapcsolódó jogszabály a [Civil törvény](#), mely a közvetlen politikai tevékenységet definiálja, valamint a [Választási eljárásról szóló törvény](#), ami többek között a kampányeszközök körét adja meg és rögzíti a kampánytevékenység fogalmát.

Jól látható tehát, hogy a guruló dollárok ügye kapcsán fényt kapott a magyar szabályozás és a jogalkalmazó újszerű kihívással került szembe: precedensértékű

ügyben kell mérlegelnie és döntenie, hogy a civil szféra szereplői és a politikai aktorok külföldről történő finanszírozása esetén mi a jogszerű eljárás. A politikai pártok felügyeletét ellátó Állami Számvevőszék elnöke, Windisch László elmondta, amennyiben bebizonyosodik, hogy egy civil szereplő politikai kampánytevékenységet fejtett ki, ez esetben rá is vonatkoznak a pártok finanszírozására, köztük a tiltott külföldi pártfinanszírozásra vonatkozó szabályok.

Az ügy aktuális és egyre szélesebb körben előforduló problémára hívja fel a figyelmet, miszerint a lobbitevékenység és az érdekképviselet határokon átívelő jellege indokolttá teszi a nemzeti jogszabályok felülvizsgálatát és a nemzetközi jogszabályokkal, irányelvekkel, egyezményekkel való magasabb szintű összehangolását.

### ***3. A lobbitevékenység szabályozása az Egyesült Államokban***

A politika- és jogtudomány a gazdasági és a politikai alrendszerek közti kapcsolatot már évtizedek óta vizsgálja. A demokratikus berendezkedések konzerválásának érdekében nélkülözhetetlen a politikai szféra kifelé irányuló kapcsolódási pontjainak a feltárása. A világ különböző pontjain más és más irányú kapcsolatok alakultak ki az imént említett alrendszerek között: van, ahol a politikai alrendszernek van primátusa a gazdasági alrendszer fölött, míg máshol ez a kapcsolat fordítottan áll fenn. A demokratikus berendezkedésekben értékítéletet ilyen téren rendkívül nehéz tenni: az egyik vagy a másik alrendszer elsőbbsége nem jelent minőségbéli romlást a demokráciákra nézve. A különböző alrendszerek kapcsolódási pontjain viszont fedett vagy nyílt módon külföldi szereplők is megjelenhetnek, mely a nemzetállamok szuverenitása szempontjából roppant aggályos jelenség.

A politikai és a gazdasági alrendszer között közvetítők jelentek meg már évszázadokkal ezelőtt, őket nevezzük közkeletűen lobbistáknak. A lobbisták kapcsolatot teremtenek a politikai élet, a gazdasági élet és a civil szervezetek között. A lobbisták – fizetségért cserébe – a kapcsolati rendszerük segítségével a törvényhozást kívánják befolyásolni, így pedig gazdasági előnyhöz juttatva a

megbízójukat. Az átláthatóság hiányával viszont demokratikus alapelvek sérülhetnek, illetve külföldi megbízók esetén nemzetbiztonsági kockázatot jelenthet a lobbizás. Az Egyesült Államokban felismerték a lobbikérdés szabályozásának fontosságát és olyan jogi keretrendszert hoztak létre, mellyel transzparenssé vált a lobbisták tevékenysége a kormányzat és a polgárok számára, miközben figyeltek arra is, hogy a lobbistáknak az érdekérvényesítéssel kapcsolatos jogai se sérüljenek – melyet az 1776-os függetlenségi nyilatkozat biztosít számukra.

Az 1995-ben elfogadott, jelenleg is hatályban lévő szövetségi lobbitorvényt („The Lobby Disclosure Act”) számos korábbi szabályozás előzte meg, melyekről érdemes egy pár szót ejtenünk, ha az Egyesült Államok képviselőinek szuverenitáshoz való viszonyát meg szeretnénk érteni. Az 1920-as években a lobbisták érdekérvényesítésének köszönhetően nehezen tudott a törvényhozás dűlőre jutni lobbiszabályozás terén.

Az első lobbizással kapcsolatos törvény 1936-ban született meg kereskedelmi hajózási törvény („mercant marine act”) néven, mellyel a lobbisták érdekérvényesítési tevékenységét az iparágon belül regisztrációhoz kötötték. A külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvényt („foreign agents registration of lobbying act” – rövidítve FARA) 1938-ban fogadták el. A FARA megkönnyítette a kormányzat és a nép számára az addig szürkezónában mozgó lobbisták megítélését, mely különösképpen fontos volt annak tekintetében, hogy külföldi érdekeket szolgáló személyekről volt szó. 1946-ban pedig megszületett a „federal regulation of lobbying act”, amely már minden lobbitevékenységhez szövetségi törvényi keretet biztosított. A törvények létrejötte részben Woodrow Wilson és Harry S. Truman amerikai elnökök ügye melletti elkötelezettségének is köszönhető.

Az országuk szuverenitását féltő és transzparenciát elváró amerikai politikusok a 20. század elején már a lobbisták tevékenységének megreformálásán gondolkodtak: az 1912-es választási kampány során Woodrow Wilson amerikai elnök kampányprogramjává tette a lobbizással szembeni féllépést. Később Truman



elnök úgy fogalmazott, hogy *„nagyon sok igen gazdag szervezet tart fenn lobbistát Washingtonban. Azt mondanám, hogy az Egyesült Államok tizenötmillió polgárát képviselik lobbisták. A többi százötvenmilliónak csak egy reprezentánsa van, akit leginkább azért választottak meg, hogy őket képviselje – ő az Egyesült Államok elnöke”*. John F. Kennedy pedig a fogyasztók elnöke kívánt lenni, hiszen véleménye szerint ők az egyetlenek, *„akinek nincs nagyhatalmú lobbistája Washingtonban”*.

Truman és Kennedy gondolatait olvasva egyértelművé válhat számunkra, hogy a lobbistákat és a lobbisták által képviselt szereplőket – melybe beletartoznak más tagállamok érdekképviselői szervei is – külön hatalmi tényezőként kezelik a Capitol Hillen. Az abszolút szuverenitás a demokratikus és alkotmányos rendszerekben mára már elképzelhetetlenné vált, így pedig az államhatalmi ágak megosztottsága mellett Thomas Hobbes vagy Carl Schmitt által megfogalmazott szuverenitáselméletek nem érvényesülhetnek a gyakorlatban. Az angolszász világ vezető politikusainak gondolatait szemlélve megállapíthatjuk, hogy a belső szuverenitás teljességére nem törekedhet egy politikai vezető, hiszen kezeit alkotmányos korlátok kötik. Azonban a külső szuverenitás megőrzése érdekében a nemzetállamok mindent megtesznek, hiszen a külső szuverenitás jelentheti az állam önálló nemzetközi jog- és cselekvőképességét, mely által más államoktól függetlenül, önállóan dönthet. A külső szuverenitás biztosításának érdekében, illetve a népszuverenitás elvét követve az Egyesült Államok elnökei annyit tehettek, hogy egy részletes lobbiszabályozást próbáltak meg átvinni a Kongresszuson.

Az 1996. január 1-jén hatályba lépett szövetségi lobbitorvény szerint a Kongresszusban regisztrálni kell a lobbistákat – a képviselt ügyfelek nevével és a képviselt ügygel együtt –, és a kifizetett összegekről is be kell számolniuk a törvényhozás előtt. A lobbisták regisztrációs kötelezettségüknek eleget téve az Egyesült Államok Képviselőházának jegyzőjénél és az Egyesült Államok Szenátusának titkáránál is be kell jelenteniük tevékenységüket. A lobbistáknak a megbízatásuk kezdetétől számítva 45 napjuk van beadni a dokumentumaikat, ennek elmulasztása esetén 50 ezer dollárig terjedő polgári jogi bírság is kiszabható.

A lobbistáknak az aktív státuszuk fenntartásának érdekében negyedévente tudósítaniuk kell a lobbitevékenységeikről, félévente pedig pénzügyi beszámolót kell készíteniük. Az ügyintézőknek és a titkárnak minden szabálysértést az Egyesült Államok Columbia kerületi ügyészéhez kell utalnia.

A jogszabály nem tartalmazza azokat a lobbistákat, akiknek „tevékenysége a szolgáltatási idő kevesebb mint 20 százalékát teszi ki”, így nem szabályozza az alulról építkező (kis donorok) lobbitevékenységet. Minden olyan szervezetet, amely több mint 10 ezer dollárt költ lobbitevékenységre, regisztrálni kell. Az e küszöbérték alatti összegek mentesülnek a jelentéstételi kötelezettségek alól.

Az 1938-os külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvény már több módosításon is átesett és napjainkban is dolgoznak a ráncfelvarrásain. A FARA-t lényegében azért hozták létre, hogy a külföldi érdekeknek dolgozó lobbistákat ki lehessen szűrni, és munkásságuk, képviselt érdekeik nyilvánosak legyenek a kormányzat és az amerikai állampolgárok számára. A Szövetségi Igazságügyi Minisztérium felé minden olyan lobbistának regisztrálnia kell 10 napon belül, aki külföldi partnerrel kötött szerződést. A regisztráció során csatolnia kell egy másolatot a „külföldi ügynököknek” a szerződésükről, illetve kötelező jelleggel félévente beszámolókat kell készíteniük megbízatásaikról. A jogszabály értelmében külföldi megbízónak számíthatnak más országok kormányai, külföldi pártok, külföldi ország törvényei szerint alapított vagy külföldi székhellyel rendelkező szervezetek, illetve amerikai állampolgársággal nem rendelkező személyek is.

Az 1995-ös törvény, valamint az 1938-as külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvény (FARA) adta kikapukat azért érzékelik a szövetségi törvényhozók is, ezért 2023 januárjában a Chuck Grassley iowai republikánus szenátor által vezetett kétpárti szenátorcsoport újból bemutatta azt a szabályozást, amelynek célja a külföldi ellenérdekű felek arra irányuló erőfeszítéseinek visszaszorítása, hogy titokban befolyásolni tudják az Egyesült Államok politikáját. A „Külföldi befolyás nyilvánosságra hozataláról a lobbizásban” szóló törvénnyel az 1995. évi törvényt

módosítanak a regisztrációk bizonyos tartalmára vonatkozó rendelkezés pontosítása érdekében.

Az ok, hogy több külföldi kormány vagy politikai párt megpróbálja befolyásolni az amerikai politikát, például nemzetbiztonsági vizsgálat eredményeként kiderült, hogy a Kínai Kommunista Párt más szervezeteket is használt meghatalmazottként, hogy titokban építhessék a politikai agendát az Egyesült Államok törvényhozásában – érvelt Grassley. Bár a szövetségi lobbitorvény előírja mind a lobbistáknak, mind az őket fenntartó szervezeteknek, hogy tevékenységüket regisztrálják a kormánynál, Grassley szenátor hivatala megjegyezte, hogy egyes agytrösztök és a bűnüldöző szervek olyan rendszereket azonosítottak, amelyekben a Kínai Kommunista Párt szorosan összefüggő szervezeteket és vállalkozásokat használt fel az érdekeik érvényesítésére, amikor az Egyesült Államok kormányánál lobbizott.

A kétpárti szenátorcsapat reformja precedenst teremthet és áttörést hozhat a fedett lobbizással szembeni küzdelemben. Csak úgy mint Európában, az Egyesült Államokban is jelentős gondot okoz az alulról építkező lobbizás („grassroots lobbying”), amelyre az Inspector General 2016-os jelentése is felhívta a törvényhozók figyelmét. A „grassroots” lobbizás keretein belül a külföldi fél a közvéleménnyel helyez nyomást a törvényhozókra, a közvéleményt pedig NGO-kon, sajtótermékeken és véleményvezéreken keresztül kívánják befolyásolni. Az NGO-k az alulról építkező lobbizás melegágyai lehetnek, hiszen a választók felé nem tartoznak felelősséggel – és nem kell szavazatokért harcolniuk –, de megfelelő sajtó és gazdasági háttérrel jelentős nyilvánosságot tudnak kialakítani maguknak, így pedig társadalmi támogatottság nélkül – önjelölt módon – súlyos hatást gyakorolhatnak a demokratikusan megválasztott képviselőkre. A hasonlóan alulról építkező lobbitevékenységre gondolhatott Jonathan Powell is – Tony Blair korábbi kabinetfőnöke –, amikor azt állította, hogy *„a hatalom egy illúzió, melyért ha valaki*

*küzd és végre megszerzi, akkor rögtön a hatalom forrását nem a saját pozíciójában, hanem máshol fogja találni, mint például a médiában.”<sup>1</sup>*

Ezzel együtt a külföldi eredetű lobbizás elleni védelem Amerikában nemzetbiztonsági szempontból hatékonyabban biztosított, mint az Európai Unióban. Európával ellentétben az Egyesült Államokban mára már egy megbecsült szakmának számít a lobbizás, de ehhez szükséges volt egy szigorú és tüzetes szabályrendszer létrehozása. Az Egyesült Államok példája bizonyította, hogy a lobbizás átláthatóbbá tételével nem csak a közintézményekbe vetett bizalom tud nőni, hanem a lobbizás szakmájának „kifehérítésével” egy társadalmilag megbecsült, normákkal és etikai szabályrendszerrel bíró hivatás is létrejöhet. Az USA történeti esettanulmányát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a lobbizás meghatározó kérdésköre nem elbagatellizálható, hiszen egy nem megfelelő szabályrendszer mellett könnyen az országuk szuverenitásának feladásával is fizethettek volna az amerikaiak.

### **Összegzés**

Csakúgy, mint Észak-Amerikában, az Európai Unióban is kikristályosodni látszik, hogy külföldi érdekérvényesítéssel próbálnak befolyásra szert tenni más országok politikai és gazdasági szereplői. Az Egyesült Államokban a Kínai Kommunista Párt rejtett agendaépítése okoz fejtörést, míg az EU-ban marékszámra mérhető a katarai befolyás, de tagállami szinten például Magyarországon is eljutottak a guruló dollárok olyan politikusokhoz, akik egy nemzet, illetve egy politikai közösség szuverenitását csak sokadrangú értéként kezelik.

Mégis elmondható, hogy a fő különbség az Egyesült Államok és az Európai Unió lobbiszabályozásait tekintve az, hogy az USA-ban aligha tudnának olyan szabadon – jogi kiskapukat kihasználva – politikai befolyást szerezni idegen ügynökként működő NGO-k és egyéb politikai aktorok, mint ahogyan azt az EU-ban teszik.

---

<sup>1</sup> Jonathan Powell (2010): The New Machiavelli. How to Wield Power in the Modern World. London, The Bodley Head. no. 19-20.

A katarai kenőpénzek a gyenge szabályozásnak, illetve a nem megfelelő jogi környezetnek köszönhetően eljuthattak Brüsszel könnyen korrumpálható politikusaihoz, mellyel az érintettek nehezen gyógyítható sebeket ejtettek az EU-s intézményrendszeren. Az Európai Unió imázsának romlásával az EU belső és külső hatékonysága jelentősen romolhat, illetve hasonló botrányokkal az EU a nemzetközi politikai rendszerben elfoglalt előkelő helyét is könnyen feladhatja, hiszen egy jó hírnévvel nem rendelkező, alacsony bizalmi indexű intézményrendszerrel a társadalmi és a nemzetközi kooperáció is akadályokba ütközhet.

Egy hasonló horderejű politikai botrányban rendkívül nehéz pozitívumokat találni, de a Katar-gate-botrány kirobbanásával a szavazópolgárok végre egy átfogó képet kaphattak az egyébként is gyengélkedő EU-s intézményrendszer hiányosságairól. Az EU-s állampolgárok jogos követelése, hogy – az ő adójukból eltartott – szupranacionális arénában munkálkodó uniós bürokraták külföldi érdekek helyett az Európai Unió állampolgárainak érdekeiért harcoljanak.

A politika nyelvére lefordítva a szavazópolgároknak mindössze annyi a követelésük, hogy a népszuverenitás elvét követve a brüsszeli döntéshozók az EU belső és külső szuverenitásának védelmében munkálkodjanak ahelyett, hogy külföldi ügynökök ajánlatait elfogadva és azoknak eleget téve más kontinensek gazdasági vagy politikai szereplőit hozzák helyzetbe, versenyelőnybe. A (nép)szuverenitás védelmének fontosságát az Egyesült Államok törvényhozói már megközelítőleg egy évszázada felismerték: a FARA és a szövetségi lobbitorvény pedig például is szolgálhat az EU-s döntéshozóknak, mint ahogy Európának az amerikaiak szuverenitás melletti elhivatottsága is példaértékű lehet. A szuverenitást védelmezni pedig csak úgy lehetséges, ha a különböző jogcímek alatt működő NGO-k – például jogvédő szervezetek – valódi tevékenységi körét, pénzmozgásait és kapcsolati hálóját átláthatóvá teszi egy alaposan kidolgozott szabályrendszer a szavazópolgárok és a döntéshozók számára, mint ahogyan azt tették az Egyesült Államokban is.

Az elmúlt időszak botrányai markánsan rávilágítanak arra, hogy az Uniónak a mostaninál sokkal szigorúbb eljárási szabályokat és következetesebb felelősségi rendszert kell kidolgoznia az érdekképviselőt kérdéskörével kapcsolatban, mert a hiányos illetve a nem megfelelően végrehajtott szabályozás már így is nagyon sok kárt okozott az európai integrációnak és kártékony hatással van az olyan európai értékek nemzetközi képviselőjére is, mint a jogállamiság, a szolidaritás, az egyenlőség vagy az igazságosság. Az Európai Unió vezetői pedig csak akkor beszélhetnek hitelesen demokrácia és jogállamiság kérdéseiről, ha az EU külső és belső szuverenitásának védelme hatékonyan megvalósulni képes a külső, idegen erők és érdekek, így a lobbista szervezetek, NGO-k vonatkozásában is.

Budapest, 2023. március 23.

## Századvég Alapítvány

### ***Századvég Reality Check***

A Századvég Alapítvány kutatásaiban egy új termék kerül bevezetésre Századvég Reality Check néven, az eddig már megismert stratégiai vagy taktikai elemzések köre mellett. A Századvég, hazánk meghatározó agytrösztjeként, mindig is arra törekedett, hogy a cég sokrétű munkája során, általában is ötvözze az elemzést, a kutatást és a közvetlen információátadást, a tények, az adatok értelmezését, a széles közéleti közönség figyelmét és érdeklődését is felkeltő szakmai tevékenysége révén.

A valóságellenőrzés (angolul Reality Check, tkp. szembesítés a realitásokkal) nem más, mint egy második vélemény, amit valamely aktuális (például társadalmi, gazdasági) helyzet állapotáról adnak. Amikor tehát azt mondjuk, hogy valami valóságellenőrzés a meghatározott célcsoport számára, akkor itt valójában az a cél, hogy ráébredjünk az igazságra egy adott helyzetről. A valóságellenőrzés hasonló a tények ellenőrzéséhez, de kevésbé formális.

A közéleti tudatosság terén a fejlődés egyik fontos szempontjának tekinthető, hogy a polgár, a választó, a politika és a gazdaság kérdései iránt nyitott ember a saját gondolatai, és véleménye kialakítása során különbséget tudjon tenni a valóság és a fikció között. A gondolkodási hibák, amiként a nem megfelelő informáltság (a tények, adatok, trendek hiányos vagy rossz ismerete) is befolyásolni tudják az állampolgári, választói viselkedést, és így nem alapos döntésekhez is vezethetnek az élet számos területén. A Századvég „valóságtesztje” rávilágít a főleg hírekből megismerhető közéleti, társadalmi valóságban fontos szerepet játszó tények, adatok, trendek értelmezésének vagy esetleges „kijavításának”, azaz ellenőrzésének fontosságára.