

AZ UNIÓS SZINTŰ NGO-HATALOM

P O K O L B É L A

Az uniós hatalmi szerkezet legnagyobbbrészt a jogászi-bírói döntéseken nyugszik, és az Európai Parlament demokratikus komponense csak befolyásolni tudja ezt a szerkezetet, de ellenőrizni és meghatározni csak kismértékben képes. Ezt a kiindulópontot szem előtt tartva meg lehetett találni azokat az empirikus elemzéseket, melyek az uniós jurisztokratikus hatalmi gépezetének e domináns csoportok felé kinyúló kapcsolódásait mutatták ki az elmúlt években. Először nézzük meg a formailag ugyan az unióon kívül lévő, de ténylegesen az uniós jurisztokratikus hatalmi gépezet szerves részét képező európai emberjogi jogászapparátus (Emberi Jogok Európai Bírósága, EJEB) felé kiépített ilyenféle kapcsolódásokat. Ezután közelebb lépünk az unió belső hatalmi intézményei felé, és egy általános vázlat után a Bizottság tevékenysége felé megnyilvánuló NGO- és más lobbiformákat vizsgáljuk meg, majd az Európai Parlament, a miniszterek Tanácsa és ennek folyamatos gépezetét jelentő Állandó Képviselek Bizottsága (COREPER) körüli befolyásolási szerveződéseket fogjuk szemügyre venni, ami után röviden kitérünk az Európai Bíróság NGO- és lobbiszervezetek általi befolyásolására is. A kutatásban a hangsúlyt elsősorban a „jogvédelmi” narratíva alatt szerveződő csoportok tevékenységére tesszük (jogvédő alapítványok és az ezek által létrehozott és finanszírozott egyesületek, ügyvédi irodák), melyek sokszor az NGO-kutatás címszó alatt található az elemzésekben, de emellett a lobbikutatás, illetve az érdekegyesületi befolyásolás címszavak alatt található elemzéseket is érdemes bevonni.

AZ EJEB JOGÁSZAPPARÁTUSA KÖRÜLI HÁLÓZAT

Ha látjuk, hogy az EJEB döntési mechanizmusa alapvetően az önszerveződő jogászapparátusán nyugszik, melyet jórészt csak álcaként takarnak le az emberjogi egyezményt aláíró államok által kilencéves ciklusra kiküldött bírókból szervezett bírói tanácsok, akkor elsődleges lenne tudni, hogy ebbe az emberjogi apparátusba miként épülnek be az EJEB döntéseit befolyásolni igyekvő mögöttes hatalmi csoportok, illetve az általuk létrehozott NGO-k jogásza.

Sajnálatos módon azonban ilyen feltárások nem találhatóak, és csak néhány nyilvánosságra került NGO-s múlt egyes EJEB-bírók esetében lehet jelzés arra vonatkozóan, hogy itt rendszeres összefonódás is valószínűsíthető. Például Jonko Grozev bolgár EJEB-bíró a megválasztása előtt a Soros-hálózat helyi Open Society-szervezeténél volt vezető, vagy legújabban Darian Pavli Albániából kiküldött EJEB-bíró szintén a helyi albán Open Society vezetői székéből került ki Strasbourgba, és a korábbi magyar EJEB-bíró is a CEU-ból és egy Soros-alapítványi szervezet vezető beosztásából kapta meg ezt a posztot. Ezek azonban csak szórványos adatok, és főként nem a mögöttes emberjogi apparátus vezető tagjainak (*registrar, deputy registrar, senior lawyer* stb.) múltjára vonatkoznak, akik pedig ténylegesen az EJEB-döntéseket megformálják. Ezzel szemben az Európai Unió belső hatalmi gépezete egyes pontjainak össze-

fonódása az őket befolyásolni igyekvő alapítványi vezetőkkel és NGO-funkcionáriusokkal a Wikileaks által nyilvánosságra bocsátott dokumentumokból jól feltárható – például a Soros-hálózat belső használatra készült listája a hozzájuk kötődő 226 Európai Parlament-béli (EP) képviselőről, címmel, mobilszámokkal stb. De ezen túl is a Bizottság elnökének, alelnökeinek és az egyes biztosoknak az NGO-kat működtető alapítványok csúcavezetőivel való intenzív és rendszeres kapcsolata a médianyilvánosság révén is dokumentálható. Például amikor 2018 első felében Soros György Brüsszelbe látogatott, akkor nemcsak Jean-Claude Juncker elnökkel találkozott – a médiaközvetítés révén elhíresült összecsókolózós kézfogás után –, hanem Frans Timmermans első alelnök is bejelentette újságírói kérdésre, hogy sokéves kapcsolatban van a Soros-hálózat vezetőjével, és a legfontosabb kérdéseket az uniós és Európa sorsáról mindig megbeszélte vele a múltban is, és ezt ezután is ezt fogja tenni. (Kevésbé vált közzismertté, de Soros e brüsszeli útja során a Bizottság többi alelnökével és több biztossal is munkavacsorán találkozott a médiában megjelent híradások és fotók szerint.)

Ilyen információk alapján pedig bizonyos, hogy hasonló beépüléseknek és sűrű háttérkapcsolatoknak az EJEB jogszapparátusát illetően is létezniük kell. Ezt valószínűsíti a döntéseik előszobáját jelentő beadványozási szakaszra kiépült NGO-bázis óriási terjedelme, és az így létrejött döntéseik állami megvalósítását szinte „médiakorbácsolással” kikényszerítő NGO-tevékenység, melyekre szerencsére már rendelkezésre állnak empirikus felmérések. Nézzük meg először ezeket!

A strasbourgi egyetem két kutatója, Gaetan Cliquennois és Brice Champetier alapos tanulmányban járta körül 2016-ban, hogy miként történik az EJEB-döntések esetében az NGO-k által szervezeten végrehajtott, dömpingszerű indítványozás – egy-egy ügyben több száz, esetenként több ezer indítvány ugyanazon NGO-jogász által beadva, de különböző indítványozók nevében –, és az ilyen akciókat milyen szervezett médiakampány veszi körül.¹ A pontosság biztosítása kedvéért csak a külföldi – főként amerikai – alapítványok orosz leányszervezetei által szervezett NGO-k ilyenféle tevékenységére összpontosítottak a kutatásban, de mivel ezek az alapítványok – melyek közül a legaktívabb a Soros-hálózat – Közép- és Kelet-Európa egy sor országában ugyanezekkel a módszerekkel tevékenykedik, így az orosz helyzet leírása általános érvényű információkat is ad e téren.

Oroszország politikájának befolyásolását és meghatározott irányokba ösztökélését az EJEB-döntések révén már az 1998-as 11. jegyzőkönyv által lehetővé tett állampolgári közvetlen panasz (méghozzá saját állama ellen) megindította az ide betelepült amerikai alapítványok leányszervezetei segítségével, de az elmúlt években az USA és Oroszország – és az USA mellé felsorakozott EU – közötti viszony feszültebbé válása óta ez különösen középpontba került. Ennek révén az amerikai/országi NGO-k az indítványok egyre nagyobb tömegét küldik Strasbourgba, és az időközben lehetővé vált, egyedi ügyeken túli, általános jellegű elmarasztalás a *pilot judgment*-eljárások és ezek óriási médiaprezentációja révén Oroszország folyamatosan mint a „szörnyűségek állama”, mint igazi „latorállam” kerül a világsajtóba. A szerzőpáros jelzi, hogy az EJEB-döntések által elmarasztalt problémák jórészt tényleg léteznek, mondjuk az orosz börtönszférában vagy a sajtószabadság terén, de hasonló problémák legtöbbször a nyugati országokban is léteznek, ha kisebb mértékben is, és azok mégsem jutnak el Strasbourgba, s főként nem lesz olyan világviszhangja, mint a tendenciózusan pellengérré állított Oroszország esetében. Együtt nézve az amerikai/országi NGO-k Oroszország elleni EJEB-dömpingjeit az évek során, ez elsősorban nem igazán a bevont, sérelmet szenvedett személyek és szervezetek jogainak védelmét szolgálja, hanem átfogó politikai célok – emberjogi perléseken keresztül – megharcolását, mintegy új hidegháborúként.

1 Gaetan CLIQUENNOIS – Brice CHAMPETIER: The Economic, Judicial and Political Influence Exerted by Private Foundations on Cases Taken by NGOs to the European Court of Human Rights. *Inklings of a New Cold War?* *European Law Journal*, 2016/1.

» beépülés, sűrű háttérkapcsolatok



Ikertoronviránt – Az Európai Bíróság épületegyüttese, Luxemburg, 2020
(*Wikimedia Commons / Rue Charles-Léon Hammes*)

Az amerikai/orszországi NGO-bázis terjedelme felé fordulva azt láthatjuk, hogy minden egyes itteni nagy NGO-központ mögött kivétel nélkül ott van a Soros-hálózat központi szervezete, a Nyílt Társadalom Alapítványok (Open Society Foundations, OSF), de sokszor mellette még más Soros-hálózati szervezet is, mint például a Helsinki Bizottság valamelyik országba telepített szervezete; ezen túl rendszerint a MacArthur Foundation is a létrehozók és finanszírozók között van, de az ezekkel éveken át szoros kapcsolatban működő Norwegian Foundation (Norvég Civil Alap) valamelyik szervezete is jelen van stb. Így az 1991-ben Moszkvában alapított Memorial Human Rights Center (többek között az OSF, a MacArthur Foundation és a Norwegian Helsinki Committee által és finanszírozása révén) 2000-től évente több tucatnyi beadvánnyal van jelen az EJEB előtt, és egy másik amerikai/orszországi NGO-központtal együttesen 2000 és 2014 között 101 indítványt adott be ide, amelyből 87-re pozitív döntést is kaptak. A European Human Rights Advocacy Centre-t szintén az OSF, a MacArthur Foundation és az általuk alapított más leányszervezetek hozták létre, és 93 százalékban ezen alapítványok finanszírozzák azóta is; 2015-ben 310 beadványban volt érdekelt a EJEB-nél, ahol ezek eldöntése folyamatban is volt ekkoriban. Az International Protection Center – jórészt szintén a fenti alapítványok által létrehozva és finanszírozva – 1994 óta működik, 1999 óta az Európa több országában is aktív International Commission of Jurists oroszországi hivatala név alatt tevékenykedik, ami megemelte a rangját és lehetőségeit, mivel ez a szervezet az ENSZ és az Európa Tanács mellett is konzultatív státust kapott. Évente átlagban kb. 30 beadványt küld az EJEB-hez, de emellett az emberjogi ideológia terjesztését is oktatási centrumokban végzi, és különböző jogászszervezetek jogászaik számára az emberjogi perlési technika részleteit és fogásait oktatja. A Stitching Russian Justice Initiative-et 2001-ben alapították Moszkvában a fenti alapítványok és szervezeteik által, és csak az Észak-Kaukázus térsége tekintetében több mint kétezer sérelmet szenvedett személyt felsorolva kb. 300 beadványt küldött az EJEB-hez az elmúlt években. Emellett csecsen ügyekben, Dél-Oszétia vitatott orosz kezelésű területének

ügyeiben, de ugyanígy Grúzia és Oroszország összecsapásait érintő ügyekben is több ezer sérelmet prezentált az EJEB előtt. Ezen NGO-hálózathoz tartozik továbbá az Association of Russian Lawyers for Human Rights, a moszkvai Helsinki Group, az Open Russia és a hollandiai központú Russian Justice Initiative. Végül az Open Society Foundation Justice Initiative révén a Soros-hálózat saját név alatt maga is aktív volt sok éven át Oroszországban az EJEB-beadványok terén, egy sor nagy ügyet felkarolva.

Összességében ezek a külföldön/külföldről alapított és finanszírozott amerikai/oroszországi NGO-k a szerzői az évente beadott több ezer, Oroszországot érintő EJEB-beadvány tekintélyes részének, még akkor is, ha ezek egy részét álcával fedezve, egyéni ügyvédi irodákat strómanként használva adják be. Egy másik empirikus feltárást végző tanulmány e téren jelzi, hogy Oroszországot illetően a legmagasabb az EJEB-hez érkező beadványok között az NGO-beadványok aránya (majd 20 százalék hivatalosan is), de abban az esetben, ha a strómanként egyéni ügyvédekhez átküldött és onnan az EJEB-hez beküldöttekkel együtt nézzük ezt a számot, akkor ez még ennél is nagyobb, és ehhez hozzászámítva az NGO-k által kiképzett egyéni emberjogászok beadványait is, ez immár a többséget is jelentheti!² Ha pedig ehhez még hozzávesszük, hogy az évi sok tízezer EJEB-beadványból a strasbourgi testület egyes bírái és a beadványok között a szelektálást ténylegesen elvégző *registry lawyer*ek csak ezek kettő-négy százalékát fogadják be érdemi döntésre, a többit visszautasítják, akkor különösen fontos tudni, hogy *e kisszámú befogadottak nagy többsége az NGO-k által benyújtottakat jelenti*. A befogadottak igen nagy része azonban már azt is jelenti a strasbourgi gyakorlat szerint, hogy ezeket bizonyosan pozitívan is fogják elbírálni. A befogadás jórészt egyben pozitív döntéssel való együtt járása így különösen fontossá teszi a *registry lawyer*ek ezt végző tevékenységét, még ha ez formailag egyes bírói döntés el is fedik, hisz így az EJEB által érinteni nem kívánt ügycsoportok vagy beadvánnyal támadott államok eleve meg sem jelennek az érdemi döntés szintjén.³

Mindezt együtt nézve az a kép bontakozik ki, hogy a strasbourgi önszerveződő emberjogász-apparátus és a zömmel egy-két amerikai alapítványhálózat által gründolt és fenntartott NGO-hálózat együtt hozza létre az EJEB orosz tárgyú döntéseit. Ez a kép pedig, ha nem is ilyen sarkítottan, de a többi közép- és kelet-európai államot illetően is így van.

Az EJEB és NGO-bázisa összeépülésének fontosságát és az egyéni jogszérelmek kapcsán ezek instrumentalizálásával egyes államokkal szembeni átfogó politikai törekvések létrejöttének jelentőségét különösen megemelte az ezredforduló utáni években kifejlesztett *pilot judgement*-eljárások bevezetése. Ezzel az EJEB hatókörének radikális kiterjesztésével az egyes államok jogrendszere megváltoztatásának kikényszerítésére jött létre, és azóta többek között ennek révén írnak az emberjogászok teoretikusai az emberjogi rendszer „alkotmányjogiasításáról” (amely egyébként általában is a nemzetközi jog alkotmányjogiasításának egyik fő bizonyítéka az ezt támogató írásokban). Ezt az eljárást a 14. jegyzőkönyvben akarták elfogadtatni az emberjogi egyezményt aláíró tagállamokkal, hivatkozva a nagy ügyszámra, mely persze az alapítványi jogvédő szervezetek ezres nagyságú beadványainak taktikája révén jön össze *repeat player* stratégiákban, de a szövegező bizottság ellenállása révén ez végül kimaradt belőle. Ám ezt tovább erőtette az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága egy határozatában (Res [2004] 3) az Egyezmény 46. cikkét értelmezve lehetőnek mondta ki, hogy az EJEB maga tegye ezt meg minden kiegészítő rendelkezés nélkül is. Egy későbbi ajánlásában (Rec [2004] 6) a tagállamok felé jelezte, hogy ugyan a tagállamok számára csak az az EJEB-döntés kötelező, melyet vele szemben mondtak ki, de ha hasonló esetben már elmarasztalt egy tagállamot az EJEB, akkor a többi ellen is folyó hasonló ügyekben önkéntes döntésükkel meg-

2 Lisa McINTOSH SUNDSTROM: Russian NGOs and the European Court of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 2014. 849.

3 Laura Van den Eynde 2013-as tanulmányának adatai szerint a befogadott indítványok esetében 83 százalékos a pozitív döntések aránya, 8 százalék az, amikor befogadás hatására a támadott állam kiegyezik a beadványozóval, és csak 6 százalék az az aránya, melyekben semmilyen jogsértést nem találtak az EJEB-bírák. Lásd bővebben: Laura VAN DEN EYNDE: An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the European Court of Human Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2013/2. 292.

tehetik a többiek is, hogy alapul véve a meghozott EJEB-döntést, ők is átalakítják a problémás hazai jogukat. Mivel épp ez a *pilot judgement*-eljárás lényege, így az EJEB ezekre a határozatokra hivatkozva 2004-ben meg is hozta az első *pilot judgement*-eljárásában a döntését. Lényege, hogy ha nagyszámú ügy van egy problémára az EJEB előtt, akkor elég egyet kiemelni ezek közül, mint vezető ügyet, és a többi felfüggesztve megállapítják az adott ügyben a kérdéses jogi elvi problémát, és – ami igazán fontos ebben az eljárásban – az ügy eldöntése mellett egyben a rendelkező részben arra is kötelezi az adott államot, hogy jogszabály-módosítással pontosan meghatározott irányokba küszöbölje ki ezt a jogi problémát. Ha ezt megtette, akkor ennek EJEB általi elfogadásával egyben a többi felfüggesztett ügyet megszüntetik. Fontos még, hogy a teljes *pilot judgement*-eljárás alatt – és az ennek való engedelmességről a tagállam részéről – az EJEB az Európa Tanács illetékes szerveit folyamatosan tájékoztatja.

A strasbourgi bírák „bátor” tette az emberjogászok intézményeiben és környezetében általában nagy tetszést aratott, de a kritikus hangok között érdemes említeni a döntésben részt vevő és ahhoz különvéleményt fűző Zagrabelsky bíró álláspontját, aki a *pilot judgement*-eljárások sajátosságát, az egyedi döntésen túli általános normatív követelmények megállapítását a politikai területre történő átlépésnek minősítette, és emellett nem tudta túltenni magát azon, hogy ezt az eljárást a 14. jegyzőkönyvi szöveg vitájánál leszavazták, és az EJEB ezt önkényesen ennek ellenére hozta létre.⁴ E kritikák ellenére az átfogó politikai célokat követő emberjogi alapítványok és az általuk grüндolt NGO-k fokozottan kezdték igénybe venni az EJEB-en keresztül „perlési politizálási” utat, és ezzel az egyéni jogsérelmek politikai instrumentalizálása és pusztán hatalmi célok szerinti szelekció az EJEB-hez forduláskor csak növekedett.

Az NGO-k tömeges beadványozása – legtöbbször az érdekelt alanyokat felkutatva és az ő nevükben fellépve vagy harmadik félként *amicus curiae* véleménnyel belépve már folyó EJEB előtti eljárásokba – mozgatja, és meghatározott irányokba ösztökéli az EJEB döntési mechanizmusát. Ám ezen túl az NGO-k a főként általuk az EJEB-től kiösztokélt döntések végrehajtásában is aktívan részt vesznek. A már idézett Cliquennois–Champetier szerzőpáros orosz viszonylatban erről is hoz adatokat, és ezeket megismerve az embernek a hazai helyzetet illetően is hasonló tapasztalatok ugranak be, így ez elemzésük általánosabb érvényét is mutatja. Ugyanis miután az EJEB a döntésében elítélte az NGO-k beadványával támadott államot, és előírta számára jogrendszerének és szervezetének meghatározott irányokba átalakítását, az Európa Tanács melletti Miniszterek Tanácsa monitorozza a végrehajtást. A *pilot judgement*-eljárások óta ez ráadásul már nemcsak az egyéni jogsérelmek orvoslását jelenti, hanem átfogó belső reformok végrehajtását is, így az amerikai/oroszországi NGO-k új tevékenységként ezek ellenőrzésébe is beszálltak, széles körű médianyilvánosság elé vonás megvalósítása mellett. Helyszínen figyelve a megkövetelt jogi és szervezeti változtatások előrehaladását, folyamatosan beadványokkal bombázzák Strasbourg felé a Miniszterek Tanácsát, vázolva a változtatások elégtelenségét, lassúságát stb.⁵ Ez az NGO-ellenőrzés és az elmarasztalások aztán állandóan a baráti világsajtó lapjainak első oldalán szerepelnek, és a támadott állam (latorállam, maffiaállam) képét súlykolják a nemzetközi közvéleménybe, ezzel pedig gyengítik az adott állam cselekvőképességét, amely a tulajdonképpeni cél, mert ezzel a támadott állam nemzetközi elszigeteltségét lehet létrehozni. A szerzőpáros szerint, mint már utaltunk rá, az emberjogi mechanizmus ilyenfajta instrumentalizált felhasználása átfogó politikai célok érdekében nemhogy segítené az egyének jogainak védelmét, hanem egy újfajta hidegháborút kialakítva csak rontja ezek helyzetét.⁶

átfogó politikai célokat követő emberjogi alapítványok



4 Antoine BUYSE: The Pilot Judgement Procedure at the Court of Human Rights: Possibilities and Challenges. *Nomiko Vima*, 2009. november 12.

5 CLINQUENNOIS – CHAMPETIER: *I.m.* 98.

6 *Uo.* 94.



Befolyásteremtés –
Soros György és az
Európa Tanács elnöke,
Herman Van Rompuy
találkozója Brüsszelben,
2011. november 8.
(Herman Van Rompuy
hivatalos Flickr-csatornája)

UNIÓS INTÉZMÉNYEK NGO-BEFOLYÁSOLTSÁGA

Az unió döntési mechanizmusának két fő tengelyét az Európai Bíróság döntései és a Bizottság javaslati monopóliumához kötött EP–Tanács együtt döntésével (vagy ritkábban csak a Tanács döntésével) létrejövő rendelet- és irányelvkidadásai jelentik. (A stratégiai kérdésekben döntő, állam- és kormányfői Európai Tanács a folyamatos döntési gépezet fölött áll, és közvetlenül az NGO-k és a lobbik által amúgy is megközelíthetetlen, így most hagyjuk figyelmen kívül.) Mindkét döntési irányban közös a Bizottság szerepe, egyrészt a Bíróság felé a tagállamokkal szembeni köteleességszegési eljárások Bíróság elé vitele, illetve a tagállami bíróságoktól érkező előzetes döntési kérelmek eljárásába véleményadással bekapcsolódása – és a döntési indítványok meghatározott irányokba bővítése, terelése – révén, másrészt a rendelet/irányelvalkotásban javaslati monopóliuma kapcsán. Így a lobbik és az NGO-k tevékenysége uniós szinten főként a Bizottság döntésbefolyásolása felé irányul. Emellett azonban az EP együttdöntési hatáskörének bővülésével ebbe az irányba is kialakult az NGO- és lobbiszerveződés. Különösen a nyilvánosságot és a médiafelhangosítást erőforrásként felhasználó NGO-k számára fontosak az EP nyilvános bizottsági meghallgatásai és itteni baráti prezentálásuk EP-képviselők révén, így a minél több EP-képviselő felfűzése a kapcsolati listájukra és biztos háttértámogatásuk megszervezése elsőrendű (lásd a már említett 226 fős Soros-listát). De a nyilvánosságot kerülő és a jogvédő narratívával nem élő, tisztán lobbiszerveződések számára is fontos az együttdöntési hatáskör révén az EP, nem véletlen tehát az egyes EP-képviselők lobbistaként való beszerzéséről szóló botrányok sora.⁷ Összességében kb. ötezer szervezett érdekcsoport vagy NGO rendelkezik képvisellel Brüsszelben – melyből 3500 tőkés csoportok érdeklobbija és másfél

⁷ Például a brit újságírók által beugratott Ernst Strasser EP-képviselő, volt osztrák belügyminiszter (s rajta kívül még egy román és egy szlovén EP-képviselő); a nyilvánosságra hozott videón Strasser öt lobbimegbeszélésről beszélt, egyenként évi százézer eurós összegben, s épp ezzel a felvétellel már a hatodik megbízatására készült.

ezer a civil szervezetek NGO-inak a száma,⁸ de ezek között nagyon sok az egy-személyes lobbista, akik így kisebb hatékonysággal képesek működni, mint a nagyobb stábot kiépített NGO-k. Az utóbbira példa lehet az OSF brüsszeli részlege (Open Society European Policy Institute, OSEPI), mely 19 főt sorol fel honlapján. Így érthető az az állítás, hogy a 20-30 ezer közé teszik összesen a nyomásgyakorlók számát Brüsszelben.⁹

Ezen a brüsszeli befolyásolási úton kívül azonban fontos az NGO-k és a tőkeerős lobbiszervezetek számára az egyes tagállami szinten kiépített olyan-fajta befolyásolás is, amely éppen innen próbálja meghatározott irányokba ösztökélni a végső soron Brüsszelben vagy Luxemburgban meghozandó döntéseket.¹⁰ Ezen kívül tagállami szinten az NGO-k számára azért is fontos a befolyásolási gépezet kialakítása, mert a Bizottságon kívül a Bíróság felé a tagállami bíróságok küldhetnek előzetes döntési kérelmeket, ezzel az uniós jogot meghatározott irányokba bővítve, és így nem mindegy az NGO-k számára, hogy egy-egy tagállamban az ettől vonakodó bírói kar-e a jellemző, vagy ezzel szemben a bírák mint a „progresszív hősei” élnek meg a Luxemburg felé előterjesztett előzetes kérelmek terén kifejtett tevékenységüket. Mint épp Magyarország példája mutatta az elmúlt években: a legnagyobb jogvédő hálózatok egyetemi háttérémberei által a bírói akadémiákon kifejtett oktatással „érzékenyíteni” lehet a bírók egy részét az ilyen tevékenység fokozására, de ugyanígy a jogi karokra beépülve a jövő jogásznemzedékek ilyen irányú nevelése is megfigyelhető *street law* vagy jogi klinika típusú képzések megteremtésével. Lévén a Soros-hálózat kivétel nélkül minden közép- és kelet-európai országban ugyanolyan séma szerint tevékenykedik, közös ernyőszervezetek alá összefogva, így feltehetően ez más országokban is létezik.¹¹

20-30 ezer közé teszik a nyomásgyakorlók számát Brüsszelben

A BIZOTTSÁG NGO-TALAPZATA ÉS LOBBIBÁZISA

Kezdetben (1957–87) az egyhangú döntések korában a Bizottság alig rendelkezett önállósággal a döntéshozatal terén, így minimális volt a brüsszeli lobbitevékenység, és az akkori hat alapító tagállamban, majd a néhány későbbi csatlakozóban inkább az otthoni minisztériumok döntéshozatalát igyekeztek befolyásolni az Európa-szintű szakszervezeti szövetségek és a tőke szervezetei. Csak az 1987-es Egységes Okmány többségi döntési mechanizmusai kezdték felértékelni a Bizottság fontosságát, és kezdtek nagyobb arányban betelepülni Brüsszelbe a lobbiszervezetek leányrészlegei. Az 1993-as maastrichti szerződés, majd az 1999-es amszterdami szerződés, végül a 2009-es lisszaboni szerződés mind csak növelte a többségi döntési hatásköröket és ezen belül az EP-vel való együtt döntést, és mindez a kezdeti néhány száztól az ezredforduló utáni évekre ötezerre emelte a befolyásolási csoportok számát. Így 2016-ra már 7700 volt a brüsszeli Transparency Registerbe bejegyzett lobbik és NGO-k száma.¹²

Az NGO-k és a lobbik a Bizottság főigazgatóságaira ráfőnődve igyekeznek a döntéseiket meghatározni, mivel a bizottsági döntéseket az egyes biztosokon és az alattuk lévő főigazgatóságokon keresztül dolgozzák ki. Egy-egy

8 Lásd bővebben: Henry HAUSER: European Lobbying Post-Lisbon. An Economic Analysis. *Berkely Journal of International Law*, 2011/2. 686.

9 A lobbizás részletes bemutatását friss adatokkal lásd: Cerstin GAMMELIN – Raimund LÖW: Europas Strippenzieher. Wer in Brüssel wirklich registert. ECON, Berlin, 2014. A szerzők német balliberális lapok (*Süddeutsche Zeitung*, *Die Zeit*) brüsszeli tudósítói, így a leplet nem igazán a zömmel szintén balliberális NGO-szektor befolyásolásáról igyekeznek lerántani, hanem a konkurens tőkéslobbikéről.

10 E többségi döntéshozatali tér révén létrejött sikok közötti csúszkálási lehetőségre ki is alakult egy külön kifejezés, a *venue shopping*, amely azt jelenti, hogy ha az egyik síkon akadályok jönnek létre, például az adott NGO vagy lobbizás iránt ellenséges főigazgatósági stáb alakult ki a Bizottság egyik részlegében, akkor áttelepül az adott NGO-hálózat befolyásolási gépezete a másik síkra. Lásd bővebben: Christian KAUNERT – Sarah LÉNARD – Ulrike HOFFMANN: Venue Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy. *Comparative Migration Studies*, 2013/1.

11 Erre vonatkozóan lásd: BIRÓ András – KOSZTUR András – MATYI Tamás: *Soros-kapcsolás Közép- és Kelet-Európában = A Nagy Terv. A Soros-birodalom Közép- és Kelet-Európában*. szerk. BÉKÉS Márton, Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Közalapítvány, Bp. 2021. (A szerk.)

12 A kezdeti idők feltűtéséhez lásd: HAUSER: *Im. Napjainkra pedig*: Konstantinos DELLIS – David SONDERMANN: Lobbying in Europe. *European Central Bank Working Paper Series*, 2017/június.

NGO vagy gazdasági lobbiszervezet így a tevékenységük tárgya szerint illetékes főigazgatóság felé épít ki tartós kapcsolatokat, de mivel a legtöbb témában több főigazgatóság is beszáll a bizottsági döntések kialakításába, így az igazán nagy brüsszeli apparátussal és forrásokkal rendelkező NGO-k és lobbiszervezetek több főigazgatóság felé is kiépítik kapcsolataikat. Ennek egyik formája, hogy embereik részt vesznek a Bizottság által létrehozott konzultatív tanácsokban. De az igazán kiemelkedő döntések meghozatala előtt akár egy-egy NGO-hálózat csúcsvezetői vagy legfőbb vezetője is közvetlenül részt vesz a Bizottság befolyásolásában, mint Soros György 2018. tavaszi brüsszeli útja is mutatta, amikor az EP Magyarország elleni, 7. cikk szerinti eljárásának támogatása volt napirenden, melyet a Bizottság kezdeményezett.

A folyamatos döntésbefolyásolás azonban alacsonyabb szinten folyik, és erre jó példát ad egy 2013-as tanulmány a migránskérdésben érdekelt migránstámogató NGO-k sikeréről.¹³ Az időpont azért is hasznos, mert ez még a 2015-ös migrációrobbanás előtti tevékenységre vonatkozik, amikor még nem voltak e kérdések annyira vitásak, és ezért az NGO-k tevékenysége nem került még álcázásra. A szerzők a menedékjog és a migráció kérdéséről szóló két direktíva kidolgozását követik végig (2004-ből és 2011-ből), hogy a migránssegítő NGO-k befolyásának nagyságát értékelni tudják. Ezekben a kérdésekben az EU csak az 1999-es alapszerződéstől kapott jogkört, és ezt a 2009-es lisszaboni szerződés csak bővítette, illetve együtt döntőként bevonta ebbe az EP-t is. Az 1999-es

uniós hatáskörbe emelés még csak a harmadik pillérbe emelte be a migránskérdés szabályozását, és ez a tagállami miniszterek Tanácsát tette ennek a középpontjába, és 2004-ig még a Bizottság javaslati monopóliuma sem lépett életbe e téren. Így a tagállamoknak nem kellett tartani a migránsbarát EP és Bizottság túlzott befolyásától,¹⁴ és a tagállami kormányközi Tanács volt ennek középpontjában. Ennek ellenére a brüsszeli NGO-k már ekkor el tudták érni, hogy javaslataik egy részét beolvasszák a végül elfogadott direktívába (Council Directive 2004/83/EC). A megnövekedett NGO-tevékenység mind az uniós, mind a tagállami szinten arra vezetett, hogy e szervezetek el tudták

érni a 2004-es direktíva által kötelezően nyújtott, menedékjoggal együtt járó támogatások és jogok (például a családegyesítés címén a menedékhez jutók után befogandó további családtagok számát illetően) emelését, és így 2011-ben a módosított direktíva kidolgozására került sor.¹⁵

Az első esetben 2004-ben még korlátozottabb volt az NGO-k lehetősége, és csak a Tanács felé lehetett a befolyást elérni, melyekben a tagállami belügyminiszterek otthonról eléggé kötött pozícióban voltak, de a Tanács brüsszeli apparátusán és a Bizottság főigazgatóságain keresztül azért néhány javaslatukat be tudták juttatni a migránskérdés ekkori első szabályozásába. Különösen az 1974-es alapítású menedékjogi ernyőszervezet, az ECRE (European Council of Refugees and Exiles) volt sikeres, és javaslatai visszaköszöttek a Bizottság által végül benyújtott hivatalos direktívajavaslatban. Am a Tanács végül elfogadott direktívájába már nem került be az NGO-k javaslatának csak a fele-harmada, panaszozzák fel e szerzők, és épp ezért az NGO-k nyomása most már arra irányult, hogy módosítsák a javaslataikat kihagyott direktívát. Ez meg is történt 2011-ben, és ekkor már a 2009-es új alapszerződés NGO-k számára kedvező változtatásai után nagyobb lehetőséget kaptak. Ekkor már nyolc migránssegítő NGO-hálózat lépett a pástra, és ebből öt a Bizottság döntéstervezet-készítésébe is bekapcsolódott, de később az EP együttdöntési szakaszában, majd a Tanács előtti szakaszban is ott voltak.¹⁶ A Bizottságot illetően a legnagyobb sikert érték el – lényegében az ő javaslataik adták a bizottsági javaslat döntő részét –, de a Tanács és az EP által végül elfogadott direktívába csak a javaslataik fele került be. Ha ez a kép általános – és ha nem is ilyen részletességgel, de a többi elemzés is ezt mutatja –, akkor a brüsszeli uniós jog alkotásában az ECJ esetjogának kodifikálása mellett az NGO-k és a lobbiszervezetek a meghatározók.

13 KAUNERT – LÉNARD – HOFFMANN: *I.m.*

14 *Uo.* 182.

15 *Uo.* 188.

16 *Uo.* 191.

» a brüsszeli jogalkotásban az NGO-k meghatározók

AZ EURÓPAI PARLAMENT KÖRÜLI BEFOLYÁSOLÁS-SZERVEZŐDÉS

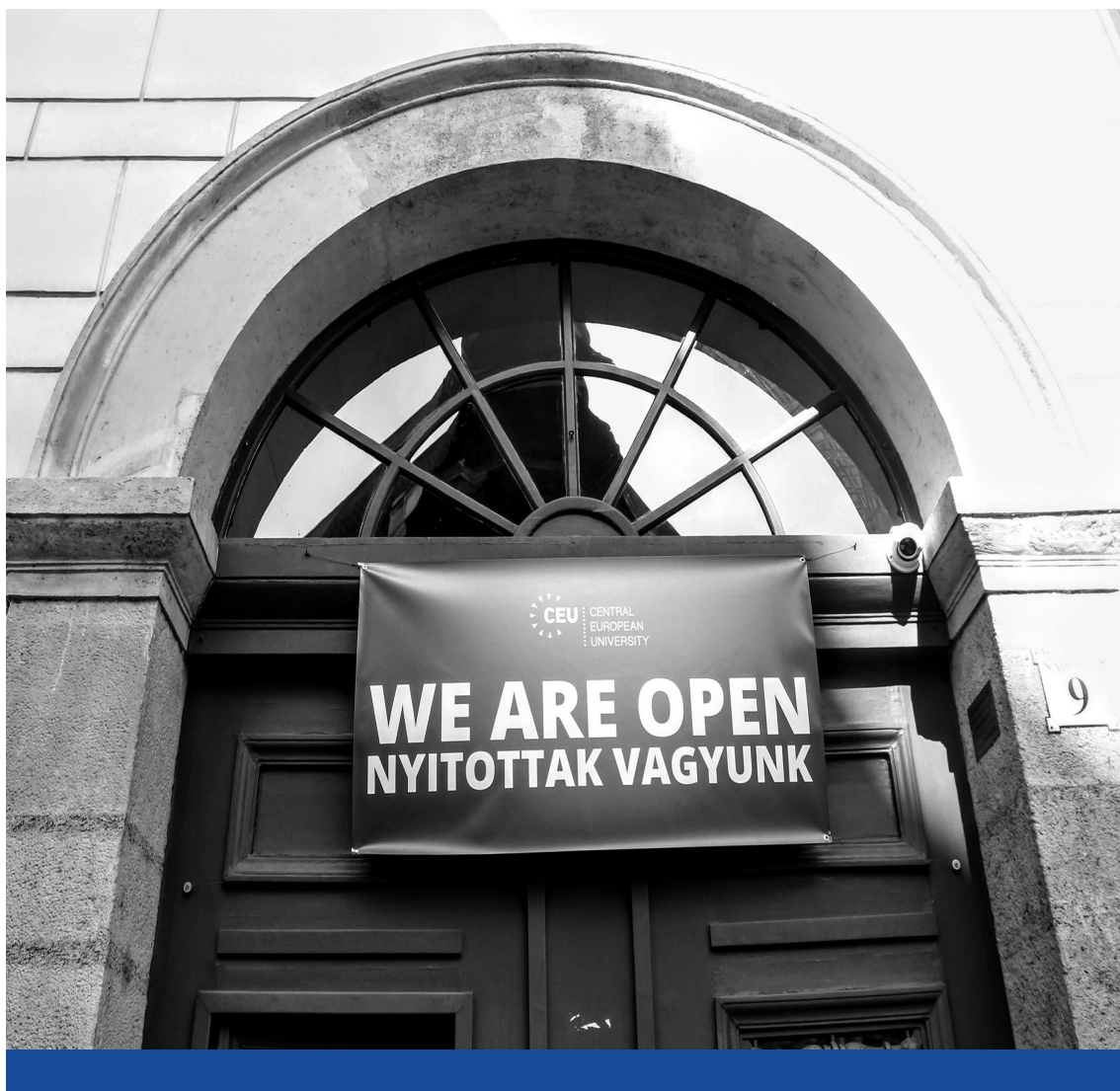
Közelebb lépve az EP körüli lobbizási- és NGO-szerveződésekhez, fontos kiemelni, hogy szemben a többi uniós intézménnyel, itt a döntésbefolyásoláson túl azért is fontos az itteni képviselőkkel és EP-tisztviselőkkel való szoros kapcsolat kiépítése, mert az Európa-szintű parlamenti nyilvánosság számára a plenáris üléseken vagy egy-egy EP-bizottság nyilvános meghallgatásán a baráti, vagy ezzel szemben ellenséges képviselői hozzáállás egy-egy kérdés megvitatásához – ugyanígy az érintett szemben álló feleket illető baráti vagy ellenséges ábrázolás – meghatározza az adott kérdés és az azzal összefonódó aktorok (államok, miniszterelnökök, pártok, pártvezérek stb.) megítélését. A konkrét kérdések eldöntését pedig ez már a legnagyobb mértékben meghatározza a későbbiekben, így a nagy erőforrásokkal és szervezettséggel rendelkező lobbizási és NGO-k a konkrét döntések befolyásolásán túl az EP-nyilvánosságot meghatározó aktorokat is igyekeznek tartósan maguk mellé állítani. Így érthető meg a Soros-hálózat Wikileaks által nyilvánosságra hozott 226 EP-képviselőt tartalmazó barátlistájának fontossága, és ha nem is ilyen kiterjedt és erős EP-jelenléttel, de a többi NGO-hálózat esetében is léteznek baráti EP-csoportok. A dolog természeténél fogva pedig a két konkurens befolyásolási szektor – még egyszer: a lobbizási és az NGO-k – közül ez az átfogó EP-nyilvánosságért való versengés nyilvánvalóan az NGO-k esetében erős. A lobbizás a természeténél fogva a titkos háttérbefolyásolás útja, de kiegészítően természetesen itt is lehetséges a lobbiszervezet egy külön szervezett strómancége, NGO-szárnya stb. útján nyilvánosság előtti befolyásolási tevékenység.

A konkrét uniós döntésekben az NGO-részvétel folyamatosan a Tanáccsal együtdöntési eljárásban megszületett rendeletek és irányelvek létrehozatali eljárásában jelenik meg. Ez az uniós „törvényhozás” folyamatát jelenti, melyben a Bizottságnak monopóliuma van ezek megalkotásához szükséges javaslatok készítésére, és tervezetek formájában benyújtja javaslatát, mégpedig egyszerre a Tanácshoz és az EP-hez. (Az EP-nek erre csak annyi befolyása lehet, hogy a mindenkori jövő évi bizottsági munkatervhez benyújthat egy kezdeményezést – tagjai többségi döntésével –, és ebben javaslatot tehet a Bizottság felé egy abban nem szereplő, más témájú rendelettervezet vagy irányelvetervezet kidolgozására, mely azonban a Bizottság számára csak nem kötelező kérelmet jelent.) Amikor az EP megkapja a Bizottság tervezetét, akkor az illetékes EP-bizottság kinevez a tervezethez az állásfoglalás elkészítésére egy rapportőrt, illetve az EP frakciói egy-egy árnyékrapportőrt (*shadow rapporteur*). A befolyásolás már ezen a síkon beindul, és az, hogy ki legyen egy-egy tervezet rapportőre, illetve ki vagy kik semmiképpen ne legyenek azok, azt a tervezettel érintett szektor NGO-i és lobbiszervezetei igyekeznek meghatározni. A nyilvánosságra gyakorolt hatás monitorozásán túl ugyanis az EP álláspontját egy-egy tervezetrel szemben a bizottsági belső domináns álláspontok határozzák meg a legtöbbször, és ebben a bizottsági elnök az ügy rapportőre, a nagyobb frakciók árnyékrapportőrjei és a frakciók adott bizottságra illetékes koordinátorainak szűk köre dönti el.

A frakciók az EP összes bizottságához kijelölik a frakció koordinátorát az ottani frakciótagok közül, és ez a bizottság folyamatos működésében a frakció vezetésének álláspontját közvetíti, így az úgymint változó *shadow rapporteur* frakciótagok mellett a frakciók koordinátorai is ott vannak a bizottság



Pokol Béla vonatkozó művei:
Globális uralmi rend, I. kötet (2005),
Kettős állam és jogduplázódás (2020),
Államcsíny és alkotmánypuccs (2021)



Nyitott kérdés –

Az „Európai örökség napjának” ünnepe a Közép-európai Egyetem (CEU) budapesti kampuszán, 2019. szeptember 21. (Central European University)

munkájának ellenőrzésében és meghatározásában. Sőt a leírások szerint a bizottsághoz érkezett tervezetek felett először egyes bizottságokban a frakciókoordinátorok ülnek le tárgyalni, és a rapportőr kiválasztásába is belefolyanak, noha az a bizottsági elnök jogköre; az árnyékrapportőrt azonban a frakciók részéről a bizottságon belüli koordinátorok választják ki a bizottság tagjai közül. A rapportőrök a tervezet egyes pontjaihoz módosításokat, kiegészítéseket javasolnak rendszerint, majd a bizottság egészének vitájában az árnyékrapportőrök ezt keresztező vagy kiegészítő módosítási javaslatainak fényében megszületik a bizottság egészének állásfoglalása. E döntési folyamat minden pontján jelen vannak az érintett NGO-k és lobbiszervezetek, és főként a rapportőrt, illetve az árnyékrapportőröket megkeresve módosító javaslatokat igyekeznek nekik átadni, valamint információkat arra nézve, hogy milyen (számukra) káros hatást tennének a tervezet egyes pontjai, és ezek helyett miket támasztanak inkább alá a „szakmai” információk.

Amennyiben az EP elfogadja a tervezetet illető álláspontját, ez átkerül a Tanácshoz, mely már addig is vitatta a Bizottságtól megkapott tervezetet, és ekkor a Tanács az EP módosításai felett alakítja ki az álláspontját. Ha ellentét marad, akkor a Tanács álláspontjával visszakérül a tervezet az EP-hez, és itt a második olvasatra kerül sor az előbbieket szerint megismételve, majd meg ismét a Tanács elé. Végül, ha az ellentétek ezután is megmaradnak az EP és a Tanács között, akkor egy közös egyeztető bizottság jön létre a harmadik olvasat előtt, és ebben a Tanács és az EP képviselői egyenlő számú részvétel mellett alakítják ki a közös álláspontot. Hogy adatot hozzunk a három olvasat gyakoriságára, a 2006-os évet lehet említeni, amikor 103 ilyen együttdöntési eljárásban

az EP és a Tanács között 58 esetben már az első olvasatban megvolt a kialakított közös döntés, 35 esetben második olvasatra került sor, és csak tíz esetben kellett közös egyeztető tanácsot felállítani a harmadik olvasatra. Ez a döntési gépezet a folyamat minden pontján az NGO-k és lobbiszervezetek embereinek bekapcsolódásával folyik, és a statisztikák 2006-ban 70 ezer hivatalosan jegyzett érintkezést rögzítettek az EP-képviselők, illetve NGO-k és lobbiszervezetek között, mely egy-egy EP-képviselőt illetően évi száz ilyen érintkezést jelent átlagban. Ez persze azt jelenti, hogy a fontosabb tervezetek rapportőrei, árnyék-rapportőrei, illetve a bizottsági elnökök és bizottsági frakció koordinátorok esetében sok száz lehet, míg az egyszerű *backbencher* szürke EP-képviselők esetében kevesebb.

Az EP – mint ahogy a teljes uniós döntési apparátus is – a tagállami parlamentekhez képest csekélyebb legitimációs bázisát, a társadalomhoz való közelségét is igyekszik az NGO-k és a lobbiszervezetek nagy számának magához engedésével pótolni és demonstrálni. De ezen kívül az a technikai tudás és információ, melyet a legelterjedtebb területen döntő EP az egyes szervezetek vizsgálatánál igényel, az ezt nyújtani igyekvő befolyásolási szervezetektől megkaphat. Igaz, hogy ezek az általuk nyújtott anyagok és információfeldolgozások az érdekeik által szelektált képet adnak, és irányukban elfogultan tárják fel a szabályozandó terület kérdéseit, de ha az egymás konkurensait jelentő lobbik anyagait együtt vizsgálják meg az EP-képviselők, akkor ezek az elfogultságok elvileg részben feltárhatók és korrigálhatók. Ez igazolja azt a tendenciát, hogy nemcsak növekszik az uniós és ezen belül az EP körüli NGO- és lobbiszerveződések, de e növekedést részben az unió maga is segíti azzal, hogy egy sor finanszírozási úton segíti ezek létrejöttét és tevékenységük kiterjesztését. Például így ösztökölte az EU pénzügyministryvel 1994-ben a Platform of European Social NGOs ernyőszerkezet létrehozását, mely azóta is az általa összefogott szociális jellegű NGO-k és a brüsszeli uniós intézmények közötti kölcsönös befolyásolást közvetíti. Ez persze felvetette a kevésbé bőkezű uniós finanszírozást élvező NGO-k felől a kritikát, hogy a tulajdonképpen EU-s pénzekből létrehozott és ebből élő NGO-k, melyek szinte semmilyen *grassroot* társadalmi kapcsolattal nem rendelkező kis elitcsoporthoz tartoznak, pusztán a Bizottság és a EP legitimációját szolgálják, és nem tudnak kritikai attitűdöt felvenni velük szemben.¹⁷

A vitát nem eldöntve jelezni kell még, hogy az NGO-k finanszírozásának kérdéseit tárgyaló EP-frakciók vitájából úgy tűnik, hogy bár NGO-k mindegyik politikai térfelelén léteznek, és a politikai céljaikat velük együtt valósítják meg, de a konzervatív jobboldal és a liberális baloldal törésvonala mentén inkább a baloldali féltekén vannak tömegesebben az NGO-k. Ezt talán az is alátámasztja, hogy például 2015-ben a 28 legfontosabb NGO-hálózatnak adott 610 millió eurós uniós adomány egynegyedét három migrációs segítő szervezet kapta.¹⁸ Továbbá ezt a benyomást erősítette az uniós NGO-finanszírozás adatainak elrejtését célzó zöldpártiak és baloldaliak hozzáállása is az EP egy ezt érintő vitájában 2017-ben. Az EP-n belüli baloldali és jobboldali frakciók vitája az NGO-k uniós finanszírozása kapcsán arról is ad információt, hogy a kifejezetten a Bizottság egyes főigazgatóságai által létrehozott és finanszírozott NGO-k egy része tulajdonképpen nem kinn, a terepen történő működésükhöz használja fel ezeket a pénzeket, hanem arra, hogy az EP-n belül és a Tanács, illetve a COREPER körül építsen ki befolyásolási tevékenységet. Ez pedig, a vita alapján, a baloldaliak, a liberálisok és a zöldek NGO-inak pénzelését jelenti.¹⁹ ■

a döntési folyamat minden pontján jelen vannak a lobbiszervezetek



17 Pauline CULLEN: The Platform of European Social NGOs: ideology, division and coalition. *Journal of Political Ideologies*, 2017/3. 318.

18 Roderick ACKERMAN – Elsa PERREAU – Malin CARLBERG: Democratic accountability and budgetary control of non-governmental organisations funded by the EU budget. *Directorate-General for Internal Policies*, 2016. 18.

19 Harry COOPER – Quentin ARIES: Commission sides with Greens on NGO funding. How to lobby (and how not to). *Politico*, 2017. április 21.