

Vajúdtak a hegyek és egeret szültek – az uniós lobbizás átláthatóvá tételének újabb felvonása

Az Európai Parlament plenáris ülése 2021. április 27-én elfogadta a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodást. A dokumentum a Tanács formális megerősítése után várhatóan nyár elején lép hatályba. A mostani megállapodás nívója, hogy a rendszerből immár az uniós intézmények is kötelező jelleggel kiveszik a részüket, valamint egyes lobbitevékenységek csak regisztrációt követően lesznek végezhetőek. A megállapodás gyakorlati érvényesülése ugyanakkor számos kérdést felvet.

Előzmények

A 2011 óta az önkéntesség¹ elvén működő átláthatósági nyilvántartás² (*Transparency Register*) azokat az érdekcsoportokat tartja számon, amelyek befolyásolni kívánják az uniós jogalkotást és az uniós szakpolitikák végrehajtását. A gyakorlatban az uniós lobbisták jelentős része eddig is regisztrált a nyilvántartásban. A kötelező nyilvántartás megalkotását korábban a Parlament többször indítványozta (2008,³ 2011,⁴ 2014⁵). A Bizottság végül 2016. szeptember 28-án

¹ Andreea Nastase – Claire Muurmans: Regulating Lobbying Activities in the European Union: A Voluntary Club Perspective. *Regulation & Governance*, 14. (2020), 2. 238–255.

² Európai Bizottság, Átláthatósági nyilvántartás. Lásd: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_hu#tlthatsgi-nyilvntarts

³ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2008. május 8-i állásfoglalása az EU intézményei mellett működő érdekképviseletek (lobbisták) tevékenységi keretének fejlesztéséről* [2007/2115(INI)] (2008. május 8.).

⁴ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2011. május 11-i határozata az Európai Parlament és a Bizottság közötti, a közös átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás megkötéséről* [2010/2291(ACI)] (2011. május 11.).

⁵ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2014. április 15-i határozata az átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás módosításáról* [2014/2010(ACI)] (2014. április 15.).

Vajúdtak a hegyek és egeret szültek...

terjesztette elő a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodásra irányuló javaslatát.⁶ A Parlament 2017 júniusában, a Tanács pedig 2017 decemberében fogadta el a javaslattal kapcsolatos tárgyalási álláspontját. Az intézményközi háromoldalú tárgyalások (trilógusok) 2018-ban kezdődtek,⁷ amelyek során számos technikai és politikai egyeztetésre került sor,⁸ sokáig kevés valós eredménnyel.

Az egyes uniós intézmények közben különböző mértékben kötelezték el magukat az átláthatóság elve mellett. A Bizottság esetében⁹ a biztosoknak, a biztosi kabinetek tagjainak és a főigazgatóknak tájékoztatást kell közzétenniük az érdekképviselőkkel (lobbistákkal) történt találkozóikról, szakpolitikai döntéshozatallal kapcsolatos találkozóra pedig csak a regisztrált lobbistákkal kerülhet sor. A Parlament 2019-ben határozott¹⁰ arról, hogy a képviselőknek az átláthatósági nyilvántartás alkalmazási körébe tartozó lobbistával tervezett összes találkozójukat nyilvánosságra kell hozniuk az interneten, illetve a jelentéstevők, árnyék-jelentéstevők és a bizottsági elnökök minden jelentés esetében közzéteszik e lobbistákkal tervezett minden találkozójukat. A Tanács 2017-ben csupán arra tett¹¹ javaslatot, hogy a Tanács Főtitkárságának vezető tisztviselőivel csak a nyilvántartásban szereplő érdekképviselők találkozhatnak; ez azonban nem érintette a lobbisták és a nemzeti tisztviselők – így különösen az EU mellett működő állandó képviseleten dolgozó diplomaták – közötti interakciókat.

2019 elején az intézmények tárgyalói kinyilvánították¹² szándékukat az intézményközi tárgyalások folytatásáról, azonban a 2019. májusi európai

⁶ Európai Bizottság: *Javaslat. Intézményközi megállapodás a kötelező átláthatósági nyilvántartásról* (2016. szeptember 28.).

⁷ European Commission: *The European Parliament, the Council and the Commission Hold Second Round of Negotiations on a Mandatory Transparency Register* (2018. június 12.).

⁸ European Parliament, *Inter-Institutional Agreement on a Mandatory Transparency Register for Lobbyists*. Lásd: www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-inter-institutional-agreement-on-a-mandatory-transparency-register-for-lobbyists

⁹ Lásd: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_hu#tlthatsgi-nyilvntarts

¹⁰ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet [2018/2170(REG)]* (2019. január 31.).

¹¹ Európai Tanács: *Átláthatósági nyilvántartás: a Tanács megállapodott a tárgyalási megbízatásról* (2017. december 6.).

¹² European Commission: *Transparency: Parliament, Commission and Council Held a Third Round of Talks on the Proposal for a Mandatory Transparency Register* (2019. február 14.).

parlamenti választások a trilógusok felfüggesztését eredményezték. 2020. április 2-án az Európai Parlament Elnökök Értekezlete a Parlament kötelező átláthatósági nyilvántartás létrehozásáról szóló intézményközi megállapodással kapcsolatos tárgyalási mandátumának meghosszabbításáról határozott,¹³ új lendületet adva ezzel a tárgyalási folyamatnak. A német soros elnökség 2020 második felében kiemelt figyelemmel kezelte a dossziét, aminek eredményeként a tárgyaló felek (Parlament, Tanács, Bizottság) 2020. december 15-én politikai megállapodást értek el.¹⁴

Az intézményközi megállapodás elfogadása és formája

Az EP Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) április 13-án hagyta jóvá¹⁵ a Danuta Hübner (EPP, Lengyelország) jelentéstevő által előterjesztett, decemberi politikai megállapodás szövegét inkorporáló jelentést, majd az EP plenáris ülése elé április 27-én kimagasló többséggel, 646 igen, 49 tartózkodó (ECR-frakció) és 4 nem szavazat mellett fogadta el¹⁶ a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló új intézményközi megállapodást (Megállapodás) magában foglaló állásfoglalást. A Megállapodást a másik társjogalkotónak, a Tanácsnak is el kell fogadnia. Miután a Tanácsban az állandó képviselők bizottsága (Coreper II) április 26-i ülésén vita nélkül hagyta azt jóvá,¹⁷ a tagállamok általi végső jóváhagyás már inkább formalitásnak tekinthető.

A Megállapodás a kötelező jogi erejű intézményközi megállapodás (*Inter-Institutional Agreement*, IIA) formáját ölti, amely az uniós jog sajátos jogforrása. Az intézményközi megállapodás a kötelező másodlagos jogalkotási aktusok (rendelet, irányelv) és a politikai deklarációk között helyezkedik¹⁸ el. Ezt

¹³ Tárnok Balázs: *Újraindulnak a tárgyalások az európai uniós lobbizás átláthatóvá tétele érdekében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 13.

¹⁴ European Commission: *Questions & Answers: Agreement on a Mandatory Transparency Register* (2020. december 15.).

¹⁵ European Parliament: *First Hurdle Cleared for the New Transparency Register* (2021. április 13.).

¹⁶ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2021. április 27-i határozata az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás megkötéséről* [2020/2272(ACI)] (2021. április 27.).

¹⁷ Council of the European Union: *Notice of Meeting and Provisional Agenda*. Brussels, (2021. április 26.).

¹⁸ Michelle Cini: *EU Decision-Making on Inter-Institutional Agreements: Defining (Common) Rules of Conduct for European Lobbyists and Public Servants*. *West European Politics*, 36. (2013), 6. 1143–1158.

az eszközt tipikusan olyan kérdéskörök szabályozására használják,¹⁹ amelyek európai uniós szabályozására a Szerződések nem adnak egyértelmű felhatalmazást. Márpedig a kötelező átláthatósági nyilvántartási rendszer létrehozása – a Bizottság szerint – ilyen kérdés. Ez azt is jelenti, hogy a Megállapodás hatálybalépése után az aláíró intézményeknek (Bizottság, Parlament, Tanács) belső szervezeti hatásköreik alapján meghozott egyedi határozatok útján kell olyan de facto kötelezettségeket létrehozniuk, amelyek előírják a harmadik felek számára, hogy csatlakozzanak a nyilvántartáshoz.

A Megállapodás által hozott változások és gyakorlati érvényesülésük

A Megállapodás nómuma abban rejlik, hogy a rendszerből immár az uniós intézmények – így a Tanács is – kötelező jelleggel kiveszik a részüket, valamint egyes lobbitevékenységek csak regisztrációt követően lesznek végezhetőek, tehát e tevékenységek végzéséhez kötelező a regisztráció. A Megállapodáshoz továbbá csatoltak egy magatartási kódexet, amelyet a lobbistáknak be kell tartaniuk, ez a nyilvántartásba vételük és ott tartásuk feltétele.

Ami az intézmények szerepvállalását illeti, a legnagyobb újítás, hogy a Tanács – amely 2014-től megfigyelő státuszban vett részt a nyilvántartásban – hivatalos részes féllé lépett elő. A Tanács részvétele azonban továbbra is jelentősen korlátozott: csupán a legmagasabb rangú tisztviselőkkel való találkozókra terjed ki (állandó képviselők), míg a tagállamok továbbra is csupán önkéntes jelleggel vesznek részt a rendszerben. A Megállapodás személyi hatályának korlátozottsága a Parlament és a Bizottság vonatkozásában is szembetűnő, hiszen a rendszer csupán az intézmények legmagasabb beosztású alkalmazottaira terjed ki. Egyéb uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek részvételére önkéntes alapon lehetőséget nyújt a Megállapodás.

Ami az érintett lobbitevékenységeket illeti, a Megállapodás „tevékenység-alapú megközelítést” tartalmaz. Ennek keretén belül a dokumentum meghatározza azon lobbitevékenységek körét, amelyek csak a nyilvántartásba vételt követően végezhetőek – így különösen:

- a) találkozók, konferenciák vagy rendezvények megszervezése vagy azokon való részvétel, bármilyen hasonló kapcsolatfelvétel;

¹⁹ Adriana Bunea: Regulating European Union Lobbying: In Whose Interest? *West European Politics*, 26. (2019), 11. 1579–1599.

- b) közreműködés vagy részvétel konzultációkon, meghallgatásokon vagy más hasonló kezdeményezésekben (ide nem értve az európai polgári kezdeményezést és az uniós petíciót);
- c) kommunikációs kampányok, platformok, hálózatok és alulról szerveződő kezdeményezések megszervezése;
- d) szakpolitikai dokumentumok, felmérések, nyílt levelek és egyéb kommunikációs anyagok elkészítése vagy megrendelése.

E felsorolás viszonylag általános nyelvezetet használ, amelynek köszönhetően – értelmezés függvényében – kiterjedhet a hagyományos belső (intézményeket és azok képviselőit célzó, *inside lobbying*) és külső (polgárok széles körét célzó, *outside lobbying*) lobbitevékenység eszköztárának²⁰ jelentős részére. A Parlament üdvözölte, hogy e megközelítés kiterjed a közvetett lobbizásra is, amely a Covid-19-járvány miatt egyre elterjedtebbé vált, a lobbisták és uniós döntéshozók közötti interakcióknak ugyanis új formái jelentek meg.

A Megállapodás azt is meghatározza, hogy kifejezetten mi nem tekinthető ilyen, nyilvántartásba vételhez kötött lobbitevékenységnek. Így többek között a szakmai tanácsadás, beadványok benyújtása félként, természetes személyek által „szigorúan személyes minőségben eljárva, másokkal nem társulva” végzett tevékenységek, valamint a „spontán találkozók, tisztán magánjellegű vagy társasági jellegű találkozók”. Fontos kivétel továbbá, hogy e szabályozás nem terjed ki a tagállamok közigazgatási szervei (beleértve állandó képviselőiteket), politikai pártok és kormányközi szervezetek tevékenységére sem.

E kivételek egyértelműen szemléltetik a rendszer gyengeségét. Nehezen ellenőrizhetőnek mutatkozik például a „személyes minőségben eljárva” kitétel gyakorlati elhatárolása a hivatásos és regisztrált lobbisták találkozóitól. Még aggályosabbnak tekinthető a „spontán találkozók” kivétele a regisztrációköteles tevékenységek alól, amely kivétel megállapítását állásfoglalásában²¹ az Európai Parlament külön üdvözölte. A mindennapi élethelyzetek alapján persze észszerűnek tűnik a kivétel, a gyakorlatban számos visszaélésre adhat lehetőséget. További általános aggályként merülhet fel, hogy a felsorolás túlságosan általános nyelvezete miatt a technikai és szociális újításoknak köszönhetően megjelenő új lobbistatégiák azonban várhatóan folyamatosan feszíteni fogják a fenti felsorolás értelmezési keretét.

²⁰ Christine Mahoney: *Brussels versus the Beltway. Advocacy in the United States and the European Union*. Washington D. C., Georgetown University Press, 2008.

²¹ Európai Parlament (2021): i. m.

Lezáratlan fejezet

A Megállapodás tehát egy keretrendszert rögzít, amelynek konkrét részletszabályait majd a Tanács, Parlament és Bizottság belső egyedi határozataik útján fogják meghatározni. A dokumentumban említett intézkedések minimumot képviselnek, így az intézmények ennél szigorúbb rendszert is létrehozhatnak. Az Európai Parlament már előírányzott néhány további személyzeti jellegű szabályozást, többek között, hogy tisztviselői osztályvezetői szinttől a főtitkárig csak a nyilvántartásba vett lobbistákkal találkozhatnak, valamint a bizottságok vagy pártközi munkacsoportok által szervezett valamennyi rendezvényen felszólalóként való részvétel feltétele legyen a nyilvántartás hatálya alá tartozó személyek regisztrációja.

A Tanács csatlakozása a Megállapodáshoz – annak korlátozott volta ellenére – mindenképpen pozitív fejlemény, azonban az átláthatóság szükségességét gyakran hangsúlyozó Európai Parlament szerepvállalása némileg csalódást keltő. Az EU népképviselői szerve bár több jövőbeli szigorítást tervezett be, a tervezet tárgyalása során a szabad képviselői mandátum elve mögé bújva a képviselők számos, tevékenységük átláthatóságát nagyban előmozdító módosító javaslat elfogadását akadályozták meg.²²

A dokumentum inkább tekinthető a közös átláthatósági kultúra megerősítésére irányuló összehangolt megközelítésnek, illetve ennek irányába tett újabb politikai lépésnek, semmint jelentős változásokat eredményező, az átláthatóságot a gyakorlatban is előmozdító szabályozásnak. Egy többéves folyamat újabb állomásához értünk, de messze vagyunk még attól, hogy az uniós érdekérvényesítés valóban átlátható legyen – már amennyiben a brüsszeli lobbizás dinamikusan fejlődő világában egyáltalán lehetséges a teljes átláthatóság.

2021. május 3.

Felhasznált irodalom

Bunea, Adriana: Regulating European Union Lobbying: In Whose Interest? *West European Politics*, 26. (2019), 11. 1579–1599. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1539115>

²² Nikolaj Nielsen: MEPs Reject Greater Transparency in Hidden Vote. *EUobserver*, 2021. április 15.

- Cini, Michelle: EU Decision-Making on Inter-Institutional Agreements: Defining (Common) Rules of Conduct for European Lobbyists and Public Servants. *West European Politics*, 36. (2013), 6. 1143–1158. Online: <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.826022>
- Council of the European Union: *Notice of Meeting and Provisional Agenda*. Brussels, (2021. április 26.). Online: www.parliament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/05/89/EU_58966/imf-name_11061804.pdf
- Európai Bizottság: *Javaslat. Intézményközi megállapodás a kötelező átláthatósági nyilvántartásról* (2016. szeptember 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52016PC0627>
- European Commission: *The European Parliament, the Council and the Commission Hold Second Round of Negotiations on a Mandatory Transparency Register* (2018. június 12.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/STATEMENT_18_4150
- European Commission: *Transparency: Parliament, Commission and Council Held a Third Round of Talks on the Proposal for a Mandatory Transparency Register* (2019. február 14.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_1152
- European Commission: *Questions & Answers: Agreement on a Mandatory Transparency Register* (2020. december 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2427
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2008. május 8-i állásfoglalása az EU intézményei mellett működő érdekképviseletek (lobbisták) tevékenységi keretének fejlesztéséről* [2007/2115(INI)] (2008. május 8.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2008-0197_HU.html?redirect
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2011. május 11-i határozata az Európai Parlament és a Bizottság közötti, a közös átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás megkötéséről* [2010/2291(ACI)] (2011. május 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0222_HU.html?redirect
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2014. április 15-i határozata az átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás módosításáról* [2014/2010(ACI)] (2014. április 15.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0376_HU.html?redirect
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet* [2018/2170(REG)] (2019. január 31.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0046_HU.html
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2021. április 27-i határozata az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás megkötéséről* [2020/2272(ACI)] (2021. április 27.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0130_HU.html
- European Parliament: *First Hurdle Cleared for the New Transparency Register* (2021. április 13.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210407IPR01522/first-hurdle-cleared-for-the-new-transparency-register
- Európai Tanács: *Átláthatósági nyilvántartás: a Tanács megállapodott a tárgyalási megbízatásról* (2017. december 6.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/
- Mahoney, Christine: *Brussels versus the Beltway. Advocacy in the United States and the European Union*. Washington D. C., Georgetown University Press, 2008.
- Nastase, Andreea – Claire Muurmans: *Regulating Lobbying Activities in the European Union: A Voluntary Club Perspective. Regulation & Governance*, 14. (2020), 2. 238–255. Online: <https://doi.org/10.1111/rego.12200>

Vajúdtak a hegyek és egeret szültek...

Nielsen, Nikolaj: MEPs Reject Greater Transparency in Hidden Vote. *EUobserver*, 2021. április 15. <https://euobserver.com/democracy/151541>

Tárnok Balázs: *Újraindulnak a tárgyalások az európai uniós lobbizás átláthatóvá tétele érdekében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 13. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/13/ujraindulnak-a-targyalasok-az-europai-unios-lobbi-atlathatova-tetele-erdekeben>