



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

*Dr. Tárnok Balázs*

**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 [önkéntesség](#) elvén működő [átláthatósági nyilvántartás](#) („*Transparency Register*”) azokat az érdekes csoportokat 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](#), [2011](#), [2014](#)). A Bizottság végül 2016. szeptember 28-án terjesztette elő a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodásra irányuló [javaslatát](#). A Parlament 2017 júniusában, a Tanács pedig 2017 decemberében fogadta el a javaslattal kapcsolatos tárgyalási álláspontját. Az intézményközi háromoldalú tárgyalások (trilógusok) 2018-ban [kezdődtek](#), amely során számos technikai és politikai egyeztetésre [került sor](#), sokáig kevés valós eredménnyel.

Az egyes uniós intézmények közben különböző mértékben kötelezték el magukat az átláthatóság elve mellett. A Bizottság [esetében](#) a biztosoknak, a biztosi kabinetek tagjainak és a főigazgatóknak tájékoztatást kell közzétenniük az érdekképviselekkel (lobbistákkal) történt találkozóikról, szakpolitikai döntéshozatallal kapcsolatos találkozóira pedig csak a regisztrált lobbistákkal kerülhet sor. A Parlament 2019-ben [határozott](#) arról, hogy a képviselőknek az átláthatósági nyilvántartás alkalmazási körébe tartozó lobbistával tervezett összes találkozójukat nyilvánosságra kell hozniuk az interneten, illetve az jelentéstevők, árnyékjelentéstevők és a bizottsági elnökök minden jelentés esetében közzéteszik e lobbistákkal tervezett minden találkozójukat. A Tanács 2017-ben csupán arra [tett](#) javaslatot, hogy a Tanács Főtitkárságának vezető tisztviselőivel csak a nyilvántartásban szereplő érdekképviselek 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 [kinyilvánították](#) szándékukat az intézményközi tárgyalások folytatásáról, azonban a 2019. májusi európai 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](#), új lendületet adva ezzel a tárgyalási folyamatnak. A német soros elnökség 2020 második felében

kiemelt figyelemmel kezelte a dossziét, amelynek eredményeként a tárgyaló felek (Parlament, Tanács, Bizottság) 2020. december 15-én politikai megállapodást [értek el](#).

### ***Az intézményközi megállapodás elfogadása és formája***

Az EP Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) április 13-án [hagyta jóvá](#) 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 el](#) a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló új intézményközi megállapodást (továbbiakban: 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 jóvá](#) a Megállapodást, a tagállamok általi végső jóváhagyás már inkább formalitásnak tekinthető.

A Megállapodás a kötelező jogi erővel bíró 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 [helyezkedik](#) el. Ezt az eszközt tipikusan olyan kérdéskörök szabályozására [használják](#), 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 hatályba lépése 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 nívuma abban rejlik, hogy a rendszerből immár az uniós intézmények – így a Tanács is – 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 magtartási 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 félle 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 szembeűnő, 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 „tevékenységalapú 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; 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 [eszköztárának](#) 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 képviselőiteiket), 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 [állásfoglalásában](#) 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 lobbistratégiák azonban várhatóan folyamatosan feszíteni fogják a fenti felsorolás értelmezési keretét.

### ***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 előirányzott 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](#).

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 több éves folyamat újabb állomásához értünk, de messze vagyunk még attól, hogy az uniós érdekvérvényesítés valóban átlátható legyen – már amennyiben a brüsszeli lobbizás dinamikusan fejlődő világában egyáltalán lehetséges a teljes átláthatóság.

2021.05.03.

