

KÉGLER ÁDÁM

Lobbizás az Európai Unióban

A lobbizásnak az az egyik kulcskérdése, hogy a különböző érdekek milyen formában, milyen gyorsan jutnak oda, ahol azokat a legjobban lehet érvényesíteni. Mottónk értelmében nem mindegy, hogyan próbálunk képviselni, elfogadtatni egy ügyet és támogatókat nyerni hozzá. Olyan ügghöz, amelyet csak abban az esetben tudunk sikerre vinni, ha teljes mértékben azonosulni tudunk vele. Ez a lobbizás sikerének előfeltétele és alapja. Tanulmányomban azt próbáltam megszerezni és leírni, ami a lobbizás gyakorlati részére vonatkozik.

Előszó

„Minden ügy annyit ér, ahogyan azt érvényesítik”

(Molière)

Tanulmányom a professzionális nyomásgyakorlás európai uniós gyakorlati módszereit és legfőbb helyszíneit kívánja körüljárni.

Alapfeltevésem, hogy a lobbizás mindkét fél számára kölcsönösen hasznos dolog. Az egyik félnek azért, mert közvetlenül tud érvényt szerezni elképzeléseinek, a másiknak pedig azért, mert könnyebben tud eligazodni a döntéséhez szükséges rengeteg információ között.

A tanulmányban először a tagországok lobbiszabályozásait vizsgálom, majd összevetem a közösségi szintű lobbizással. Az Európai Unióban folyó lobbizás sajátossága, hogy abban a nemzeti és a közösségi szintű lobbizás élesen különvállik. Mások a prioritásai egy regionális cégnek, amely az adott ország kormányát szeretné meggyőzni elképzeléseiről, mint egy egész iparágat képviselő szervezetnek, amely egységes szabályozásokat és kvótákat akar kiharcolni tagjai számára.

1. A közösségi tagországok parlamentjeinek lobbiszabályozásai

A legtöbb tagországban nem létezik önálló szabályozás a lobbizásra vonatkozóan, de – hasonlóan a közösségi gyakorlathoz – konzultációs lehetőséget biztosítanak a különböző érdekvédelmi és szakmai szervezeteknek.

Egyesült Királyság

1994-ig az ún. Igazgatási Törvénytár (*Code of Conduct*) rendelkezett a különböző civil szervezetek és az Alsóház (*House of Commons*) kapcsolatáról. Egy 1995-ös bizottsági ajánlás nyomán 1996 júliusában elfogadtak egy törvényt, amely nagyobb mozgásteret biztosít a képviselőket megkereső szervezetek küldötteinek és előírja nyilvántartásba vételüket.

A képviselőket felkereső személyeket több kategóriába sorolta.

A lobbisták csoportját a leginkább az ügyfél képviseletét ellátó személy (*client*) kategóriája testesíti meg – ő konzultációs joggal rendelkezik az ügyfele megbízásából.

Az újságírók csoportjánál is bevezették a lobbi-újságíró fogalmát: ő a tudósításokon felül képviselheti egy adott csoport érdekeit.

A leglazábban értelmezhető kategória talán az All-Party Group, amely az összes párt egyidejű megkeresését teszi lehetővé.

Mivel ezek a lajstromok és kategóriák évről évre változnak, nincs rögzült formája a lobbizás besorolásának, sem a képviselőházban, sem a Lordok Házában.

Német Szövetségi Köztársaság

A német Bundestag lehetőséget biztosít az érdekérvényesítő csoportoknak (Verbände) álláspontjuk kifejtésére a Bundestag, illetve a Szövetségi Kormány képviselői előtt.

Dánia

A dán parlament de facto ismeri el az ilyen szervezeteket, amelyeknek bizottsági meghallgatást biztosít a törvényelőkészítés fázisában.

Franciaország

A lobbizás legkifinomultabb formáját kétségtelenül Franciaországban találjuk.

A Francia Nemzetgyűlésben semmilyen szabályozás nem létezik a lobbizással kapcsolatban. A képviselőknek megtiltották, hogy bármilyen privát érdekeket képviselő szervezet tagjai legyenek képviselői mandátumuk ideje alatt. A Nemzetgyűlésbe történő bejutást a Hivatal (*Bureau*) szabályozza. Kizárólag az ő engedélyükkel léphet be valaki a képviselőházba.

Amennyiben egy hivatásos lobbicsoport a szenátusba szeretne bejutni, akkor a szenátus Elnöki Főtitkárságához kell kérvényt benyújtania. A titkárság dönti el, hogy a pályázó a szenátus mely részébe kaphat bejárési engedélyt. Ennek két fokozata lehetséges. Az egyik a Palais, azaz a szenátus épülete, ahová gyakorlatilag a legtöbb érdekérvényesítő bejuthat. A különösen befolyásos lobbisták a Salle des Séances-ba, azaz a szenátusi ülésterembe is bejáratosak. Ide csak olyan kaliberű szervezetek, cégek lobbistáit engedik be, mint például amilyen a Barreau de Paris, a Chambre des notaires, az Electricité de France vagy a Gaz de France.

A legkiváltságosabb személyek bejárást kapnak a Salle des Séances-ba, amely gyakorlatilag a képviselői klub. Itt a törvényhozás mindkét házában a képviselőivel találkozhatnak. Ide 20 főt delegálhat a Quaestori Kollégium, azaz a Pénzügyi Tanács, és 12 személyt a szenátus Elnöki Főtitkársága.

Az ilyen belépők természetesen a Parlamentben is korlátlan mozgást biztosítanak.

A szenátorokat fel lehet kérni arra, hogy különböző tanácsadói munkacsoportokban vegyenek részt. Az ilyen csoportok felállításáról is a Quaestori Kollégium dönt, és ez állapítja meg a felkérő által fizetendő költségeket.

2. Az érdekérvényesítés sajátosságai az Európai Unióban

Brüsszel EU-negyedében nehéz olyan épületet találni, ahol ne bérelnének irodát regionális és szakmai képviseletek vagy éppen valamilyen lobbi- és tanácsadó cégek. Ugyanaz a cél vonzotta ezeket az Európai Unió fizikai közelségébe: a közösségi politika alakításának kulcsszereplőit arra próbálják rávenni, hogy számukra kedvező döntéseket hozzanak.

Az 1986-os Egységes Európai Okmány elfogadását követően, a nemzetek feletti intézmények (az Európai Bizottság és az Európai Parlament) hatáskörét kiterjesztő és (a kormányokból álló Tanácsban) a minősített többségi szavazást meghonosító, egységes okmány életbe lépése után a többszörösére nőtt a brüsszeli lobbisták száma.

A témát behatóan ismerők szerint már maga – az uniós érdekérvényesítés előtt teljesen új távlatokat nyitó – egységes piac terve is az eredményes lobbizás szép példája.

A nemzeti szuverenitás változó hatásfokú, de lényegében töretlen

átruházásával egyre több, az Unió állampolgárainak mindennapi életét érintő döntés születik Brüsszelben.

A nagyobb hatáskörrel és felelősséggel mind bonyolultabbá és egyre nehezebben áttekinthetővé vált a döntéshozatali folyamat. Mindez arra indította a döntések által közvetlenül vagy közvetve érintett érdekcsoportokat, hogy a korábbi nemzeti megközelítést európai stratégiával váltsák fel, központjaikat Brüsszelbe helyezve.

Ennek következtében óvatos becslések szerint is több mint 3 ezer érdekcsoport, több mint félezer európai és nemzetközi szövetség és 12–13 ezer hivatásos lobbista nyüzsög az EU körül, hogy hozzájusson a számára fontos információkhoz, vagy hogy eljuttassa üzenetét az érdeklődésre számot tartó témával foglalkozó politikusoknak és köztisztviselőknek.

Mindez azt jelenti, hogy az Unió végrehajtó testületének, az Európai Bizottságnak minden egyes tisztviselőjére körülbelül egy lobbista jut. Mivel köztudott tény, hogy a Bizottság létszáma és fizikai kapacitásai nem állnak arányban a rá testált feladatokkal, ezért, hogy munkáját szakszerűen végezhesse, fokozott mértékben szorul rá a külső segítségre. Az uniós hivatali állapotokat jól szemlélteti, hogy miközben tízezer uniós állampolgárra mindössze 0,76 uniós hivatalnok jut, addig a közösség tagállamaiban 322 állampolgárra jut 1 köztisztviselő.

De nem ez az egyedüli oka annak, hogy Európa központjában virágzó üzletággá fejlődött az érdekérvényesítés. Az érdekérvényesítők, legyenek bár a fogyasztók védelmét felvállaló csoportok vagy egy fontos iparágban, kulcspozícióban levő cég képviselői, egyúttal felbecsülhetetlen segítséget nyújthatnak egy adott témakörrel foglalkozó hivatalnok munkájához.

A lobbistákkal fenntartott párbeszéd az Európai Unió intézményei és polgárai között húzóó, veszedelmesen növekvő távolságot is áthidalja, és ilyenformán nagyobb demokratikus legitimitást ad az EU-nak. Elég csak arra gondolni, hogy az Európai Parlamentben jelenleg 626 képviselő beszél a közösség 370 millió lakosának nevében. A végeken lakók érdekeit tolmácsolók ilyen körülmények között egyenesen nélkülözhetetlenek az EP-képviselők tevékenységében.

Mindennek fényében nem véletlen, hogy az Európai Unióban nem-hogy megtűrik, hanem egyenesen bátorítják az érdekek artikulálását. Annyira, hogy ahol úr tátong, ott alkalomadtán az Európai Bizottság lép fel kezdeményezően, és tevőleges támogatást nyújt az egyes ágazati érdekképviselők létrehozásához, amelyek aztán állandó konzultációs partnereivé és tanácsadóivá válnak a fontos törvényjavaslatok előkészítése során. Köztudomású példa, hogy Brüsszel a közösségi agrártermelők legnagyobb és legbefolyásosabb érdekképviselői szervezete, a COPA létrehozásában is aktív szerepet játszott.

Mint annyi minden egyébre is, az Unióban az európai szintű érdekérvényesítésre ugyancsak rányomják bélyegüket a tagállamok eltérő hagyományai és kultúrái. Franciaországban például nemigen divat a lobbizás, ami arrafelé még ma is sokszor a korrupció szinonímá-

jának számít. Angliában viszont annál erősebbek a gyökerei. Nem véletlen, hogy az Unió székhelyén a legtöbb lobbicsoportot britek alapították és ők is működtetik. Ha jól körülnézünk a brüsszeli piacon, a különböző érdekképviselői és -értvényesítési tradíciók sajátos és sehol máshol nem létező színességét látjuk, amelynek a Franciaországban megszokott, nagy, ágazati szintű párbeszéd ugyanúgy része, mint az amerikai mintára létrejött, s csak néhány főt foglalkoztató, profitorientált vállalkozás.

Az Európai Unióban máig nincs közmegegyezés arról, hogy mit is jelent pontosan a lobbizás, és egyáltalán ki számít lobbistának. A fogalom pontos meghatározásába eddig mindenkinek beletörött a bicskaja. Az érdekvényesítéssel foglalkozó csoportok gyűjtőfogalomként, de magának a meggyőzésre irányuló konkrét tevékenységnek a megjelölésére is használják.

Az Egyesült Államok körültekintően szabályozott lobbiszokásaival ellentétben, az EU-ban meglehetősen kötetlen keretek között, szigorú számonkérés nélkül folyik a nyomásgyakorlás, bár egyes szakmai körök szerint már nem lehet sokáig halogatni a rendteremtést. Jelenleg egyetlen európai országban sincs külön törvény, amely a lobbitevékenységet részletesen szabályozná. Az óceán két partja közötti eltérés elsősorban az uniós és az amerikai törvényhozási és döntéshozatali folyamat közötti különbségeket tükrözi. Az EU-ban működő érdekcsoportoknak nem elég egyetlen kormányt meggyőzniük az igazukról, mint Amerikában, hanem tizenötöt kell. A tengerentúlon mindegyik a politikai pártokat udvarolják körül, míg az EU-ban a „kijárás” közvetlenül az intézményekhez és a döntéshozatali folyamatokhoz kötődik. Az uniós döntéshozatalban nagyobb szerepe van a kompromisszumkeresésnek és a konszenzusépítésnek. A hivatalok jobban értékelik a higgadt, minden oldalról alátámasztott érvelést.

3. Az uniós lobbizás szereplői és folyamatai

A fogadó térfél – vagyis a döntéshozói kör – az EU-ban igen sokszereplős. Emiatt sok csatornán keresztül lehet befolyásolni az emberek millióit és az eurók milliárdjait érintő döntéseket.

A közösségi döntéshozatal három kulcsszereplője: a kormányok képviselőiből álló Miniszteri Tanács és a két nemzetek fölötti intézmény, az Európai Bizottság és az Európai Parlament. A döntéshozatali mechanizmusban elfoglalt központi helyzetük miatt az intézményi háromszög mindegyik csúcsa magára vonja a lobbisták figyelmét.

Az Európai Bizottság a törvényjavaslatok kidolgozására jogosult egyetlen közösségi intézményként az érdekcsoportok talán legfontosabb célpontjának számít. Minél korábbi szinten vetnek fel és tudatosítanak egy érdeket a döntéshozatali folyamatban, annál nagyobb az esélye, hogy ez a végső döntésben is megjelenjen. Ezért már a tör-

vényjavaslat előkészítésének szakaszában célravezető hatni a témával foglalkozó bizottsági tisztségviselő(k) gondolkodására.

A „szürke zónában” zajló lobbizáson kívül számos hivatalos csatorna van, amelyek belépést engednek az érdekcsoportoknak az Unió döntéselőkészítő mechanizmusába, hogy befolyást gyakorolhassanak a törvényhozási folyamatokra. Az Unió végrehajtó szerve, az Európai Bizottság 1992-ben a Sutherland-jelentés¹ elfogadásával nagy szolgálatot tett az érdekérvényesítőknek, akik számára egyre nehezebb feladatot jelentett, hogy időben hozzájussanak a Brüsszel által kezdeményezett törvényjavaslatokhoz és gyorsan reagáljanak is ezekre. A Bizottság eszköztárában mintegy a korai előrejelzést biztosító rendszerként ezután jelentek meg a Zöld Könyvek, amelyek időben megelőzik a hivatalos javaslatokat, és így lehetőséget biztosítanak a lobbistársadalomnak a reagálásra.

Ha egy javaslat elhagyta a Bizottságot, a befolyásolás lehetősége jelentős mértékben csökken. Ez akkor is így van, ha az esetek többségében a Miniszteri Tanács mondja ki a végső szót egy-egy törvényjavaslat ügyében. A döntéshozatali folyamatnak ebben a szakaszában azért nehezebb az érdekérvényesítés, mert a véleményformálás helyett itt többnyire már kiforrott álláspontokat kell megváltoztatni.

Mivel az Európai Unió egyre több területen szól bele a törvényalkotásba, illetve valamennyi közül ez a legnyitottabb uniós intézmény, ezért egyúttal ez a lobbisták igazi célpontja.

Az Európai Unió többi hivatalos intézménye (az Európai Bíróság, az Európai Számvevőszék, a munkaadók, a munkavállalók és a társadalmi szervezetek képviselőit tömörítő Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága) ugyancsak fontos terepe az érdekkijárásnak. A tanácsadó szerepet játszó Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága, az intézményi struktúra részeként, tag-sága nevében maga is lobbizik az Unió döntéshozóinál.

4. Lobbiszervezetek típusai az Európai Unióban

Az uniós döntéshozatal befolyásolásának két fő színtere létezik: a nemzeti, illetve a közösségi „vonal”. A tagországból kiinduló érdekérvényesítés súlya az évtizedek folyamán fokozatosan csökkent, a brüsszeli stratégia és jelenlét jelentősége pedig ezzel fordított arányban nőtt. Mivel a kormányközi együttműködés továbbra is meghatározó jelentőségű és a nemzeti vétőjog számos területen (például adózási kérdésekben) tovább él, a fővárosokra összpontosító nyomásgyakorlás szerepét sem szabad alábecsülni. Annál is kevésbé, mert a „puha” jogszabályok – például a közösségi irányelvek – végrehajtásában meglehetősen nagy mozgásteret élveznek a tagországok, és az érintett kör számára nem közömbös, hogy jogilag kötelező érvényű rendel-

¹ Hivatalos jegyzőkönyvek alapján, www.europa.eu.int

kezések vagy önszabályozás útján ültetik át a gyakorlatba a közösségi szinten hozott döntéseket. Mivel a Tanácsban ugyancsak az egyes nemzeti kormányok képviselői ülnek, a nemzeti útvonal gyakran egyenesen Brüsszelbe vezet.

Az Európai Bizottság eleinte kizárólag az európai szintű érdekcsoportokat tekintette partnerének, és ezekkel konzultált a fontos törvényjavaslatok előkészítése során. Az Unió végrehajtó testülete, ahol lehet, ma is előnyben részesíti az Unió egészét reprezentáló nagy gyűjtőszervezetekkel és szövetségekkel folytatott párbeszédet.

Egy kimutatás szerint a Brüsszelben tevékenykedő lobbicsoportoknak körülbelül a kétharmada üzleti körök nevében jár el, míg a többi ágazati, társadalmi és regionális érdekeket képvisel.

Még szerényebb – az egész lobbitársadalom 10 százalékára becsülhető – a professzionális szakmai érdekeket képviselő csoportok aránya, igaz, ezek közül számos szervezet más nagyvárosban – az esetek többségében Párizsban vagy Londonban – építette ki a főhadiszállását. Az üzleti körök túlsúlya egyrészt az integráció kezdetben gazdasági jellegét, másrészt az állandó képviselet fenntartásának magas költségeit jelzi. Az anyagi természetű problémákat nemegyszer közösségi forrásból sikerül áthidalni. A közérdekeket szolgáló csoportok közel 60 százaléka részesül valamilyen EU-támogatásban.

5. Az üzleti szféra érdekei

A multinacionális cégek, a gyáriparosok és a munkaadók érdekeiért több kipróbált, nagy befolyással rendelkező, ágazatok feletti szövetség lobbizik Brüsszelben. Közülük a legjelentősebb minden bizonnyal az Európai Ipari és Munkaadói Konföderációk Szövetsége (*UNICE*), amely az egész üzleti szféra érdekeit képviseli, és ebben a minőségében az Európai Unió hivatalos szociális partnerének számít. Az UNICE több mint 20 ország 32 országos szövetsége által alkotott konföderáció, amelynek szakvéleményét a közösségi intézmények szinte kötelező érvénnyel kikérik, akár napi ügyekről, akár új törvények megalkotásáról legyen szó. Az UNICE-nek társult tagja egyébként a Magyar Munkaadói Szervezetek Nemzetközi Együttműködési Szövetsége.

A másik ilyen, nagy befolyással rendelkező érdekcsoport az Európai Gyáriparosok Kerekasztala (*ERT*). Az 1983-ban alakult, és az egységes belső piac létrehozásában döntő szerepet vállaló klub Európa legnagyobb és legbefolyásosabb cégeinek vezetőit tömöríti. Az ERT-ben a tagság meghíváshoz van kötve, a taglétszám pedig limitált: a tagországok 45 legbefolyásosabb cégének legmagasabb szintű képviselői lehetnek csak tagjai, olyan kombinációban, hogy minden tagország és minden meghatározó szektor érdemben jelen legyen.

A Kerekasztal – az UNICE-től eltérően –, amely inkább az aktuális ügyekben hallatja a hangját – az Európai Unió hosszú távú, stratégiai

gondolkodására van hatással. A tagság évente kétszer plenáris ülésen találkozik, a köztes időben héttagú vezetőtestület intézi az ügyeket. A gyáriparosok elitklubja rendszeresen ajánlásokat fogalmaz meg az Európai Unió állam- és kormányfői számára, igazi ereje mégis a személyes kapcsolatokban rejlik. Az ERT a göteborgi európai uniós csúcstalálkozó (2001. június 15–16.) előtt is hallatta szavát, amikor egy, a bővítésnek az üzleti szférára gyakorolt hatásáról készült tanulmányt adott át a soros svéd elnökségnek.

Az Európai Kereskedelmi és Ipari Kamarák Szövetsége (*EUROCHAMBRES*) 32 nemzeti szövetség több mint 1200 kereskedelmi kamarájának és mintegy 4 millió vállalatnak az érdekeit képviseli az Unió intézményeinél. Az EU az *EUROCHAMBRES*-t ugyancsak szociális partnerként ismeri el, igaz alacsonyabb szinten, mint az *UNICE*-t vagy az Európai Szakszervezeti Konföderációt (*ETUC*) és másokat.

Az Amerikai Kereskedelmi Kamara EU-Bizottsága (*AMCHAM-EU*) kiváló példa arra, hogy nem kell egy érdekcsoportnak feltétlenül európai háttérrel rendelkeznie ahhoz, hogy az uniós lobbistársadalom elismert és sikeres tagja legyen. Az *AMCHAM* az amerikai anyacégekhez tartozó európai vállalatok, összesen közel 200 cég érdekeit képviseli, és elsősorban az ezt az üzleti kört érintő közösségi jogszabályalkotásra összpontosít. Az *AMCHAM* megkülönböztetett figyelmet szentel az európai szabványosításnak, amely gyakran komoly amerikai üzleti érdekeket sérthet.

Brüsszelben az ágazati érdekképviselések is nagy számban vannak jelen. Az európai agrárközösség szócsove az Európai Unió központjában a Mezőgazdasági Szervezetek Bizottsága, ismertebb nevén *COPA* vagy *COGECA*, amely az Európai Bizottság segédletével jött létre, 1958-ban. Mivel az agrártársadalom érdekei meglehetősen sokrétűek, az EU-nak kapóra jött egy olyan gyűjtőszervezet, amellyel szakmai kérdésekben konzultálhat, és amelynek elmagyarázhatja a döntéseit. A *COPA* szakértői jelen vannak abban a 18 tanácsadó testületben, amely a közös mezőgazdasági politika különböző területein az Európai Bizottság döntéseihez szolgáltat szakmai háttérrel.

Az európai szintű szakmai érdekcsoportoknak két fő típusát különböztethetjük meg: az egyes szakmák szerint és a szakmáktól függetlenül szerveződőket. Az utóbbi kategóriában három nagy páneurópai csoport érdemel említést: a szabadúszókat képviselő *SEPLIS*, valamint a köztisztviselők és magáncégeknél dolgozó tisztviselők érdekeiért lobbizó *EUROCADRES* és *CEC* (*Conférence Européenne des Cadres* – Európai Tisztviselők Konferenciája).

A felsoroltakon kívül számos szakmai érdekképviselő alakult, amelyek kezdetben főként a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismeréséért küzdöttek, ma pedig az Unión belüli mobilitás útjában lévő akadályok megszüntetését tekintik fő feladatuknak.

6. Munkavállalói érdekek

A munkavállalói érdekszervezetek közül az Európai Szakszervezetek Konföderációja (ETUC) a legjelentősebb. Az 1972-ben alapított és egész Európában kiterjedt tagsággal rendelkező ETUC (ehhez a legtöbb nagy magyar szakszervezet is csatlakozott) egyrészt a 16 európai ipari-ágazati szövetséget, másrészt a nemzeti munkavállalói szövetségeket tömöríti.

Az Európai Szakszervezetek Konföderációját – egyfajta munkavállalói oldalként – az Európai Bizottság a szociális partnerek között tartja számon.

Ezek a partnerek az EU napirendjén szereplő kérdésekben keretmegállapodásokról tárgyalnak, amelyek később fontos közösségi irányelvekben ölthetnek testet. A munkavállalók legnagyobb európai érdekképviselője rendszeresen véleményt nyilvánít, állásfoglalásokat tesz közzé időszerű szociális kérdésekről, de informálisan is igyekszik hatni az uniós intézmények gondolkodására és döntéseire.

7. Területi és regionális érdekek

Az Európai Unió fogalmköréhez több mint tíz éve kapcsolódik hozzá elválaszthatatlanul a szubszidiaritás, amely megerősítette a régiók helyét és szerepét az európai integrációban. Az Európai Unió éves költségvetésének körülbelül a harmadát fordítja az elmaradott vagy szerkezetváltási problémákkal küzdő térségek felzárkóztatására. A közösségtől kapott pénz nagy lökést adott az Unió legszegényebb régióinak fejlődéséhez. A regionális támogatások mintegy 80 százalékát mégis közvetlenül a fővárosok osztják szét a rászoruló térségeknek. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) és az Európai Szociális Alap kivételével a régiók pénzügyi kérdésekben nem állnak közvetlen kapcsolatban Brüsszellel, hiszen a tagállamokon keresztül kell pályáznuk a közösségi támogatásokra.

Ennek ellenére egyre több a különböző, területi érdekekért lobbizó képviselő Brüsszelben. Ennek oka röviden az, hogy pontosan azok a régiók és országok szorulnak rá az ilyen jellegű támogatásokra, amelyeknek a legkevésbé volt reprezentációjuk az Európai Unióban, azaz a portugál, a görög és az ír régiók.

Az országukban nagyobb politikai önállóságot élvező, erős öntudattal és kulturális identitással rendelkező régiók számára úgyszólván természetes, hogy fizikailag is jelen legyenek Brüsszelben, ahol első kézből rengeteg hasznos információhoz juthatnak hozzá, vagy együttesen fellépve próbálnak meg befolyást gyakorolni az Unió döntéshozóinak gondolkodására.

Ugyanakkor széles autonómiával rendelkező német tartományok például hosszú évek során kivívott függetlenségüket féltik az Európai Bizottság szerintük túlterjeszkedő hatalmától. Éppen ezért tőlük in-

dult ki az a kezdeményezés, hogy világosan határolják el egymástól az Európai Unió, a tagállamok és a régiók hatásköreit. Többek között ezzel a kérdéssel foglalkozik majd az Unió következő, 2004-ben esedékes kormányközi konferenciája is.

Az európai települések és régiók azonban nemcsak külön-külön, hanem közösen is fellépnek az érdekeikért. A Régiók Bizottsága (*Committee of the Regions, CoR*) a legnagyobb közigazgatási egységek döntéshozó szerve és egyúttal szószólójuk is az uniós intézményeknél. Sőt, a CoR tanácsadói szerepkörben maga is egyike az Európai Unió intézményeinek. A Régiók Bizottsága nem az egyetlen szervezet, amely napirenden tartja a területi érdekeket. A többi szerveződés közül kiemelendő az Európai Régiók Közgyűlése, valamint az Európai Önkormányzatok és Régiók Konferenciája (*CEMR*).

A beleszólásra és a vélemények becsatornázására nyújtanak lehetőséget az Európai Bizottság által létrehozott tanácsadó, szakértői és konzultatív bizottságok, amelyek száma az ezret is eléri. A tanácsadó bizottságokban nemzeti kormánytisztviselők mellett magáncégek képviselői is ülnek. A szakértői testületekben a tagállamok szakértői foglalnak helyet, míg a konzultatív bizottságokban az európai érdekcsoportok képviselőit találjuk. Az előkészítő munka során rutinszerűen konzultálnak az érintett EU-szektorok képviselőivel, de természetesen az utóbbiak maguk is kezdeményezik a kapcsolatfelvételt, hogy kifejthessék a véleményüket.

Egy példa a közös agrárpolitikai tanácsadó bizottságban jelen levő érdekképviselői szervezetek reprezentáltságára

Farmerszövetségek	22
Mezőgazdasági szövetkezetek	8
Élelmiszeripar	8
Kereskedelem	8
Munkásképviseletek	5
Fogyasztóvédők	5
Környezetvédők	2
Állatvédők	2
Összesen	60

Forrás: Európai Bizottság

A lobbisták sokkal könnyebben találnak „fogást” az Európai Parlamenten, amely valamennyi közül a legnyitottabb uniós intézmény. Legalább három ezer „kijáró” áll napi kapcsolatban a képviselőtestülettel, vagyis egy parlamenti képviselőre durván 5 lobbista jut. A Strasbourgban és Brüsszelben felváltva üléselő Parlamentnek legalább három olyan intézménye van, amely lehetőséget nyújt az érdekvérvényesítőknek.

A lobbizás legfontosabb színterei a parlamenti szakbizottságok (összesen 17). A bizottságok ülései az esetek többségében nyilvánosak, ezért az érdeklődési körtől függően tömegével vonzzák a szorgalma-

san jegyzetelő lobbistákat. A legnagyobb érdeklődés általában a környezetvédelmi, közegészségügyi és fogyasztóvédelmi, valamint a gazdasági-pénzügyi és iparpolitikai bizottság üléseit kíséri.

A bizottságok többnyire ún. raportőri rendszerben dolgoznak. Ez azt jelenti, hogy egy, az adott kérdéshez értő képviselőt (témavezetőt) bíznak meg a jelentés tervezetének elkészítésével, amit a kollégák a vita során módosító indítványokkal egészíthetnek ki.

A harmadik struktúra a parlamentben az érdekek tálalására a parlamentközi csoportok rendszere. Ezeknek a speciális érdekek körül szerveződő képviselői csoportoknak nincs hivatalos státusuk, ezért működésüket nem is az Európai Parlament költségvetéséből finanszírozzák. Viszont éppen ez a jellemzőjük teszi érdekessé az EP-képviselőknek ezeket az informális fórumait egyes érdekcsoportok számára, amelyek alkalmasint anyagi támogatást nyújthatnak a működésükhöz. Sokan emiatt határozottan ellenzik létezésüket. Mások szerint ugyanakkor a konszenzusépítés fontos eszközei, hiszen nem párhovatarozás, hanem érdeklődési terület szerint tömörülnek benne a képviselők.

Pontos nyilvántartás nincs róluk, de becslések szerint az ötvenet is elérheti az ilyen csoportok száma. A teljesség igénye nélkül, íme néhány közülük: Gépkocsihasználók, Mozi és audiovizuális politika, Zenebarátok, Etnikai kisebbségek, Turizmus, Tibet, Rögbi Liga stb. Valamennyi közül azonban a legismertebb alighanem az úgynevezett Kenguru Csoport, amely többek között volt európai bizottsági elnököt, tagállamok egykori állam- és kormányfőit és nagyiparosokat tömörít, és az egységes belső piac előmozdításán fáradozik.

Óriási a jelentősége annak, hogy egy érdeket az uniós döntéshozatali folyamat melyik szakaszában prezentálnak. Ehhez pontosan ismerni kell, hogy mely uniós intézmény milyen jogosítványokkal rendelkezik a döntéshozatal során, és a konkrét kérdésben melyek az eljárási szabályok. Utóbbiak néha egészen furcsa helyzetet produkálnak.

Az EU-s lobbizásról szóló szakkönyvek szinte kivétel nélkül felemlegetik azt a rendhagyó esetet, amikor a terhes nőkről szóló irányelvet a Halászati miniszterek tanácsa fogadta el, mert a jogszabály elfogadására szabott határidő lejárt előtt ez volt az utolsó miniszteri tanácsülés.

Bár a legfőbb döntéshozó szerv a Tanács, de a témától függően az Európai Parlamentnek semmilyen, kicsi vagy döntő szava nem lehet egy-egy jogszabály elfogadásában.

A képviselőtestületnek a közösségi politikák alá eső, bizonyos területeken (pl. mezőgazdaság és közlekedés) konzultációs joga van a bizottsági javaslatokat illetően, de utóbbi nem kötelezhető az EP észrevételeinek figyelembevételére. Ennél sokkal erősebb jogkörrel ruházza fel a parlamentet az együttműködési eljárás, amely szorosban bevonja a döntéshozatali folyamatba, anélkül azonban, hogy törvényhozói hatalmat adna a kezébe. A monetáris politikát érintő kérdések-

ben például az együttműködési procedúra révén a parlament ugyan nem tudja ráerőltetni álláspontját a Tanácsra, de módosításokat javasolhat. A közös döntési eljárás alá eső kérdésekben (környezet- és fogyasztóvédelem, strukturális alapok, személyek szabad mozgása, egészségügy, oktatás stb.) viszont a képviselőtestületé az utolsó szó a Tanáccsal szemben.

A parlament egyszerű többséggel elutasíthat egy jogszabályt, amit a kormányok hosszú évek munkájával hoztak tető alá.

Az Unió intézményeivel kapcsolatban nemcsak törvénykezdeményezői (Európai Bizottság) vagy törvényhozói (Tanács és Európai Parlament), de például a Bizottság esetében kiterjedt végrehajtói, valamint döntéshozói jogkörökről is beszélhetünk. Elég a versenyjogi kérdésekre gondolni, amelyek terén az Európai Bizottság legfelsőbb hatóságként saját hatáskörben sokmilliárdos állami támogatások sorsáról vagy cégek egyesüléséről dönthet.

8. A lobbizás etikai szabályai az Európai Unióban

Az Európai Unióban a lobbistákkal való kapcsolattartásnak nincsenek kötött vagy írásba foglalt szabályai. A legkülönbélebb csatornákon és módokon folyik a párbeszéd. Az uniós tisztségviselők vagy EP-képviselők elérhetőségeihez (telefonszám, fax, e-mail stb.) egyszerűen hozzá lehet férni. A hivatalos bejelentkezésnek, mint mindenhol, itt is lefektetett szabályai vannak. Lényege, hogy írásban kell bejelentkezni és egy formanyomtatványt kell kitölteni, s ennek során az érintettek felfedik, hogy milyen szervezetnek vagy cégnek a megbízásából járnak el. Az újságírókéhoz sok tekintetben hasonló akkreditációt az Európai Bizottság és az Európai Parlament főtitkári hivatala intézi.

Az Unió intézményei magatartási kódexekben szabályozták alkalmazottaik számára, hogy milyen elvek betartásával érintkezhetnek az őket megkereső lobbistákkal, mint ahogyan a tekintélyes érdekcsoportok is kidolgozták a maguk önkéntes etikai kódexét, amelyhez valamennyi aláírónak tartania kell magát az Unió intézményeivel való érintkezés során.

Az Európai Bizottság épületeibe és helyiségeibe – beleértve a sajtóközpontot is – például egyetlen érdekérvényesítőnek vagy lobbistának sincs szabad bejárása. Csak akkor léphetik át a küszöböt, ha előzőleg személyes találkozót kértek és kaptak a megszólítani kívánt politikustól vagy hivatalnoktól. A Bizottság alkalmazottai a belső szabályok szerint nem fogadhatnak el 150 eurónál nagyobb értékű ajándékot. Ha mégis megteszik, késlekedés nélkül jelenteniük kell előljáróiknak, és az esetek többségében az ajándékot vagy annak ellenértékét jótékonyági célokra ajánlják fel.

A legnyitottabb és a „kijárók” által leginkább körüludvarolt intézmény, az Európai Parlament is külön előírta, hogy mihez kell tartaniuk magukat a lobbistáknak és a képviselőtestülethez tartozó szemé-

lyeknek. Az előbbieket évenként megújítandó, érvényes kitűző felmutatásával léphetnek csak be az Európai Parlament épületébe, és ott tartózkodásuk során azt jól láthatóan kell viselniük. További elvárás velük szemben, hogy semmi kétértelműséget ne hagyjanak afelől, hogy kinek és milyen céllal dolgoznak.

A képviselőkre vonatkozó szabályok a korlátozás helyett inkább az átláthatóságra helyezik a hangsúlyt. A parlament minden tagjának személyesen írásban kell nyilatkoznia szakmai tevékenységéről és minden más jövedelméről. Ezenkívül azt is fel kell fedniük, hogy a képviselői funkciójukból származón túl milyen más bevételeik és jövedelmeik vannak. „Az Európai Parlament tagjainak munkájuk során tartózkodniuk kell bármilyen ajándék vagy kedvezmény elfogadásától” – szögezi le a rendelkezés.

A magatartási kódex bírálói szerint ez a puha szabályozás egyáltalán nem jelent garanciát arra, hogy a képviselők valóban nem fogadnak el apróbb vagy nagyobb figyelmességeket.

A brüsszeli Lobbiszervezetek Európai Szövetségének (*FELPA*) például csak azok lehetnek a tagjai, akik önként alávetik magukat közel egy tucat alapszabálynak. Ezek közé tartozik, hogy sem pénzadományokkal, sem anyagi ellenszolgáltatásokkal nem környékezik meg az uniós intézmények tisztviselőit, és fizetség fejében nem adják tovább a tőlük szerzett információkat. Az érdekérvényesítésben részt vevőkkel szemben az is elvárás, hogy azonnal fedjék fel kilétüket és azt, hogy milyen céget képviselnek.

A Szövetség a tagjai számára több szabályozást is rendszeresít iparágakra, érdekérvényesítési célcsoportokra és témákra szűkítve. Ezek közül érdemes kiemelni a lobbizás általuk kihangsúlyozott etikai követelményrendszerét.

A HIVATÁSOS LOBBISTA VISELKEDÉSI KÓDEXE²

Fel kell fednie a saját és az általa képviselt cég nevét.

El kell árulnia, hogy milyen érdekeket képvisel.

Az EU-intézmények tisztviselőivel folytatott érintkezés során nem közölhet félrevezető információt sem státusáról, sem a megkeresés céljáról.

Akár közvetlenül, akár közvetve nem tállalhatja félrevezetően az Unió intézményeihez fűződő kapcsolatait.

Tiszteletben kell tartania és diszkréten kell kezelnie a rá bízott bizalmas információkat.

Kerülnie kell hamis vagy félrevezető információk tudatos, de akár véletlen terjesztését is.

Tilos az EU-intézményektől szerzett dokumentumok másolatait anyagi ellenszolgáltatás fejében másoknak átadni.

² Forrás: a Lobbiszervezetek Európai Szövetségének (*FELPA*) etikai kódexe.

Tisztességtelen eszközökkel nem szerezhethet információkat az Unió intézményeitől.

El kell kerülnie mindenféle szakmai és professzionális érdektükközést.

Tilos az Unió tisztviselőit, az Európai Parlament tagjait és azok asszisztenseit akár közvetlenül, akár közvetve megkönyékezni. Tartózkodnia kell minden olyan cselekedettől, amely megengedhetetlen eszközökkel helyezi nyomás alá az „eurokratákat”. A kódex aláírójának önként vissza kell lépnie, ha bebizonyosodik, hogy vétett a fenti szabályok ellen.

9. Összefoglaló

Az Európai Unió, illetve annak tagországai lobbiviszonyairól elmondható, hogy mind tagországi, mind közösségi szinten egyaránt megtalálhatjuk az inkább amerikai típusú, profi üzleti, mind pedig az európai hagyományokkal rendelkező ágazati lobbizás különböző formáit.

Bár a legtöbb helyen nincsenek törvényi keretei a nyomásgyakorlás mikéntjének, azt gondolom, hogy ilyen esetekben mindig a piaci elvárások bizonyulnak a legjobb szabályozó erőnek. Az EU és az azt mindinkább fontos tényezőnek tekintő nemzeti közigazgatás folyamatos szervezeti reformjai automatikusan kialakítják az érdekérvényesítés ideális módozatait, tagállami és közösségi szinten egyaránt.

Összességében elmondható, hogy a lobbizás szabályozása messze elmarad az elvárásoktól, ennek ellenére a lobbiparág zavartalanul és jól működik, mind tagállami, mind közösségi szinten.

Az apró változtatások jól bevált uniós politikáját követve feltehetően a lobbizás szabályozása folyamatosan napirenden marad.

Az EU soron következő reformja már elképzelhető, hogy egységesen foglya szabályozni az ágazati érdekérvényesítés formáit és szintereit.

Irodalomjegyzék

ÁLTALÁNOS MŰVEK

Balogh László – Benkes Mihály (1997): Az európai fejlődés politikai dimenziói. Budapest, Maecenas

Bauer András – Berács József (1999): Marketing. Budapest, Aula Kiadó

Bayer József (1999): A politikatudomány alapjai. Budapest, Napvilág Kiadó

Blahó András (szerk.) (1999): A világgazdaságtan elméleti és módszertani alapjai II. kötet. Budapest, Aula Kiadó

Blahó András (szerk.) (): Tanuljunk Európát!

Bokorné Szegő Hanna (1999): Nemzetközi jog. Budapest, Aula Kiadó

Fábián György (szerk.) (1997): Választási rendszerek. Budapest, Osiris Kiadó

Hamberger Judit (1997): Csehszlovákia szétválása. Budapest, Teleki László Alapítvány

- Horváth Gyula (2001): Regionális támogatások az Európai Unióban. Budapest, Osiris Kiadó
- Kende Tamás (szerk.) (1998): Európai közjog és politika. Budapest, Osiris Kiadó
- Kukorelli István (szerk.) (1998): Alkotmánytan. Budapest, Osiris Kiadó
- Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László (szerkesztők) (2002): Magyarország politikai évkönyve
- Lőrincné Istvánffy Hajna (1999): Nemzetközi Pénzügyek. Budapest, Aula Kiadó
- Newman, Bruce (1994): Political Marketing. Sage Publications
- Simon János (szerk.): Central European Political Sciences Review I–V.
- Stillman, Richard J. (1994): Közigazgatás. Budapest, Osiris–Századvég
- Szentes Tamás (1995): A világgazdaságtan elméleti és módszertani alapjai. Budapest, Aula Kiadó
- Tóth Tamás (szerk.) (1999): Külgazdaságtan. Budapest, Aula Kiadó
- Veress József (szerk.) (1999): Gazdaságpolitika. Budapest, Aula Kiadó
- Weber, Max (1995): A tudomány és a politika mint hivatás. Budapest, Kossuth Könyvkiadó

CIKKEK, TANULMÁNYOK

- A meggyőzés játékszabályai – törvény a lobbizásról, Neményi László. In HVG 1996. október 26.
- Béjaratott kijárók – lobbivilág Brüsszelben. In Figyelő, 2001/10.
- Hogyan manipuláljuk a döntéshozókat – Az amerikai „befolyásolási ipar” sztárjai, Lambert Gábor. In Magyar Nemzet, 1997. december 24.
- Lobbytörvény: újraírják a listát. In Figyelő, 2001. augusztus 22.
- Lobby – alkotmányos jog vagy törvénytelen káosz, Pap András László. In Parlamenti levelek, 1998/4–5.
- Lobbizás az Európai Unióban, Nagy Péter. In Európai Szemle, 1998/1.

INTERNETES HONLAPOK

- | | | |
|--|--|--|
| www.senate.gov | www.kato.pl | www.cnn.com |
| www.nato.int | www.trafika.cz | www.times.com |
| www.factum.cz | www.index.hu | www.newsweek.com |
| www.kum.hu | www.hvg.hu | www.lobbycenter.com |
| www.dnes.cz | www.economist.com | www.google.com |
| www.cia.gov | www.lidovka.cz | www.mkik.hu |
| www.gallup.hu | www.nepszabadsag.hu | www.lobby.biz.pl |
| www.meh.hu | www.volby.cz | www.sopk.sk |
| www.tyden.cz | www.fn.hu | www.theepc.be |
| www.eu.int.org | www.vlada.cz | www.kig.pl |
| www.fps.gov | www.168ora.hu | |
| www.parlament.hu | www.yahoo.com | |