

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

**A civil szervezetek szabadsága és egyenlősége:
alkotmányjogi szabályozási modellek**

Deák Izabella

Témavezető: Dr. habil. Tóth Gábor Attila egyetemi docens



DEBRECENI EGYETEM
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2024

I. Az értekezés témája és célkitűzése

A civil társadalom a modern demokráciák lényeges alkotóeleme. Legjelentősebb szereplői, a civil társadalmi szervezetek (*civil society organisation*, továbbiakban: CSO) a legkülönbözőbb típusú területeken vállalnak fel igen sokoldalú és meghatározó szerepet. Ezek lehetnek semlegesek, sőt az állam számára hasznos szolgáltatási funkciók. Továbbá felvállalhatnak társadalmi kontrollfunkciót is. Ennek oka, hogy gyakran ez az a szerepkör, amely keretében érvényesíthetik az általuk képviselt csoportok alapvető jogait, vagy az általuk képviselt demokratikus értékeket, és hatást gyakorolhatnak az őket körülvevő politikai és társadalmi struktúrákra.

Egy demokratikus rendszerben, ahol a hatalom igyekszik önkorrektív módon reagálni a civil társadalom kritikájára, sőt megpróbálja növelni saját átláthatóságát és persze legitimitását a társadalmi kontrollfunkción keresztül, a civil társadalom szereplői képesek megvalósítani a szervezetek által felvállalt célokat, és képesek hozzájárulni a demokratikus közvélemény formálásához. Autoriter keretek között ennek az ellenkezője figyelhető meg. Ebből fakadóan *A civil szervezetek szabadsága és egyenlősége: alkotmányjogi szabályozási modellek* című doktori értekezésemben törekedtem a CSO-k alkotmányjogi szabályozási modelljeinek monografikus igényű feldolgozására. A témaválasztás célja, hogy kiegészítse az új típusú autoriter rendszerek működéséről szóló kutatásokat a civil társadalom szempontjából, mivel egyre több országban fogadnak el olyan diszkriminatív, rugalmatlan és költséges jogszabályokat, amelyek korlátozó módon kihatással vannak a CSO-k létrehozására, működésére és tevékenységeire.

A kutatás keretében három egymásra épülő hipotézist fogalmaztam meg. Az első állításom szerint az új típusú autoriter rendszerekben elfogadott gyakran egymásra épülő jogszabályok célja a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k létrehozásának, működésének és tevékenységének korlátozása.

A második állításom szerint a demokráciákban a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kat korlátozó jogszabályok sokkal inkább tekinthetők anomáliának, annak ellenére, hogy a demokratikus keretek között is megfigyelhető a civil tér szűkülése. Ugyanakkor a korlátozás mértéke és minősége nem összevethető az új típusú autoriter rendszerek által alkalmazott korlátozásokkal, mert azok nem rendszerszintűek és nem kapcsolódnak nagyobb strukturális átalakulásokhoz, azaz demokratikus keretek között a CSO-kat korlátozó jogszabályoknak autonómia szűkítő hatásuk van. Emellett a korlátozásokat előíró jogszabályokkal szemben általában biztosított valamilyen érdemi jogorvoslati lehetőség is a CSO-k számára.

Az első és a második hipotézishez kapcsolódóan arra keresem a választ, hogy milyen különbségek fedezhetők fel a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k korlátozásában az autoriter és a demokratikus keretek között. Másrészt arra keresem a választ, hogy hogyan használják a különböző berendezkedésű államok a jogot arra, hogy politikai befolyást szerezzenek a civil társadalom felett. Tehát fontos vizsgálati szempont, hogy kimutatható-e statisztikailag, hogy az autoriter rendszerek a demokratikus rendszerekhez képest több, egymásra épülő korlátozást alkalmaznak az érintett CSO-kkal szemben.

A harmadik hipotézisem szerint az autoriter és a demokratikus államok tekintetében különbség van abban, hogy leggyakrabban mely korlátozási technikákat alkalmazzák a CSO-kkal szemben.

A három hipotézis vizsgálatát összekapcsolja annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy igazolható-e, hogy a demokratikus rendszerekben bár érzékelhető a civil tér szűkülése, de az alkalmazott korlátozások mind mennyiségben, mind minőségben nem érik el az autoriter rendszerekben alkalmazott korlátozások szintjét – amely a CSO-k autonómiájának felszámolására való törekvésként írható le – vagy ha elérik, akkor már az autokratizálódás folyamatáról beszélhetünk az érintett állam kapcsán.

II. Az értekezés szerkezete

A dolgozat első részében kerül sor a téma elméleti megalapozására, melynek keretében felvázolok két meghatározó társadalomelméleti megközelítést a CSO-k demokratikus nyilvánosságban betöltött szerepére vonatkozólag. Ennek keretében bemutatom Jürgen Habermas, és a habermasi koncepciót felülvizsgáló és kibővítő szerzőpáros, Jean L. Cohen és Andrew Arato civil társadalom koncepcióját. A választott elméleti keret ideáltipikus viszonyítási pontként szolgál és segít megvilágítani a civil társadalom demokratikus társadalomban betöltött szerepét és funkcióját.

Ezt követően fogalommeghatározásra kerül sor, mely keretében a civil társadalmat mint különböző szférák megjelenési formáját mutatom be, majd áttekintést adok a nem civil társadalom jelenségéről. Ezután a civil társadalom és a nonprofit szektor fogalmának egymáshoz való viszonyát ismertetem. Ennek jelentősége egyrészt abban áll, hogy a két fogalom nem szinonimája egymásnak, ezért szükséges tisztázni a fogalmak határait. Másrészt a két fogalom keresztmetszetében találhatóak a civil társadalom részeként működő szervezetek, amelyek a dolgozat további vizsgálódásainak központi szereplői. A CSO-k tevékenységi területe és ezáltal felvállalt szerepük bár igen széles skálán mozog, ugyanakkor a dolgozat fókuszja kizárólag a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kra összpontosít. Ahhoz, hogy a

CSO-k által felvállalt társadalmi kontrollfunkció jelentőségét kellő mértékben szemléltethessem – amellett, hogy fogalmilag lehatárolom a vizsgálati körbe tartozó CSO-kat – kategorizálom a kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezeteket is, amelyek a CSO-k szerepének imitálásával és a kormányzati érdekek kiszolgálásával gyengítik a független civil szférát.

A civil társadalom szabadságának csökkenése az elmúlt évtizedekben strukturális globális problémává vált, ami hatással van a dolgozat középpontjában megjelenő CSO-k mozgásterére is. Ahhoz, hogy az új típusú autoriter tendenciák viszonyíthatóvá és ezáltal a jelenség jobban megragadhatóvá váljanak, fontos kiindulópont volt számomra az alkotmányos demokráciák civil társadalmi standardjainak bemutatása. A dolgozat e pontján áttekintést adok arról, hogy demokratikus keretek között milyen kapcsolatok fedezhetők fel a civil társadalom és az állam között, továbbá, hogy milyen összefüggések azonosíthatók a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k és az egyes – a civil társadalmat is meghatározó – alapjogok között. Az alapjogok és a CSO-k közötti kapcsolatok feltárásához az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) az egyesülésekkel kapcsolatos joggyakorlatában kidolgozott minimum normák és optimális feltételek biztosították a keretet.

További viszonyítási pontot jelentettek a hagyományos autokráciák (totalitarizmus, autoritarizmus) alkotmányos és civil társadalmi jellemzői. Ugyanis a demokratikus keretek mellett a hagyományos autokráciák fogalmi kereteinek felvázolása is nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az új típusú autoriter rendszerek civil társadalmi jellemzői szemléletes módon elhatárolhatók legyenek, és ezáltal kirajzolódjon egy új alkotmányos modell.

Az új típusú autoriter rendszerek bemutatására először fogalmi szinten tettem kísérletet. Ezt követően kiemelten foglalkoztam az új típusú autoriter rendszerekben az állam és a civil társadalom kapcsolatával, melyet a 4K (kooptálás, kiszorítás, kényszerítés, kreálás) modell fogalmi keretében szemléltettem. E modellben az államok ahelyett, hogy kedvező környezetet biztosítanak a civil társadalom szereplői számára, egyre gyakrabban visszaszorítják a CSO-k lehetőségeit.

A 4K modell keretében alkalmazott korlátozási technikákat egy országtanulmányon keresztül mutatom be, amely a jogszabályi korlátozásokon túli elemeket is érint. A kibővített vizsgálati fókusz abból adódik, hogy a hazai körülmények mélyebb ismerete lehetővé tette számomra, hogy az országtanulmányban olyan elemeket is górcső alá vegyek, amelyek nem feltétlenül jogszabályi korlátozásokon alapulnak. Ezáltal az olvasó komplexebb betekintést nyerhet a hazai autoriter tendenciákba a civil társadalommal kapcsolatban, illetve láthatóvá válik, hogy autoriter keretek között a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k korlátozására

vonatkozó törekvések sokszor nagyon összetett, egymásba fonódó intézkedések révén valósulnak meg.

Az országtanulmányt követően nemzetközi összehasonlító szempontból elemzem elsősorban a jogszabályi alapokon nyugvó korlátozási technikákat (a nyilvántartásba vételi eljárás megnehezítése, az újrabejegyzési eljárás akadályozása, a „külföldi ügynök” státuszhoz kapcsolódó kötelező nyilvántartásba vételi/újrabejegyzési eljárások, a különböző adminisztrációs terhek növelése, a külföldről érkező támogatások korlátozása, a külföldi CSO-kkal való együttműködés korlátozása/megtiltása, a pénzmosás elleni és a terrorizmus megakadályozását szabályozó törvények felhasználása, a CSO-k véleménynyilvánítási szabadságának és ezáltal az érdekvégyesítésének a korlátozása, illetve az új lojális civil társadalom létrehozása), amelyeket az egyes államok alkalmaznak a CSO-kkal szemben.

Az összehasonlító alkotmányjogi perspektíva lehetővé teszi, hogy az egyes korlátozási technikákon belüli alkategóriákat tipizáljam, másrészt segítséget nyújt az autoriter tendenciák megragadásában a különböző nemzetközi szervezetek által meghatározott monitoringeljárások keretében készített demokráciaindexek összevetésével. Következésképp túl kívánok lépni a korlátozási módszerek részletes elemzésén, ezért a korlátozások mértékét összevetem azzal a kérdéskörrel, hogy a különböző demokratikus és autoriter rendszerek milyen arányban alkalmazzák az általam vizsgált korlátozási mechanizmusokat, illetve külön vizsgálati szempont, hogy a különböző autoriter rendszereken belül milyen különbségek fedezhetők fel. Nagyságrendileg kirajzolódik egy tendencia a korlátozások alkalmazását tekintve még akkor is, ha az autoriter rendszerek okozta problémát nem lehet pusztán statisztikai eszközökkel bizonyítani.

III. A kutatás módszertana

A kutatás során többféle módszertani megoldással dolgozom. A dolgozat első részében egyrészt a civil társadalom társadalomelméleti megalapozására és a fogalom meghatározásokra (civil társadalom, nonprofit szektor, civil szervezetek, társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k, nem civil társadalom, kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek), másrészt a demokratikus és autoriter rendszerek alkotmányos és civil társadalmi jellemzőinek bemutatására kerül sor. A társadalomelméleti alapok esetében a témában releváns hazai és nemzetközi szakirodalmat tekintem át. Tehát a normatív és az értékelő szakirodalom eredményeire támaszkodva alakítom ki azt a fogalmi, értelmezési keretet, mely a téma szempontjából nélkülözhetetlen, és mellyel sikerül olyan kontextusba helyezni a dolgozatot, amely megalapozza a további gondolatmenetet.

Emellett a demokratikus rendszerek standardjainak bemutatásakor hangsúlyosan megjelenik a leíró módszer alkalmazása is, mely keretében megvizsgálom, hogy mely nemzetközi standardok vonatkoznak a CSO-k és az egyes alapjogok kapcsolatára. E keretek között kerül sor az EJEB-nek az egyesülésekkel kapcsolatos releváns döntéseinek elemzésére is. Az új típusú autoriter rendszerek leírásánál törekedtem arra, hogy az állam és a civil társadalom közötti kapcsolat bemutatása kiemelten hangsúlyosan jelenjen meg. A közöttük beazonosítható kapcsolatot egy elméleti keretben, a 4K modellben helyeztem el. A 4K modell nyújt értelmezési keretet az országtanulmányoknak, vagyis a Magyarországon beazonosítható CSO-kat ért korlátozások elemzésének is, mely a hazai, a témában megjelent szakirodalom mellett az érintett jogszabályok és bírósági döntések értelmezésén alapszik.

A hazai tendenciák bemutatását követően a vizsgálat fókuszja áthelyeződik a nemzetközi trendek vizsgálatára. Az összehasonlító alkotmányjog módszerét alkalmazva, elsődleges és másodlagos források vizsgálatával elemeztem a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kat korlátozó hatályos jogszabályokat és azok alkalmazását. A céloom arra irányult, hogy minden korlátozó módszert nemzetközi összehasonlításban dolgozzak fel, azért, hogy minél teljesebb képet kaphassak arról, hogy az egyes korlátozásoknak milyen alkategóriái vannak, ezáltal nyílt lehetőségem tipizálni az egyes korlátozásokat, és a normatív módszer keretében értékeltem, hogy a vizsgált jogszabályok hogyan korlátozzák az egyes alapjogok érvényesülését.

A korlátozó jogszabályok és a demokratikus alapelvekkel ellentétes hatósági jogalkalmazások azonosításának egyrészt azok a nemzetközi intézetek és civil szervezetek voltak az adatforrásai, amelyek a civil társadalom működésével és szabadságával összekapcsolható szempontból monitoringeljárások keretében kiadnak jelentéseket és indexelik az egyes országokat. Ilyen szervezet a Bertelsmann Stiftung, a Cato Institute, a CIVICUS, az Economist Intelligence UNIT, a Freedom House, az International Center for Not-for-Profit Law, a Reporters Without Borders és a Varieties of Democracy Institute. Másrészt azok a szervezetek jelentettek további adatforrást, amelyek éves/regionális jelentéseket adnak ki a civil társadalomra vonatkozó szabályozások alakulásáról pl. az Amnesty International, az Erste Stiftung, a Human Rights Watch. A továbbiakban az így beazonosított jogszabályok körét tekintettem a kutatás mintájának. Ahol lehetséges volt, a minta elemeit ellenőriztem az érintett jogszabályokban. Ennek megvalósításában jelentős szerepet játszott az International Center for Not-for-Profit Law vezető európai erőforrás- és kutatóközpont, amely a civil társadalmat érintő politikák és törvények vizsgálatára összpontosít. A kutatóközpont weboldalán elérhető Digitális

Jogi Könyvtár¹ közel 4000 forrásból álló gyűjteményt (törvények, jelentések, a civil társadalommal kapcsolatos jogi források) tartalmaz több mint 200 országból és területről. Viszont néhány jogszabály és hatósági jogalkalmazás esetében a nyelvi akadályok miatt az adatok a hat szervezet által kiadott jelentéseken alapszanak. Törekedtem arra, hogy az egyes korlátozási formák tekintetében beazonosítsam a lehető legtöbb olyan országot, ahol alkalmazzák az adott korlátozási mechanizmust.

A vizsgálat 176 országra terjed ki, és 133 ország esetében több mint 300 olyan jogszabályt azonosított, amely a CSO-kra vonatkozó korlátozást tartalmaz. A megállapításaim elsősorban a 2022-ben hatályos jogszabályokon alapszanak. A kivételt *Az újrabejegyzési eljárás megnevezése* című alfejezet képezi, ahol olyan korábbi jogszabályokat is figyelembe vettem, amelyek 2022-ben már nem voltak hatályban, de korábban olyan egyszeri újrabejegyzési eljárási kötelezettséget írtak elő egy-egy országban működő CSO-k számára, amelyek a társadalmi kontrollfunkció megvalósítását ellehetetlenítették. Tehát erre azért volt szükség, hogy az újrabejegyzési eljárások keretében alkalmazott korlátozásokat teljeskörűen bemutathassam.

Ugyanakkor egyes korlátozások, amelyek a 4K modell bemutatásánál Magyarország-specifikusan elemeztem, és néhány további korlátozás, amelyeket kizárólagosan további szociológiai kutatások megvalósításával lehetne megvizsgálni és következtetéseket levonni, nem képezik a nemzetközi összehasonlítás részét. Ilyen korlátozás például az érintett CSO-kat ért, a politikai kultúrát és a közbeszédet befolyásoló kampányokban és politikai állásfoglalásokban megjelenő hiteltelenítés (megbélyegzés), a CSO-k hazai finanszírozási rendszerének állami központosítása, illetve a CSO-k munkatársai elleni erőszak, beleértve a letartóztatásokat, bírósági eljárás nélküli fogva tartásokat, eltűnéseket és az alkalmazottak, önkéntesek és aktivisták meggyilkolását. Tehát az általam készített táblázatok esetében, amikor a „nincs korlátozás” kifejezést használom egy-egy országgal kapcsolatban, akkor arra utalok, hogy nincs kifejezetten jogszabályon alapuló korlátozás, de ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy ne lennének egyéb kevésbé jól körül határolható korlátozási mechanizmusok. Ugyanakkor a vizsgálódásom során kénytelen voltam meghúzni a vizsgálatba tartozó korlátozások körét egy még jól körülhatárolható és beazonosítható adatmennyiségnél.

Emellett a nemzetközi összehasonlítás abból a szempontból is fontos módszertani választás volt, hogy választ kaphassak arra a kérdésre, hogy a korlátozásokat előíró jogszabályokat elfogadó államok berendezkedése befolyásolja-e az alkalmazott korlátozási

¹ International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) Digitális Jogi Könyvtára: <https://www.icnl.org/resources/library> (2022.05.15.)

mechanizmusok típusát és alkalmazásuk mértékét. Ezáltal következtetéseket fogalmaztam meg arról, hogy a korlátozásokat elfogadó országok többségében autoriter vagy demokratikus berendezkedésűek-e, és hogy ettől függően a szabályozásokban milyen jellemzők azonosíthatók.

A dolgozatban a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k korlátozásait bemutató alfejezetek kiegészítéseként készítettem egy adatbázist az Airtable felhőalapú programjában. A legtöbb általam vizsgált korlátozástípushoz kapcsolódik egy táblázat, amely jelöli, hogy mely ország érintett a korlátozásban és mely jogszabály tartalmazza a korlátozást. A fő táblázat az országokhoz viszonyítva tartalmazza, hogy az egyes országok mely korlátozásokat alkalmazzák, és hogy az érintett országok milyen értéket értek el 2022-ben a V-Dem Világ Rezsimeji Indexén, a Bertelsmann Stiftung Politikai Átalakulás Indexén és az Economist Intelligence UNIT Demokrácia Indexén.

A felhasznált demokráciaindexek módszereit tekintve a vizsgálat középpontjában leggyakrabban annak vizsgálata áll, hogy a jogok alkotmányos szinten garantáltak-e, és hogy az állami intézmények védik-e ezeket a jogokat. Tehát elsősorban a kormányokra, államokra és jogi intézményekre fókuszálnak, azaz nagyon hasonló kulcskategóriákat (pl. jogbiztonság, bírósági rendszer függetlensége, civil társadalom szabadsága, alapvető jogok érvényesülése) vizsgálnak. Emiatt fontos a vizsgálatom szempontjából az országok indexeken elért értékelései, hiszen kifejezetten a jogszabályok által megfogalmazott, vagy a közvetetten arra hivatkozó korlátozásokat vizsgálom, így lényegében azt, hogy az egyes országok biztosítják-e a megfelelő jogi környezet létét, az állam támogatja-e a jogok tényleges gyakorlását, vagy sem. Ezáltal statisztikailag kimutathatóvá válik, hogy az egyes országokban a korlátozások közül hány azonosítható, ami alkalmas azon hipotéziseim alátámasztására, miszerint az autoriter rendszerekben a korlátozások rendszerszerűen egymásra épülnek, tehát strukturális, módszeres, több egymáshoz kapcsolódó korlátozás van jelen egyszerre, míg a demokratikus keretek között ezek a korlátozások ritkán fonódnak össze vagy nem is azonosíthatók ilyen jellegű korlátozások.

IV. Következtetések

Az értekezésben a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k korlátozására irányuló alkotmányjogi jelenséget összevetem a hagyományos demokratikus és autokratikus szabályozási modellekkel, és az értekezés végül egy új modellt körvonalaz. Ezáltal a dolgozat az új típusú autoriter rendszerek és a civil társadalom kapcsolatának karakterjegyeinek

körülírására tesz kísérletet, amelyben a civil szféra autonómiája jelentősen korlátozottnak tekinthető.

A vizsgálat során arra jutottam, hogy az új típusú autoriter rendszerek a demokrácia homlokzata mögé rejtőzve törekszenek korlátozni a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k létrehozását, működését és tevékenységeinek megvalósítását. Tehát e rendszerekben nincs egyesülési tilalom és cenzúra, ugyanakkor az államok olyan bürokratikus jogszabályokat fogadnak el, vagy a hatóságok a demokratikus alapelvekkel ellentétesen alkalmaznak látszólag semleges tartalmú jogszabályokat, amelyek megnehezítik és sok esetben megakadályozzák a társadalmi kontrollfunkció érvényesítését. Emellett e rendszerek törekszenek a saját civil társadalmi bázisuk létrehozására, ami felülről létrehozott és irányított GONGO-k formájában ölt testet. Ez lehetővé teszi a független CSO-k társadalmi kontrollfunkciójának ellensúlyozását, illetve delegitimálását is.

E rendszerek leírásához mint értelmezési elméleti kerethez a 4K modellt alkalmaztam. A kooptálás, kiszorítás, kényszerítés és kreálás fogalmi lehatárolása segít megvilágítani, hogy az új típusú autoriter rendszerekben hogyan épülnek egymásra a CSO-k elleni intézkedések sokasága. A 4K modell gyakorlati megvalósulását a CSO-k hazai helyzetének bemutatásával szemléltettem.

Ezt követően nemzetközi összehasonlítás keretében törekedtem összegyűjteni az elsősorban jogszabályalapú korlátozási mechanizmusokat. Ennek keretében nyolc korlátozási mechanizmust vettem górcső alá, melyek esetében törekedtem kategorizálni az egyes korlátozásokon belüli további alkategóriákat is. Továbbá kilencedik kategóriaként a szakirodalomra támaszkodva bemutattam az új lojális civil társadalom létrehozásának hatásait.

Ezután a nemzetközi összehasonlítás során beazonosított korlátozási mechanizmusokat és a korlátozásokat alkalmazó országokat összevettem különböző nemzetközi intézetek demokráciaindexével. A vizsgálat során arra a megállapításra jutottam, hogy a társadalmi kontrollfunkció egy olyan speciális területe a civil társadalomnak, amely demokratikus keretek között képes korlátozni az állam autoriter tendenciáit azáltal, hogy a demokratikus kormányok törekszenek legitimitációt szerezni a CSO-k kontrollfunkciója által. E keretek között az állam támogatja a pluralizmus megvalósulását.

Ugyan a demokráciák esetében is megjelenhetnek CSO-kat korlátozó jogszabályok, hiszen a demokrácia sem tökéletes rendszer, de ezek a korlátozások inkább tekinthetők anomáliának, vagy az érintett CSO-k autonómiájának szűkítéséről beszélhetünk. Ugyanakkor egy demokráciában megvan annak az esélye, hogy korrigálja magát a rendszert, például azáltal, hogy az érintett országok a legtöbb esetben érdemi jogorvoslati eljárásokat biztosítanak a CSO-

k számára a korlátozó jogszabályokkal szemben. Néhány országban a kivételt a SLAPP perek alkalmazási köre jelenti, amely ellen nem mindenhol azonosítható hatékony jogorvoslati lehetőség. Viszont az e tárgykörhöz kapcsolódó európai uniós törekvések bizonyítják, hogy demokratikus keretek között az államok törekszenek figyelembe venni a társadalmi kontroll funkciót ellátó CSO-k szakmai észrevételeit. Tehát e rendszerek legjellemzőbb korlátozási módszere a CSO-k véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása, de mint látható, nem egy jogszabály keretében korlátozzák a társadalmi kontrollfunkciót, hanem bírósági eljárásokat használnak fel a CSO-k korlátozására. Az érintett intézkedések azonban bár korlátozók és aggasztók, nem érik el az autoriter rendszerekben szokásos elnyomás szintjét, így semmiképp nem tekinthetők rendszerszintű jelenségnek.

Ugyanakkor ez a fajta működésmód hosszú távon korlátozza a társadalmi kontrollfunkciót. Ennek következtében fontos, hogy az olyan szereplők, mint például az EU, tovább lépjenek a civil társadalmat érintő korlátozások diagnosztizálásán. Szükségesnek tartom egy olyan jogszabályi háttér kialakítását a CSO-k létrehozásának, működésének és tevékenységeinek tagállami korlátozásának visszaszorítása érdekében, amelyet, ha nem tartanak be a tagállamok, akkor fontos, hogy érdemi szankcionálás kapcsolódjon hozzá. Erre pont amiatt lenne szükség, mert már az EU tagállamai között is vannak országok, ahol a demokratikus értékek erodálódása figyelhető meg, amely folyamat egyelőre a legtöbb esetben nem jelenti a CSO-k szisztematikus korlátozását, de ha csak a hazai tendenciákat vizsgáljuk, akkor érzékelhető, hogy valós a probléma. A CSO-k elleni rendszerszintű, egymásra épülő korlátozások megjelenésére tekinthetünk úgy, mint egy jelzőrendszerre, amely mutatja, hogy az adott ország rálépett az autokratizálódás útjára. Tehát a CSO-kat korlátozó jogszabályok elterjedése összefüggésbe hozható a demokrácia minőségének világméretű romlásának szélesebb tendenciájával.

Az elmúlt évtizedekben számos korábban demokratikusnak tekintett ország úgy írható le leginkább, mint amely a szürke zónában működik, ahol egyre fokozódó autoriter működésmód jellemzi a kormányokat. Az érintett kormányok a pluralizmus látszatát kívánják fenntartani, de a gyakorlatban úgy tekintenek a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kra, mint amelyek veszélyt jelentenek autokratikus törekvéseikre. Ennek következtében az érintett CSO-knak egyre inkább szűkülő térben kell helyt állniuk és folytatni tevékenységeiket, ugyanis azok a keretek, amelyek az emberi jogokat fenyegetik, csökkentik a CSO-k tényleges munkaterületét, és ez csökkenteni fogja a CSO-k cselekvési lehetőségeit is.

A CSO-k elleni törvények legújabb hullámával többek között az a probléma, hogy sok esetben szándékosan a normavilágosság és a kiszámítható jogalkalmazás követelményével

ellentétesen olyan fogalmakat használnak, amelyek mozgásteret biztosítanak az állami végrehajtó hatóságoknak az önkényes döntések meghozatalához. Ennek következtében bizonytalanságban tartják az érintett CSO-kat, amelyek a büntetőjogi szankcióktól való félelem következtében gyakran kénytelenek módosítani működésükön és a korábban felvállalt tevékenységeik tartalmán.

Az elsősorban jogszabályalapú korlátozó mechanizmusok vizsgálatakor megállapítható, hogy az új típusú autoriter rendszerek CSO-kkal szembeni fellépése egy új modellt körvonalaz, mely a demokratikus modellhez képest korlátozza a többféle nézetek és értékek egymás mellett létezését, azaz e modell nem biztosítja a valódi pluralizmus érvényesülését, csupán a látszat fenntartására törekszik. A látszatpluralizmus mögött viszont törekszik a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k korlátozására, azaz törekszik ezen CSO-k autonómiájának felszámolására.

Az autoriter államok nagy része már a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k hivatalos státuszának megszerzését is megpróbálja megakadályozni igen szigorú és bürokratikus nyilvántartásba vételi eljárások bevezetésével. Az ilyen jogszabályok növelik a regisztrációs folyamat bonyolultságát és nehézségeit, kiterjesztik az állami mérlegelési jogkört az engedélyek megtagadásában, és megakadályozzák a fellebbezéseket.

A második leggyakrabban alkalmazott korlátozási mechanizmus a külföldi támogatások korlátozása. A finanszírozási akadályok korlátozzák a CSO-k pénzügyi forrásainak biztosítását, mellyel az érintett CSO-k működését és tevékenységeit képesek befolyásolni és akár fókuszváltásra kényszeríteni, hiszen a társadalmi kontrollfunkció a külföldi támogatások hiányában, kizárólagosan belföldi adományokból nem valósítható meg. Emellett a társadalmi kontrollfunkciót felvállaló CSO-k a legtöbb esetben elzárkóznak a hazai állami támogatásoktól, hogy elkerüljék a kooptáció látszatát is.

A harmadik leggyakrabban alkalmazott korlátozási technika a CSO-k véleménynyilvánításának korlátozása, amely a legtöbb esetben egyet jelent az érdekérvényesítési képességeik korlátozásával. Ennek következtében megakadályozzák a CSO-k jogszerű tevékenységeit azáltal, hogy bizonyos beszéd-, publikációs és tevékenységi formákat törvénytelennek nyilvánítanak. Számos ország olyan törvényt alkalmaz, amely megtiltja a CSO-knak, hogy „politikai” kérdésekkel foglalkozzanak a munkájuk során. A politikai jelző a törvényekben szándékosan homályos, ezért megteremti a politikai fenyegetésnek tekintett CSO-kkal szembeni állami fellépés lehetőségét, akkor is, amikor a CSO-k nem politikai tevékenységet végeznek, hanem csupán közpolitikai, közéleti kérdésekkel foglalkoznak.

Autoriter keretek között további korlátozási technika az újabejegyzési eljárás megnehezítése, amely mindig egy már korábban létező CSO létét és jogosultságait kérdőjelezi meg, azáltal, hogy új feltételeknek kell megfelelniük annak érdekében, hogy ne veszítsék el a korábbi jogi státuszukat. A törvények előírhatnak egyszeri újabejegyzési kötelezettséget, de akár rendszeresíthetik is az újabejegyzést meghatározott időintervallumonként.

A CSO-k adminisztrációs terheinek növelése önmagában vagy más korlátozásokat kiegészítve olyan bürokratikus feladatokat (pl. többletadminisztrációs feladatok, engedélybeszerzési kötelezettség) jelentenek a CSO-k számára, amelyek egyfelől lekötik a CSO-k emberi és pénzügyi erőforrásait, másfelől különböző ellenőrzésekkel kötik össze, és ezáltal az állam könnyedén beavatkozhat a CSO-k mindennapi működésébe.

Hasonlóan korlátozó, amikor az állam megtiltja vagy korlátozza a CSO-k számára a külföldi CSO-kkal való együttműködés különböző formáit. Ezzel lényegében megakadályozhatja az érdekérvényesítő munkát, hiszen a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k nem képesek összegyűjteni a működésükhöz és a tevékenységeik megvalósításához szükséges pénzügyi támogatásokat kizárólag magánadományokból. Emiatt fenntarthatósági és célmegvalósítási szempontból meghatározóak lesznek a külföldi vagy nemzetközi CSO-kkal való együttműködések és az ilyen szervezetek által kiírt pályázatok. Ebből kifolyólag ez a korlátozási technika szorosan kapcsolódik a külföldi támogatások korlátozásához.

Továbbá az államok felhasználják a pénzmosás elleni és a terrorizmus megakadályozását szabályozó törvényeket is a CSO-kkal szemben. Ennek következtében a CSO-k elveszíthetik jogi státuszukat, hozzáférésüket a bankszámláikhoz. Emellett akár büntetőjogi szankciókkal is szembe kell nézniük a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem feltételezett megsértése miatt.

Az autoriter kormányok nem elégszenek meg önmagában azzal, hogy a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kat jogszabályok keretében korlátozzák. Törekcsenek saját civil társadalmi háttérük kiépítésére a GONGO-k létrehozása által, mely szervezetek kiszolgálói az autoriter kormányok érdekeinek és legitimálják többek között a független CSO-k elleni kormányzati intézkedéseket.

Az EJEB releváns döntéseinek vizsgálata következtében egyértelműen megállapítható, hogy az autoriter és az autoriter tendenciákat mutató országok által alkalmazott korlátozások a legtöbb esetben nem egyeztethetők össze a bíróság által kidolgozott, a CSO-k létrehozására, működésére és tevékenységére vonatkozó minimum normákkal és optimális feltételekkel. Ebből adódóan sérül az érintett CSO-k egyesülési szabadsága, véleménynyilvánítási szabadsága, információszabadsága, gyülekezési szabadsága, a diszkrimináció-tilalom elve, és

sérül az érintett CSO-k munkatársainak magánélethez való joga is. Az érintett országok jogszabályai és a gyakorlatban történő alkalmazásuk kiüresítik az érintett alapjogok természetét. Ebből adódóan nem biztosítják a CSO-k függetlenségét és a civil társadalom autonómiáját.

Az új típusú autoriter működés mód keretében a kormányok el akarják kerülni a CSO-k létrehozásának megtiltását, a CSO-k működésének és tevékenységeinek nyílt tiltását, vagy az érintett CSO-k munkatársait érő fizikai erőszakot, - amely a hagyományos autoriter rendszerek sajátja – mert ezek a korlátozási mechanizmusok maguk után vonják az állam büntethetőségének kérdéskörét, csökkentheti a nemzetközi és a belföldi legitimitását, sértheti az emberi jogokról szóló szerződéseket, és tovább fokozhatja az érintett állam elleni eljárásokat. Viszont egy bürokratikus előírásokat tartalmazó jogszabály sokkal kevésbé feltűnő, ezért kisebb külpolitikai és belpolitikai következménye van. Ráadásul a kormányok autoriter keretek között többet is alkalmaznak az érintett korlátozási mechanizmusokból egymás mellett, melyek egymás negatív hatásait felerősítve korlátozzák a társadalmi kontrollfunkciót. Az erőszakmentes elnyomás alkalmazása ezáltal kiváló eszköze az államoknak arra, hogy elhallgattassák azokat a CSO-kat, amelyek a társadalmi kontrollfunkció keretében kritizálják az államok alapjogsértő döntéseit.



Nyilvántartási szám: DEENK/426/2024.PL
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: Deák Izabella

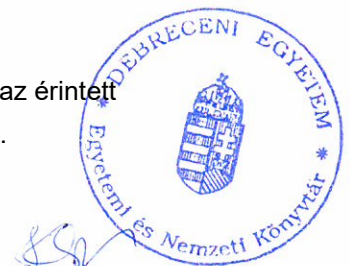
Doktori Iskola: Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

MTMT azonosító: 10074314

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (14)

- Deák, I.:** A közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek elleni védelem szabályozásának legújabb fejleményei.
Közjavak. 10 (1), 3-10, 2024. EISSN: 2498-7190.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21867/KjK/2024.1.1>.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: D
- Deák, I.:** Authoritarianism and Civil Society: Legal Restrictions on Human Rights CSOs.
Intersections. East European Journal of Society and Politics. Accepted by publisher (2), 1-27, 2024. EISSN: 2416-089X.
IF: 0.5 (2023)
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: B
- Deák, I.:** Authoritarian Tendencies: The Dual Role of AML/CFT Policies.
Civil Szemle. 21 (3), 31-44, 2024. ISSN: 1786-3341.
IF: 0.4 (2023)
- Deák, I.:** A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek típusai: a GONGO-jelenség = Types of Government-Organized Non-Governmental Organizations: The GONGO Phenomenon.
Pro futuro. 12 (2), 141-158, 2022. ISSN: 2063-1987.
DOI: <http://dx.doi.org/10.26521/profuturo/2022/2/12395>
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
- Deák, I.:** A külföldi támogatások korlátozására vonatkozó jogszabályok és az érintett jogszabályokat megsértő civil szervezetek szankcionálásának módjai.
Közjogi Szemle. 2, 48-59, 2022. ISSN: 1789-6991.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
- Deák, I.:** Az Ecodefence és mások Oroszország elleni ügye.
Fundamentum. 3, 82-86, 2022. ISSN: 1417-2844.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A





7. **Deák, I.:** A civil szervezetek külföldi támogatása és a korlátozások típusai.
Jogtudományi közlöny. 76 (10), 425-439, 2021. ISSN: 0021-7166.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
8. **Deák, I.:** A Horvát Golfszövetség Horvátország elleni ügye.
Fundamentum. 2-3, 106-109, 2021. ISSN: 1417-2844.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
9. **Deák, I.:** A watchdog funkciót ellátó civil szervezetek működésének korlátai.
Jogtudományi közlöny. 5, 217-227, 2021. ISSN: 0021-7166.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
10. Kövér, Á., Antal, A., **Deák, I.:** Civil Society and COVID-19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space.
Nonprofit Policy Forum. 12 (1), 93-126, 2021. ISSN: 2194-6035.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/npf-2020-0060>
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: B
11. **Deák, I.:** Civil szemle: recenzió a "Civil Society in Europe - Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation" című tanulmánykötetről.
Pro futuro. 10 (3), 2020. ISSN: 2063-1987.
DOI: <http://dx.doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/3/8747>
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
12. **Deák, I.:** Jafarov és mások Azerbajdzsán elleni ügye.
Fundamentum. 4, 116-119, 2020. ISSN: 1417-2844.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
13. **Deák, I.:** Khadija Ismayilova Azerbajdzsán elleni (2. számú) ügye.
Fundamentum. 4, 103-107, 2020. ISSN: 1417-2844.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
14. **Deák, I.:** Obote Oroszország elleni ügye.
Fundamentum. 4, 119-121, 2020. ISSN: 1417-2844.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A





További közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (5)

15. Balogh, É., **Deák, I.**, Fazekas, F., Győrfi, T., Kovács, Á., Sólyom, P.: Módszertani kérdések az alkotmánybíráskodás gyakorlatának empirikus elemzéséről.

Közjogi szemle. 12 (4), 11-19, 2019. ISSN: 1789-6991.

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A

16. **Deák, I.**: Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből.

Fundamentum. 2-4, 137-138, 2016. ISSN: 1417-2844.

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A

17. **Deák, I.**: Esélytelenül?

Szuverén. február 22., 2016.

18. **Deák, I.**: Menekülő gyerekek.

Szuverén. július 6., 2016.

19. **Deák, I.**: Ki felel a kommentekért?: a Delfi AS kontra Észtország ügy.

Közjogi szemle. 3, 56-59, 2015. ISSN: 1789-6991.

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A





Konferenciaközlemények (1)

20. **Deák, I.:** A nép nevében?: az alkotmányos demokrácia lehetséges változatai és valós riválisai
(Konferenciabeszámoló).

Fundamentum. 4, 149-154, 2015. ISSN: 1417-2844.

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága irányelvei szerint:

„A” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 14, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 10

„B” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 2, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 2

„D” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 1, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 1

A közlő folyóiratok összesített impakt faktora: 0,9

A közlő folyóiratok összesített impakt faktora (az értekezés alapjául szolgáló közleményekre): 0,9

A DEENK a Jelölt által az iDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudományometriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2024.08.21.



University Doctoral (PhD) Dissertation Abstract

**The Freedom and Equality of Civil Society Organisations:
Constitutional Regulatory Models**

Deák Izabella

Supervisor: Dr. habil. Tóth Gábor Attila associate professor



University of Debrecen
Marton Géza Doctoral School of Legal Studies

Debrecen, 2024

I. The topic and objectives of the dissertation

Civil society is an essential element of modern democracies. Its most important actors, civil society organisations (CSOs), play a very diverse and influential role in a variety of areas. They can be neutral, such as hobby clubs or sports associations, and can even provide valuable services to the state. They can also assume a social control function through which they uphold the fundamental rights of the groups they represent or the democratic values they advocate and influence the political and social structures around them.

In democratic systems, where those in power seek to address the grievances of civil society, promote their transparency and strengthen their legitimacy through the social control function in a self-correcting manner, civil society actors can achieve their goals and contribute to the formation of democratic public opinion. In an authoritarian system, the opposite can be observed as more and more countries adopt discriminatory, inflexible and costly laws that restrict the establishment, operation and activities of CSOs. By choosing this topic, I aim to contribute to the body of research on the functioning of the new types of authoritarian regimes from the perspective of civil society. In my doctoral dissertation, entitled *The Freedom and Equality of Civil Society Organisations: Constitutional Regulatory Models*, I have attempted to provide a comprehensive analysis of constitutional regulatory models for CSOs.

In this study, I have formulated three interrelated hypotheses. The first hypothesis is that the often interconnected laws enacted in new types of authoritarian regimes are aimed at restricting the establishment, operation and activities of CSOs that perform a social control function.

My second argument is that laws restricting CSOs that perform a social control function in democracies are more of an anomaly, even though we can observe a shrinking of civic space in democratic systems. At the same time, the extent and quality of the restrictions are not comparable to the restrictions imposed by new types of authoritarian regimes because they are not systemic and do not involve major structural changes, in other words, legislation restricting CSOs in democratic systems has an autonomy-limiting effect. Moreover, CSOs usually have some form of substantive legal remedy against laws that impose restrictions.

In relation to the first and second hypotheses, I seek to answer what differences in restrictions can be identified for CSOs performing a social control function in an authoritarian and a democratic setting. On the other hand, I am looking for an answer to how states with different constitutions use the law to gain political influence over civil society. Therefore, an

important question is whether it can be statistically proven that authoritarian regimes impose more and interconnected restrictions on CSOs than democratic regimes.

My third hypothesis is that authoritarian and democratic states differ in which restrictive techniques are most frequently used against CSOs.

Examining the three hypotheses is linked to answering the question of whether it can be shown that, while democratic systems are experiencing a shrinking of civic space, the restrictions applied there do not reach the same level, either quantitatively or qualitatively, as in authoritarian systems – where the restrictions can be described as an attempt to eliminate the autonomy of CSOs. When they reach this level, we can already speak of a process of autocratisation in the state in question.

II. The structure of the dissertation

In the first part of the dissertation, I provide a theoretical background for the topic, outlining two dominant social theoretical approaches to the role of civil society organisations in the democratic public sphere. In this context, I will present the concept of civil society as formulated by Jürgen Habermas, as well as the revised and extended theory of Jean L. Cohen and Andrew Arato. The chosen theoretical framework serves as an ideal-typical point of reference and helps to explore the role and function of civil society in a democratic society.

I will then define the concept of civil society and present it as a manifestation of different spheres and then give an overview of the phenomenon of non-civil society. Following this, I will examine the relationship between the concepts of civil society and the non-profit sector. One of the reasons this is important is that these two terms are not synonymous, so it is necessary to clarify the distinctions between them. Furthermore, at the intersection of these two concepts are the organisations that operate as part of civil society and are the focus of further investigation in this dissertation. Although the activities and roles of CSOs are very broad, the dissertation focuses exclusively on those CSOs that have a social control function. To demonstrate the importance of the social control function undertaken by CSOs – in addition to defining the CSOs included in the scope of my study –, I also categorise government-organised non-governmental organisations (GONGOs), which imitate the role of CSOs while serving government interests, thereby weakening the independent civil sphere.

The decline in the freedom of civil society has become a structural global problem in recent decades, affecting the ability of CSOs to act, which is the focus of this work. To make new forms of authoritarian tendencies more comparable and thus more comprehensible, an important starting point for me was to describe the standards of civil society in constitutional

democracies. At this point in the dissertation, I provide an overview of the relationship between civil society and a democratic state, as well as the connections between CSOs performing a social control function and certain fundamental rights that are also important in a civil society. The examination of the link between fundamental rights and CSOs is framed by the minimum standards and optimal conditions developed in the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) on associations.

Another point of reference was the characteristics of the constitution and civil society in traditional autocracies (totalitarianism, authoritarianism). In addition to the democratic framework, the presentation of the conceptual framework of traditional autocracies is essential for distinguishing the civil society characteristics of new types of authoritarian regimes, thereby revealing a new constitutional model.

First, I have attempted to define the concept of new types of authoritarian regimes. I then focused on the relationship between the state and civil society in these new authoritarian systems, which I illustrated using the 4C model (cooptation, coercion, crowding out, creation). Instead of creating a favourable environment for civil society actors, states in this model increasingly restrict opportunities for CSOs.

I present the restrictive techniques in the 4C model through a country case study, which also addresses elements beyond the legal restrictions. The expanded scope of the study stems from my deeper understanding of domestic conditions, which has allowed me to examine elements in the country case study that are not necessarily based on the law. This gives the reader a broader insight into domestic authoritarian tendencies in relation to civil society and illustrates how, in authoritarian systems, efforts to restrict the social control function of CSOs often manifest through complex, interconnected measures.

Following the country case study, I analyse the law-based regulatory techniques that states employ against CSOs from an international comparative perspective. These include making the registration process more difficult, obstructing re-registration procedures, mandatory registration/re-registration processes linked to the 'foreign agent' status, increasing administrative burdens, restricting foreign funding, limiting or prohibiting cooperation with foreign CSOs, applying anti-money laundering and counter-terrorism laws, restricting the freedom of expression of CSOs and thereby their advocacy efforts, and creating a new loyal civil society.

The comparative constitutional law analysis allows me to establish the subcategories of the restrictive techniques and helps to capture authoritarian tendencies by comparing democracy indices produced by international organisations and research institutes during

monitoring processes. Consequently, I aim to go beyond the detailed analysis of restrictions by comparing the extent of these restrictions with the more general question of how different democratic and authoritarian regimes use the restrictive mechanisms studied. I also pay attention to the differences that can be identified within different authoritarian systems. A general trend in the application of restrictions emerges, even if the problems caused by authoritarian regimes cannot be demonstrated solely through statistical tools.

III. The methodology of the research

I use a variety of methods in my research. In the first part of the dissertation, I present the social theoretical background of civil society and explain the definitions (civil society, non-profit sector, CSOs, CSOs with a social control function, non-civil society, government-established NGOs), and I describe the constitutional and civil society characteristics of democratic and authoritarian regimes. As for the social theoretical background, I have developed a conceptual and interpretative framework based on the findings in the relevant domestic and international literature on the subject which is indispensable for the topic, and which will place the dissertation in a context that will provide a basis for further reflection.

In addition, when I present the standards of democratic systems, I examine the international standards that apply to the relationship of CSOs and fundamental rights. I also analyse the relevant decisions of the ECtHR concerning associations. In describing the new types of authoritarian regimes, I aimed to emphasise the relationship between the state and civil society. I have incorporated their relationship into a theoretical framework, the 4C model. This model provides an interpretive framework for the country case study, i.e. for the analysis of restrictions of CSOs in Hungary, based on the examination of relevant laws and court decisions, as well as the domestic literature on the subject.

After presenting the domestic trends, the focus of the study shifts to examining the international trends. Using the comparative constitutional law method and by examining primary and secondary sources, I analysed the existing laws restricting CSOs with a social control function and their application. My goal was to analyse all restrictive methods through an international comparison to gain a comprehensive understanding of the subcategories of each restriction. This allowed me to typify the various restrictions and, within a normative framework, evaluate how the examined laws limit the implementation of fundamental rights.

Restrictive laws and practices contrary to democratic principles were identified using data from international institutes and civil society organisations that monitor and report on the functioning and freedom of civil society, and assign index scores to countries. Such

organisations are the Bertelsmann Stiftung, the Cato Institute, CIVICUS, the Economist Intelligence Unit, Freedom House, the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), Reporters Without Borders, and the Varieties of Democracy Institute. Other data sources included organisations that publish annual or regional reports on the development of civil society regulations, such as Amnesty International, Erste Stiftung, and Human Rights Watch. The set of laws identified from these sources formed the sample for my research. Where possible, I verified the data in the relevant laws. The International Center for Not-for-Profit Law, a leading European resource and research centre focused on policies and laws that impact civil society, played an important role in the verification process. ICNL's Digital Legal Library¹, available on its website, contains a collection of nearly 4,000 sources (laws, reports, legal resources related to civil society) from over 200 countries and territories. However, in some cases, due to language barriers, the data was based on reports issued by the six aforementioned organisations. I have tried to identify as many countries as possible where a particular restrictive mechanism is applied.

The study covers 176 countries and has identified more than 300 laws in 133 countries that contain restrictions on CSOs. My findings are primarily based on an analysis of laws in force in 2022. One exception is the subsection entitled *Barriers to re-registration*, where past legislation no longer in force in 2022 was also considered. These laws provided for a one-off obligation to re-register and made it impossible to fulfil the social control function. This was necessary to provide a comprehensive account of the restrictions imposed under the re-registration procedures.

However, certain restrictions that I analysed when presenting the 4C model specifically in the context of Hungary, as well as some additional restrictions that would require further sociological research to thoroughly investigate and draw conclusions from, are not included in the international comparison. These restrictions include the discrediting (stigmatisation) of CSOs through campaigns and political statements that influence political culture and public discourse, the centralisation of domestic funding schemes for CSOs, and the violence against CSO staff, including arrests, extrajudicial detentions, disappearances, and the murder of employees, volunteers, and activists. Therefore, when I use the term 'no restrictions' in the tables I created in relation to certain countries, I mean that there are no legal restrictions, but this does not necessarily mean that there are no other, less clearly defined restrictive mechanisms. Nevertheless, I had to define the scope of the restrictions in my study to have a

¹ The Digital Legal Library of the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) <https://www.icnl.org/resources/library> (15.05.2022.)

clearly identifiable and manageable set of data.

Additionally, the international comparison was an important methodological choice for determining whether the political systems of states enacting restrictive laws influence the types and extent of the restrictions applied. This allowed me to draw conclusions about whether the majority of the countries imposing restrictions have authoritarian or democratic systems, and to identify the characteristics of the regulations in this context.

To complement the subsections on restrictions on CSOs performing a social control function, I have created a database in Airtable, a cloud-based software. For most of the types of restrictions I examined, there is a corresponding table showing which countries apply them and which specific laws contain the restriction. The main table includes a country comparison that lists which restrictions each country applies and the scores these countries achieved in 2022 on V-Dem's Regimes of the World Index, the Bertelsmann Stiftung's Political Transformation Index, and the Economist Intelligence Unit's Democracy Index.

These democracy indices primarily assess whether rights are constitutionally guaranteed and whether state institutions safeguard these rights. Therefore, they primarily examine governments, states, and legal institutions, focusing on key categories such as the rule of law, the independence of the judiciary, the freedom of civil society, and the enforcement of fundamental rights. For this reason, the countries' scores on various indices are important to my study, as I specifically examine the restrictions that are based on or indirectly referenced in laws. Essentially, I assess whether each country provides an adequate legal environment and whether or not the state supports the actual exercise of rights. This approach makes it possible to statistically show how many of such restrictions can be identified in each country. This in turn supports my hypothesis that in authoritarian regimes these constraints are systematically interlinked – meaning that structural, methodological and interrelated restrictions are present simultaneously –, while in democratic systems such restrictions are rarely interrelated or not at all present.

IV. Conclusions

In the dissertation, I compare the constitutional phenomenon of restricting CSOs performing a social control function with traditional democratic and autocratic regulatory models, and the dissertation ultimately outlines a new model. Thus, I attempt to describe the characteristics of the relationship between new types of authoritarian regimes and civil society, where the autonomy of the civil sphere is significantly limited.

Through my analysis, I found that new types of authoritarian regimes, while maintaining a façade of democracy, seek to restrict the establishment, operation, and activities of CSOs that perform a social control function. In these systems, there is no outright ban on association or censorship. However, states enact bureaucratic laws or apply seemingly neutral regulations in ways that contradict democratic principles, thereby complicating or even preventing the exercise of social control functions. Moreover, these systems aim to create their own civil society base, which takes the form of government-organised non-governmental organisations (GONGOs), established and controlled from above. This allows for the counteracting and delegitimisation of CSOs' social control functions.

To describe these regimes, I have used the 4C model as a theoretical framework. Defining the concepts of cooptation, coercion, crowding out, and creation helps illuminate how the multitude of measures against CSOs are interrelated within these new types of authoritarian systems. I illustrated the practical application of the 4C strategy through the situation of CSOs in Hungary.

Following this, I attempted to collect, through an international comparison, the law-based restrictive mechanisms. I analysed eight restrictive mechanisms with the aim of defining further sub-categories within each restriction. Additionally, based on the literature, I present the effects of creating a new loyal civil society as a ninth category.

I then compared the identified restrictive mechanisms and the countries that apply these restrictions with the democracy indices of various international institutes. I have concluded that the social control function is a unique aspect of civil society that can limit the authoritarian tendencies of the state in a democratic framework, as democratic governments seek to strengthen their legitimacy through the social control function of CSOs. In these systems, the state supports pluralism.

Although restrictive laws targeting CSOs can also occur in democracies – as democracy is not a perfect system –, these restrictions are generally seen as anomalies or can be seen as limiting the autonomy of the CSOs concerned. In a democracy, however, there is a chance that the system will correct itself, for example by providing meaningful legal remedies for CSOs against restrictive laws. The exception in some countries is the use of SLAPP suits, against which there are not always effective legal remedies. However, the EU's efforts in this area demonstrate that, within a democratic framework, states take into account the professional opinions of CSOs with a social control function. Thus, the most common method of restriction in these systems is the restriction of CSOs' freedom of expression. However, it can be seen that the social control function is not restricted by law, but through the application of judicial

procedures. Although the measures are restrictive and worrying, they do not reach the level of repression that is common in authoritarian regimes and therefore cannot be considered a systemic phenomenon.

At the same time, this approach limits the social control function in the long term. It is therefore important that actors such as the EU go beyond diagnosing the restrictions on civil society. I believe that it is necessary to establish a legal framework to curb the restrictions on the establishment, operation and activities of CSOs in Member States. If this framework is not respected by Member States, then meaningful sanctions should be put in place. This is important because even among EU Member States, there are countries where the erosion of democratic values can be observed. Although in most cases this process does not yet impose systematic restrictions on CSOs, the study of domestic trends reveals that the problem is real. The emergence of systemic, interconnected restrictions against CSOs can be seen as a warning sign that a country is on the road to autocratisation. Therefore, the proliferation of laws restricting CSOs can be linked to the broader global trend of the deteriorating quality of democracy.

In recent decades, however, many countries that were once considered democratic can be described as operating in a grey area with increasingly authoritarian governments. The governments in question try to maintain the appearance of pluralism, but in practice they regard CSOs with a social control function as a threat to their autocratic aspirations. As a result, these CSOs are increasingly forced to stand their ground and carry out their activities in a shrinking space, as the conditions restrict the effective scope of their work and limit their ability to act.

One of the problems with the recent wave of laws against CSOs is that in many cases, the terminology used deliberately gives state enforcement authorities discretion to make arbitrary decisions, which is contrary to the principles of legal clarity and the predictable application of the law. As a result, the CSOs concerned are kept in a state of uncertainty and, for fear of criminal sanctions, are forced to change the way they operate and the content of the activities previously undertaken.

The study of law-based restrictive mechanisms shows that the actions of the new types of authoritarian regimes against CSOs outline a new model that, compared to the democratic model, restricts the coexistence of diverse views and values. This model does not guarantee the true realisation of pluralism, but instead tries to keep up appearances. Behind this façade of pluralism, these regimes aim to restrict CSOs that perform social control functions and try to destroy their autonomy.

Most authoritarian states actively prevent CSOs with a social control function from obtaining official status by introducing extremely strict and bureaucratic registration

procedures. Such laws complicate and hinder the registration process, as well as expand the state's discretionary power to deny licences and prevent appeals.

The second most common restriction mechanism is the restriction of foreign aid. Financial barriers limit CSOs' access to financial resources, which can affect their operations and activities and may force a shift in focus, since the social control function of CSOs cannot be sustained solely on domestic donations in the absence of foreign funding. Furthermore, CSOs that perform a social control function are often unwilling to accept domestic public funding to avoid the appearance of cooptation.

The third most common technique of restriction is the restriction of CSOs' freedom of expression. This usually means limiting their ability to assert their interests. By making certain forms of speech, publication and activity illegal, CSOs are prevented from carrying out their legitimate activities. In many countries, there are laws that prohibit CSOs from addressing 'political' issues in their work. The definition of the term 'political' in the law is intentionally vague, allowing the state to take action against CSOs it considers to be a political threat, even if they are not engaged in political activities but only in public policy issues.

In authoritarian systems, another restrictive technique is the complication of the re-registration process. This approach challenges the existence and legitimacy of already established CSOs by imposing new requirements they must meet to retain their previous legal status. Laws may impose a one-off re-registration obligation, or regular re-registration at fixed intervals.

Increasing the administrative burden on CSOs, whether alone or in conjunction with other restrictions, leads to bureaucratic tasks (e.g. additional administrative duties or requirements for obtaining permits) that both tie up the human and financial resources of these organisations and subject them to various forms of supervision. This allows the state to easily intervene in the daily operations of CSOs.

Similarly restrictive is when the state prohibits or limits the various forms of cooperation between CSOs and foreign organisations. This can effectively hinder advocacy efforts, as CSOs performing a social control function are unable to secure the necessary financial support for their operations and activities through private donations alone. Therefore, collaboration with foreign or international CSOs and participation in grant opportunities offered by such organisations become important for their sustainability and the achievement of their objectives. Consequently, this restriction technique is closely linked to the restriction of foreign aid.

It is also worth noting that states use anti-money laundering and counter-terrorism laws against CSOs. This can result in CSOs losing their legal status and access to their bank accounts.

They may also face criminal sanctions for alleged violations of anti-money laundering and counter-terrorist financing laws.

Authoritarian governments are not content with just restricting CSOs that perform a social control function through legislation. They are trying to build their own civil society by creating GONGOs, which serve the interests of authoritarian governments and legitimise government actions against independent CSOs, among others.

An examination of the relevant ECtHR decisions clearly shows that the restrictions imposed by authoritarian and authoritarian-leaning countries are, in the majority of cases, inconsistent with the minimum standards and optimal conditions for the establishment, operation and activities of CSOs as elaborated by the Court. This means that, in the case of the CSOs concerned, their freedom of association, freedom of expression, freedom of information, freedom of assembly, the principle of non-discrimination and the CSO staff's right to privacy are violated. The laws and their practical application in the countries concerned effectively erode the fundamental rights in question. This ultimately undermines the independence of CSOs and the autonomy of civil society.

The new type of authoritarian mode of operation is designed to avoid outright bans on CSO establishment, operations and activities, as well as physical violence against CSO staff – which are characteristics of traditional authoritarian regimes – because these would entail state criminality, reduce the state's international and domestic legitimacy, violate human rights treaties, and further escalate procedures against the state. On the other hand, a law with several bureaucratic requirements is much less noticeable and therefore has fewer foreign and domestic policy implications. Also, authoritarian governments may apply several restriction mechanisms at the same time, which limit the social control function by amplifying each other's negative effects. Non-violent repression is an excellent tool for states to silence CSOs performing a social control function and criticising illegal violations of fundamental rights.



Registry number: DEENK/426/2024.PL
Subject: PhD Publication List

Candidate: Izabella Deák
Doctoral School: Géza Marton Doctoral School of Legal Studies
MTMT ID: 10074314

List of publications related to the dissertation

Articles, studies (14)

- Deák, I.:** A közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek elleni védelem szabályozásának legújabb fejleményei.
Közjavak. 10 (1), 3-10, 2024. EISSN: 2498-7190.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21867/KjK/2024.1.1>.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: D
- Deák, I.:** Authoritarianism and Civil Society: Legal Restrictions on Human Rights CSOs.
Intersections. East European Journal of Society and Politics. Accepted by publisher (2), 1-27, 2024. EISSN: 2416-089X.
IF: 0.5 (2023)
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: B
- Deák, I.:** Authoritarian Tendencies: The Dual Role of AML/CFT Policies.
Civil Szemle. 21 (3), 31-44, 2024. ISSN: 1786-3341.
IF: 0.4 (2023)
- Deák, I.:** A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek típusai: a GONGO-jelenség = Types of Government-Organized Non-Governmental Organizations: The GONGO Phenomenon.
Pro futuro. 12 (2), 141-158, 2022. ISSN: 2063-1987.
DOI: <http://dx.doi.org/10.26521/profuturo/2022/2/12395>
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
- Deák, I.:** A külföldi támogatások korlátozására vonatkozó jogszabályok és az érintett jogszabályokat megsértő civil szervezetek szankcionálásának módjai.
Közjogi Szemle. 2, 48-59, 2022. ISSN: 1789-6991.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A





6. **Deák, I.:** Az Ecodefence és mások Oroszország elleni ügye.
Fundamentum. 3, 82-86, 2022. ISSN: 1417-2844.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
7. **Deák, I.:** A civil szervezetek külföldi támogatása és a korlátozások típusai.
Jogtudományi közlöny. 76 (10), 425-439, 2021. ISSN: 0021-7166.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
8. **Deák, I.:** A Horvát Golfszövetség Horvátország elleni ügye.
Fundamentum. 2-3, 106-109, 2021. ISSN: 1417-2844.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
9. **Deák, I.:** A watchdog funkciót ellátó civil szervezetek működésének korlátai.
Jogtudományi közlöny. 5, 217-227, 2021. ISSN: 0021-7166.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
10. Kövér, Á., Antal, A., **Deák, I.:** Civil Society and COVID-19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space.
Nonprofit Policy Forum. 12 (1), 93-126, 2021. ISSN: 2194-6035.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/npf-2020-0060>
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: B
11. **Deák, I.:** Civil szemle: recenzió a "Civil Society in Europe - Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation" című tanulmánykötetről.
Pro futuro. 10 (3), 2020. ISSN: 2063-1987.
DOI: <http://dx.doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/3/8747>
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
12. **Deák, I.:** Jafarov és mások Azerbajdzsán elleni ügye.
Fundamentum. 4, 116-119, 2020. ISSN: 1417-2844.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
13. **Deák, I.:** Khadija Ismayilova Azerbajdzsán elleni (2. számú) ügye.
Fundamentum. 4, 103-107, 2020. ISSN: 1417-2844.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
14. **Deák, I.:** Obote Oroszország elleni ügye.
Fundamentum. 4, 119-121, 2020. ISSN: 1417-2844.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A





List of other publications

Articles, studies (5)

15. Balogh, É., **Deák, I.**, Fazekas, F., Gyórfi, T., Kovács, Á., Sólyom, P.: Módszertani kérdések az alkotmánybíráskodás gyakorlatának empirikus elemzéséről.
Közjogi szemle. 12 (4), 11-19, 2019. ISSN: 1789-6991.

Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A

16. **Deák, I.**: Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből.
Fundamentum. 2-4, 137-138, 2016. ISSN: 1417-2844.

Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A

17. **Deák, I.**: Esélytelenül?
Szuverén. február 22., 2016.

18. **Deák, I.**: Menekülő gyerekek.
Szuverén. július 6., 2016.

19. **Deák, I.**: Ki felel a kommentekért?: a Delfi AS kontra Észtország ügy.
Közjogi szemle. 3, 56-59, 2015. ISSN: 1789-6991.

Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A

Conference presentations (1)

20. **Deák, I.**: A nép nevében?: az alkotmányos demokrácia lehetséges változatai és valós riválisai (Konferenciabeszámoló).
Fundamentum. 4, 149-154, 2015. ISSN: 1417-2844.

Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A

By the directives of HAS Committee on Legal and Political Sciences:

Publications in periodicals level „A”: 14, related to the dissertation: 10.

Publications in periodicals level „B”: 2, related to the dissertation: 2.

Publications in periodicals level „D”: 1, related to the dissertation: 1.

Total IF of journals (all publications): 0,9

Total IF of journals (publications related to the dissertation): 0,9

The Candidate's publication data submitted to the iDEa Tudóstér have been validated by DEENK on the basis of the Journal Citation Report (Impact Factor) database.

21 August, 2024

