

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Deák Izabella

Debrecen
2024

**DEBRECENI EGYETEM
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

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

Készítette:

Deák Izabella

Témavezető:

Dr. habil. Tóth Gábor Attila
egyetemi docens

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-Európában

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Szabadfalvi József, egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2024. 08. 01.

**DEBRECEN
2024**

NYILATKOZAT

Alulírott, *Deák Izabella*, büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, *A civil szervezetek szabadsága és egyenlősége: alkotmányjogi szabályozási modellek* című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Budapest, 2024.08.01.



aláírás

Témavezetői vélemény

Deák Izabella *A civil szervezetek szabadsága és egyenlősége: alkotmányjogi szabályozási modellek* című PhD értekezéséről

A doktori értekezés a hazai jogtudományban elsőként vállalkozik a civil szervezetek alkotmányjogi szabályozási modelljeinek monografikus igényű feldolgozására. Az alkotmányjogi szakirodalom szokásosan a klasszikus hatalmi ágak és az újabb, alkotmányos rangú állami intézmények vizsgálatával foglalkozik. A civil szervezetek leginkább csak az egyesülési szabadság kapcsán kerülnek érintőlegesen szóba. Ugyanakkor a civil szervezetek jelentősége egy alkotmányos demokráciában elvitathatatlan. Mondhatni a demokrácia egyik fokmérője a civil szervezetek szabadsága és egyenlősége. Ezért az értekezés a hazai szakirodalomban eddig jobbára járatlan utakon halad, és új tájékozódási pontokat kínál.

Az értekezés élénk nemzetközi tudományos diskurzussal kapcsolja össze a hazai jogtudományt. A nemzetközi szakirodalom hosszú ideje tárgyalja az alkotmányosság és a civilszféra elméleti összefüggéseit és gyakorlati kapcsolódási pontjait. A magyar társadalomtudományi gondolkodás eddig főképp szociológiai és politológiai közleményekkel járult hozzá a nemzetközi publikációkhoz. Az értekezés alkotmányjogi megközelítéssel bővíti az eddigi ismereteket.

Az értekezés felvázol a civil szervezetek demokratikus nyilvánosságban betöltött szerepére vonatkozó néhány meghatározó elméleti megközelítést. Rendszerbe foglalva mutatja be a különböző struktúrájú és funkciójú egyesülési formációkat. Fókuszába a társadalmi kontrollfunkciót ellátó civil szervezeteket helyezi, de külön foglalkozik az úgynevezett gongók problematikájával is. Elkülöníti a demokratikus és autokratikus szabályozási modelleket, nem egyszerűen poláris ellentétként szemlélve azokat, hanem hagyományos és újszerű, továbbá átmeneti változatokat is láttatva. Az értekezés erénye, hogy koherens szakmai terminológiát kidolgozva, önálló, karakteres álláspontot fogalmaz meg az elmúlt közel másfél évtizedben végbement magyarországi jogi változásokkal összefüggésben.

Módszertanában az értekezés jól illeszkedik a hazai alkotmányjog-tudományi konvenciókhoz, mivel konceptuális, deskriptív és komparatív eszközökkel dolgozik. Ezen túl ahhoz az iskolához tartozik, amelyik nem burkoltan, hanem vállaltan és indokoltan hasznosít normatív szempontokat.

Az értekezés, a releváns nemzetközi és hazai szakirodalom feldolgozásán túl, több elismert demokráciaindex adatait dolgozza fel. Egyedülálló módszertani eredmény, hogy a szerző önálló kutatással saját adatbázist épített fel, amely rendszerezve mutatja be és értékeli a világszerte előforduló szabályozási megoldásokat. Így az értekezés megfontolásra érdemes elvi és empirikus anyagot szolgáltat a kollégák számára.

A szerző munkájának részeredményeit neves tudományos műhelyekben bocsátotta vitára, és elsőrangú nemzetközi (Intersections. East European Journal of Society and Politics, Nonprofit Policy Forum) és hazai (Civil Szemle, Fundamentum, Jogtudományi Közlöny, Közjogi Szemle, Pro Futuro) szaklapokban publikálta.

A műhelyvitán az értekezés közel végleges változata, mint afféle *working paper*, értékes reflexiókat kapott a felkért opponensektől és más kollégáktól. A végleges változat az észrevételek figyelembe vételével készült el.

Az értekezést nyilvános védésre alkalmasnak, formai és tartalmi szempontból rendben lévőnek, az akadémiai sztenderdeknek és az egyetemi és kari normáknak megfelelőnek tartom. Deák Izabella értekezését jó szívvel, teljes támogatással ajánlom a tisztelt kollégák figyelmébe.

2024. augusztus 1.



Tóth Gábor Attila

Tartalomjegyzék

I.	Bevezetés	11
1.	A témaválasztás: a kutatás tárgya	11
2.	A kutatás hipotézisei	14
3.	A kutatás módszertana	15
II.	A civil társadalom modern megközelítései	20
1.	Jürgen Habermas civil társadalom értelmezése	23
2.	Jean L. Cohen és Andrew Arato civil társadalom értelmezése	26
III.	A civil társadalomtól a társadalmi kontrollfunkciót ellátó civil szervezetekig	30
1.	A civil társadalom mint különböző szférák megjelenési formája	31
2.	A nem civil társadalom jelensége	33
3.	A civil társadalom és a nonprofit szektor viszonya	36
4.	A civil társadalom részeként működő szervezetek	39
5.	A társadalmi kontrollfunkciót ellátó civil szervezetek	42
IV.	A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek	46
1.	Professzionális	47
2.	Diffúz	49
3.	Demokratizáló	51
4.	Lobby	54
5.	A GONGO-jelenség hatása a civil szervezetekre	55
6.	A civil szervezetek „gongósodása”	57
V.	A demokratikus szabályozási modell	59
1.	Az állam és a civil szervezetek kapcsolata	59
2.	Az Emberi Jogok Európai Bírósága által meghatározott minimum normák és optimális feltételek	63
3.	A társadalmi kontrollfunkciót ellátó civil szervezetek és egyes alapjogok kapcsolata	66
3.1.	Az egyesülési szabadság	67
3.1.1.	A nyilvántartásba vételi eljárás	69
3.1.2.	Jogbiztonság	73
3.1.3.	Ellenőrzési mechanizmusok	75
3.1.4.	A pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés	75
3.1.5.	Alkalmazott szankciók	77
3.2.	A véleménynyilvánítás szabadsága	79
3.3.	Az információszabadság	83
3.4.	A gyülekezési szabadság	85
3.5.	A magánélethez való jog	89
3.6.	A diszkrimináció tilalma	91

VI. A hagyományos autokratikus szabályozási modell	92
1. A totalitarizmus	93
2. Az autoritarizmus	95
VII. Az új típusú autoriter szabályozási modell	100
1. Az új típusú autoriter rendszerek karakterjegyei.....	100
2. Az új típusú autoriter rendszerek és a civil szervezetek kapcsolata	108
VIII. A civil szervezetek helyzete Magyarországon	110
1. A civil szervezetek egyesülési szabadsága 1990-2010 között	111
1.1. A civil szervezetek egyesülési jogát érintő alkotmánybírósági határozatok	112
1.2. A civil szervezetek bírósági nyilvántartásba vételi eljárásának bizonytalanságai	115
2. A civil szervezetek egyesülési szabadsága 2010 után	117
2.1. Kooptálás	119
2.2. Kiszorítás	121
2.2.1. A hazai finanszírozás megvonása.....	121
2.2.2. A közvélemény előtti hiteltelenítés	124
2.3. Kényszerítés.....	126
2.3.1. A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény ..	126
2.3.2. A közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló törvény	130
2.3.3. A civil szervezetek büntetőjogi szankcióval való fenyegetése	132
2.3.4. A szuverenitásvédelmi törvény	136
2.3.5. A civil szervezetek kitiltása a hazai börtönökből	139
2.4. Kreálás	140
IX. A civil szervezetekre vonatkozó jogi korlátozások összehasonlító vizsgálata	141
1. A nyilvántartásba vételi eljárás megnehezítése, megakadályozása	142
1.1. Közvetlen korlátozások	143
1.2. Közvetett korlátozások	146
1.2.1. Kötelező nyilvántartásba vételi eljárás előírása	146
1.2.2. Érdemi jogorvoslat hiánya	148
1.3. A nyilvántartásba vétel bürokratikus akadályai	149
2. Az újraberegnyezési eljárás megnehezítése	155
3. A „külföldi ügynök” státuszhoz kapcsolódó kötelező nyilvántartásba vételi/újraberegnyezési eljárások	158
4. A civil szervezetek adminisztrációs terheinek növelése	163
5. A külföldről érkező támogatások korlátozása	169
5.1. A külföldről érkező támogatások bejelentési kötelezettsége	171
5.2. A külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani.....	174

5.3. Kormányzati jóváhagyás szükséges a külföldi finanszírozáshoz.....	174
5.4. A külföldről érkező támogatások felhasználásához kormányzati jóváhagyásra van szükség és a külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani	177
5.5. Meghatározott tevékenységet végző civil szervezetek nem kaphatnak támogatást	178
5.6. A civil szervezetek külföldi finanszírozásának teljes tilalma	180
5.7. A külföldi támogatásokhoz kapcsolódó negatív címkék viselésének kötelezettsége	181
5.8. A külföldi támogatást korlátozó jogszabályok által alkalmazott szankciók.	181
6. A külföldi civil szervezetekkel való együttműködés korlátozása/megtiltása ...	183
7. A pénzmosás elleni és a terrorizmus megakadályozását szabályozó törvények felhasználása a civil szervezetekkel szemben.....	188
8. A civil szervezetek véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása.....	197
8.1. A közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek	197
8.2. A véleménynyilvánítási szabadság jogszabályalapú korlátozása	202
9. Új lojális civil társadalom létrehozása: a GONGO-jelenség.....	207
X. A monitoring szervezetek demokráciaindexének összevetése a civil szervezetekkel szemben alkalmazott korlátozásokkal	209
1. Demokráciaindexek	209
1.1. Varieties of Democracy Institute (V-Dem)	209
1.2. Bertelsmann Stiftung (BS).....	211
1.3. Economist Intelligence UNIT (EIU)	213
1.4. Freedom House	214
2. A korlátozásokat tartalmazó jogszabályok és az országok indexeken elért értékeinek összevetésének eredményei	215
2.1. A korlátozások típusai	217
2.2. Az országok besorolása	224
XI. Következtetések.....	226
XII. Irodalomjegyzék.....	234
XIII. Jogforrások.....	249
1. Bírósági döntések	249
1.1. A magyar Alkotmánybíróság döntései	249
1.2. Az Európai Unió Bíróságának döntései.....	249
1.3. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései.....	249
2. Magyarországi jogszabályok.....	252
3. Külföldi nemzeti jogforrások	253
4. Európai uniós jogi dokumentumok.....	257
5. Nemzetközi civil szervezetek indexei és jelentései	259

XIV. Internetes hivatkozások.....	262
XV. Saját készítésű táblázatok	263

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Mindenekelőtt hálával és köszönettel tartozom témavezetőmnek, Tóth Gábor Attilának, akitől elmondhatatlanul sok dolgot tanultam azáltal, ahogy írt, ahogy tanított, ahogy konzultált. Észrevételei folyamatos inspirációt jelentettek a munka során és nagyban formálták a jelen dolgozat szemléletét és tartalmát.

Hálával tartozom a tanszék korábbi és jelenlegi munkatársainak: Boda-Balogh Évának, Fazekas Flórának, Jakkel Barbarának és Sólyom Péternek a szakmailag és emberileg is támogató közegért és a dolgozat kéziratához fűzött hasznos javaslataikért.

Hálás vagyok Kovács Kriszta és Kövér Van-Til Ágnes pártfogásáért, melynek köszönhetően a kutatásom témájához kapcsolódó kurzusokat tarthattam az ELTE Társadalomtudományi Karán. A kurzusok tematikájának kialakítása és az órákra való készülés segített abban, hogy a dolgozat egy-egy részletkérdését átgondoljam.

Köszönöm Polyák Gábornak és Tóth Juditnak, hogy a PhD-értekezés opponenseiként konstruktív bírálataikkal az egyes részek továbbgondolására és kiegészítésére ösztönöztek. Az általuk felvetett új nézőpontok inspirációs forrásként szolgálnak majd a dolgozat reménybeli könyves változata számára és későbbi kutatásaimhoz is.

Hálás vagyok Barta Ildikónak, Chronowski Nórának, Fodor Lászlónak, Horváth M. Tamásnak, Könczöl Miklósnak, Szabadfalvi Józsefnek, akik a munka különböző fázisaiban a doktori iskolában tartott tárgyak keretein belül, a komplex vizsga bizottságának tagjaiként, a dolgozat egyes fejezeteiből készült tanulmányok szerkesztőiként kérdéseikkel és értékes megállapításaikkal segítették a kézirat fejlesztését.

Szeretettel köszönöm a párom, Untener János odaadó támogatását. Végtelen türelme és folyamatos biztatása nélkülözhetetlen erőforrás volt számomra a dolgozat elkészítése során.

I. Bevezetés

1. A témaválasztás: a kutatás tárgya

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 semleges, 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 dolgozat II. fejezetében 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 elméletét. A választott elméleti keret ideáltipikus viszonyítási pontként szolgál és segít megvilágítani a civil társadalom demokratikus társadalomban betöltött szerepét és funkcióját. A civil társadalomra vonatkozó számos álláspont közül azokat választottam ki, amelyek segítenek a modern civil társadalom fogalmának későbbi definiálási folyamatát megalapozni.

A III. fejezetben 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 definíció nem szinonimája egymásnak, ezért szükséges tisztázni a fogalmak határait. Másrészt a két definíció 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 kizárólag a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kra összpontosít.¹ Ahhoz, hogy a CSO-k által felvállalt társadalmi kontrollfunkció jelentőségét kellő mértékben szemléltethessem – amellet, hogy fogalmilag lehatárolom a vizsgálati körbe tartozó CSO-kat – a IV. fejezetben 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 váljék, fontos kiindulópont volt számomra az V. fejezetben 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 milyen összefüggések azonosíthatók a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k és az egyes – a civil társadalmat is meghatározó – alapjogok (egyesülési szabadság, véleménynyilvánítás szabadsága, információszabadság, gyülekezési szabadság, magánélethez való jog, diszkrimináció tilalma) 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, illetve a viszonyítási pontot ahhoz, hogy a dolgozat következő fejezetében bemutatásra kerülő autoriter tendenciákat teljeskörűen értékelhessem.

¹ A történelem során számos emberi jogokért küzdő mozgalom bizonyította hatékonyságát jogi létezés nélkül is. Ezekben az esetekben a jogi személyiség megszerzésének hiánya soha nem akadályozta a társulást, a tiltakozást, a mozgósítást és az érdekérvényesítést. Viszont a dolgozatban törekedtem úgy meghatározni a dolgozat alapegységét, hogy kellő mértékben szűken tudjam tartani a témát. Emiatt kizárólag a jogi személyiséggel rendelkező társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kat tekintem a dolgozat alapegységének.

A VI. fejezetben a hagyományos autokráciák (totalitarizmus, autoritarizmus) alkotmányos és civil társadalmi jellemzőit részletezem, hiszen 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 a VII. fejezetben 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, kizorítás, kényszerítés, kreálás) modell fogalmi keretében szemléltettem. E modellben az államok ahelyett, hogy kedvező környezetet biztosítanának a civil társadalom szereplői számára, egyre gyakrabban visszaszorítják a CSO-k lehetőségeit. A korlátozások repertoárja az új, korlátozó jellegű jogszabályok elfogadásától kezdve az erőszakkal való fenyegetésig vagy néhány esetben akár annak tényleges alkalmazásáig terjed. Egy-egy civil szervezeti aktivista vagy CSO ellen hozott intézkedések következményei gyakran visszatartó hatással vannak más CSO-kra is.

A VIII. fejezetben 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.

A IX. fejezetben nemzetközi összehasonlító szempontból elemzem elsősorban a jogszabályi alapokon nyugvó korlátozási technikákat (a nyilvántartásba vételi eljárás megnehezítése, az újabejegyzési eljárás akadályozása, a „külföldi ügynök” státuszhoz kapcsolódó kötelező nyilvántartásba vételi/újabejegyzési 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 érdekérvényesítésének a korlátozása, illetve az új lojális civil társadalom létrehozása), amelyeket az egyes államok alkalmaznak a CSO-k létrehozásának, működésének és tevékenységeinek korlátozására.

Fontos kiemelni, hogy elsősorban azokkal a korlátozási mechanizmusokkal foglalkoztam behatóbban, amelyek jogszabályon alapulnak, illetve az olyan korlátozásokkal, amelyek jogszabályi háttér hiányában is jól lehatárolhatók a különböző nemzetközi szervezetek jelentései alapján, és ezáltal részletesen elemezhetők.

Az összehasonlító alkotmányjogi perspektíva lehetővé teszi, hogy az egyes korlátozási technikákon belüli alkategóriákat tipizáljam, másrészt segítséget nyújt a X. fejezetben 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. Autoriter rendszerekről egyéb feltételeken túl akkor beszélhetünk, ha az írott jogot a gyakorlat autokratikus módon alkalmazza, és ha a CSO-kat érintő korlátozások egy rendszerszintű, strukturális és funkcionális átalakulás részei. Ugyanakkor a dolgozatom sem az ezernyi joggyakorlat feltárására, sem a civil szférán túli rendszerszintű problémák kikutatására nem vállalkozhat.

Összegezve, 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.

2. A kutatás hipotézisei

A kutatás keretében a vizsgálati tárgyhoz kapcsolódóan 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. Ennek a hipotézisnek az igazolásához az egyes korlátozási mechanizmusok elemzése és

kategorizálása nyújt segítséget, illetve annak vizsgálata, hogy a korlátozási mechanizmusok összeegyeztethetők-e az EJEB által kidolgozott, a CSO-k létrehozására, működésére és tevékenységére vonatkozó minimum normákkal és optimális feltételekkel.

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 inkább az autonómia szűküléséről beszélhetünk. Emellett a korlátozásokat előíró jogszabályokkal szemben általában biztosított valamilyen érdemi jogorvoslati lehetőség is a CSO-k számára. Viszont azokban az esetekben, amikor az anomália lehetőségén túlmutató korlátozások azonosíthatók egy államban, akkor felmerülhet bennünk a gyanú, hogy az adott állam elindult az autokratizálódás útján.

Az első és a második hipotézishez kapcsolódóan arra keresem a választ, hogy milyen különbségek fedezhetők fel a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k létrehozásának, működésének és tevékenységeinek korlátozásában autoriter és 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-e az érintett állam kapcsán.

3. A kutatás módszertana

A dolgozat első részében egyrészt a civil társadalom esztörténeti megalapozására és fogalommeghatározásokra (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. A szakirodalom kiválasztását nagyban meghatározta a témában végzett korábbi kutatásaim következtében kialakult szakmai álláspontom a civil társadalom helyéről az államhoz és a gazdasághoz való viszonyában, a szerepéről a demokratikus és az autoriter rendszerekben.

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 országtanulmánynak, vagyis a Magyarországon beazonosítható CSO-kat érint 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 fókuszát 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 célom 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. a Human Rights Watch, az Amnesty International, illetve azok az intézetek, pl. az Erste Stiftung, amelyek saját módszertan alapján vizsgálják egy-egy régió országainak a civil társadalommal kapcsolatos szabályozásait. A továbbiakban az így beazonosított jogszabályok és hatósági jogalkalmazás körét tekintetem 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 Könyvtár² 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. Ez a vállalkozás értelemszerűen nem sikerülhetett teljeskörűen, mert egyrészt a korlátozási mechanizmusokhoz kapcsolódó jogi rendelkezések száma nagyon magas, másrészt a jogi rendelkezések viszonylag gyorsan változnak.

A vizsgálat 176 országra terjed ki, és 133 ország esetében több mint 300 olyan jogszabályt azonosítottam, amely CSO-kra vonatkozó korlátozást tartalmaz. A megállapításaim elsősorban a 2022-ben hatályos jogszabályokon alapszanak. A kivételt *Az újrabejegyzési eljárás megnehezítése* 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

² International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) Digitális Jogi Könyvtára: <https://www.icnl.org/resources/library> (2022.05.15.)

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, amelyeket 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 körülhatárolható 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 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.³ A fő táblázat az országokhoz viszonyítva tartalmazza, hogy az egyes országok mely korlátozásokat alkalmazzák, és hogy az érintett országok milyen értéket

³ A külföldi civil szervezetekkel való kapcsolat korlátozása/megtiltása és az új lojális civil társadalom létrehozása kategóriákhoz nem kapcsolódik interaktív táblázat, mert e két kategória alapját többségében másodlagos jogforrások és a szakirodalom jelentik.

érték el 2022-ben a V-Dem Világ Rezsimjei Indexén, a Bertelsmann Stiftung Politikai Átalakulás Indexén és az Economist Intelligence UNIT Demokrácia Indexén.⁴

Az indexek módszereit tekintve általánosságban elmondható, hogy az országok értékelése egy előre meghatározott szempontrendszer szerint történik. Ez általában egy komplett kódkönyv alkalmazását jelenti, amelyben rögzítik a vizsgálati területeket, és ezen belül meghatározzák a konkrét elemzési szempontokat, amelyek alapján előre meghatározott kérdések segítségével vizsgálják az egyes országokat, hiszen az a cél, hogy a kutatók és szakértők minél inkább összehasonlítható adatokat rögzítsenek. A kutatóintézetek egy- vagy kétlépcsős rendszerben becsatornázzák a tanulmányozott országok szakértőit a vizsgálatba. Vagyis egy vagy több szakértő is megválaszolja az adott országban a kérdéssort, és az eredményeiket összevetik, illetve felülvizsgálati testületek is értékelik. A végső döntés az átminősítések tekintetében mindig az adott nemzetközi szervezet/kutatóintézet vezetőire hárul. A vizsgálat során az országok által elért eredmények rögzítéséhez általában egy 5-10 fokozatú skálát alkalmaznak, amely skálának minden fokozatához tartozik egy besorolási meghatározás (pl. rezsimtípus).

A felhasznált demokráciaindexek módszereit tekintve az elemzés 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,⁵ azaz nagyon hasonló kulcscategóriákat (pl. jogbiztonság, bírósági rendszer függetlensége, civil társadalom szabadsága, alapvető jogok érvényesülése) vizsgálnak. Az adatok által kimutathatóvá válik, hogy egy országnak mennyire romlik a demokratikus teljesítménye az előző évekhez képest, sőt ezen szempontok alapján össze is tudunk vetni egyes államokat bizonyos részelemeket illetően, például, hogy az egyes országok hogyan viszonyulnak a CSO-khoz, milyen jogi korlátokat alkalmaznak velük szemben. 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

⁴ Restrictions in Each Country: <https://airtable.com/appg4yqx82uvbGmRr/shrrZqvc9NDgpnSIU> (2023.09.11.)

⁵ BOTERO, Juan Carlos – NELSON, Robert L. – PRATT, Christine: Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law: An Overview. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2011/2. sz. 153–169.; KREVER, Tor: Quantifying Law: Legal Indicator Projects and the Reproduction of Neoliberal Common Sense. *Third World Quarterly*, 2013/1. sz. 131–150.

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 demokratikus keretek között ezek a korlátozások ritkán fonódnak össze vagy nem is azonosíthatók ilyen jellegű korlátozások.

Mindemellett a figyelembe vett demokráciaindexeknek és az országokat indexelő szervezetek jelentéseinek vannak korlátai is abból adódóan, hogy az indexértékek változásai némi szubjektivitásnak is teret engednek. Tehát amikor egy országot az értékelést végző intézetek és kutatók átminősítenek egyik kategóriából a másikba, akkor a pontozás nem teljesen kézzelfogható, mert annak a kérdése, hogy az egyes vizsgált elemek esetén mikor beszélhetünk arról, hogy a fel- vagy a leminősítéshez szükséges mértékű változások bekövetkeztek-e, bizonyos mértékű önkényességet rejthet magában.⁶ Továbbá a dolgozat jogi szempontú megközelítése miatt az indexek használatát érő szociológiai szempontú kritikákat figyelmen kívül hagytam, hiszen az általuk megfogalmazott kritika túlmutat a vizsgálati körömon.⁷

II. A civil társadalom modern megközelítései

A fejezet elsődleges célkitűzése, hogy bemutassa a civil társadalom modern megközelítéseit. Tehát a fejezet nem törekszik arra, hogy teljes leltárt adjon a civil társadalom teljes eszmetörténeti háttéréről, vagy teljeskörűen bemutassa a civil társadalommal foglalkozó összes jelentős szerző megközelítéseit, ugyanis a konkrét társadalmi kontextus mindig befolyásolja a civil társadalom leírásának aktuális tartalmát, nyelvezetét, és mindig a kortárs vonatkozásai lesznek hangsúlyosak.⁸

A civil társadalom modern megközelítései számára a modern *alkotmányos demokráciák* összetevői nyújtanak keretet. A demokrácia közös döntéshozatali

⁶ A kritikai hazai kifejtését lásd JAKAB András: A jogállamiság mérése indexek segítségével. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/2. sz. 187–211.

⁷ A kritika hazai kifejtését lásd GERŐ Márton: A civil társadalom és az emberi jogok: részvétel, mérés, mozgósítás. *Fundamentum*, 2021/4. sz. 5–22.

⁸ A civil társadalom fogalmának globális kontextusban bekövetkező változásait lásd részletesebben ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary: A globális civil társadalom bemutatása. In: ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary: *Globális civil társadalom 1.* Typotex, Budapest, 2004, 30–36.; A fogalom magyarországi kontextusban bekövetkező fejlődéstörténetét lásd részletesebben GLÓZER Rita: *Diskurzusok a civil társadalomról.* L' Harmattan, Budapest, 2008. és CSIHA Tünde: A civil társadalom elméleti- és fogalmi megközelítése. *Debreceni Műszaki Közlemények*, 2009/1-2. sz. 123–134.

eljárásként definiálható, mely demokratikus elvek és értékek mentén, demokratikus intézmények keretében valósul meg. A többségi elv érvényesüléséhez szükség van az általános és egyenlő választójog biztosítására, vagyis érvényesülnie kell az „*egy ember – egy szavazat*” elvének,⁹ tehát a folyamatnak a morális egyenlőséget tiszteletben tartó eljárási követelményeken kell alapulnia.¹⁰ Továbbá szükség van a több egymással versengő párt részvételére, illetve a többségi elv intézményi előfeltételeként arra, hogy a választási eljárást független és pártatlan intézmények felügyeljék, és biztosítsanak a választási szervek döntéseivel szemben jogorvoslati lehetőséget. Az állampolgárok által megválasztott kormányzó párt és az ellenzékbe kerülő többi párt közös munkája parlamenti keretek között valósul meg, ahol az általuk elfogadott törvényeknek meg kell felelniük a jogállamiság elvének és nem sérthetik az egyének alapvető jogait. Továbbá a kormányzó párt hatalmát részben normatív alkotmánynak kell szabályoznia, hogy még a demokratikus többségi felhatalmazás esetén se élhessen vissza a hatalmával. Másrésről szükség van alkotmányos szokásokra, melyek kialakulása és érvényben tartása biztosítja, hogy a felek elfogadják, hogy a politikai ellenfelek nem egymás ellenségei, hiszen bizonyos helyzetekben szükséges, hogy egymást együttműködő partnerként kezeljék, akik egyenlő jogokkal vehetnek részt a demokratikus felhatalmazásért való versengésben.¹¹ Ennek következtében ha az előbbi demokratikus elvárások érvényesülnek, akkor a választáson a kisebbségben maradt résztvevők el tudják fogadni az eredményt, hiszen megmarad a lehetősége annak, hogy a legközelebbi választásokon a kisebbségi álláspont váljon többségi állásponttá.¹² Továbbá a szabad és tisztességes választások előfeltétele, hogy a média szabad, a civil társadalom pedig erős legyen, és hogy a civil tiltakozást ne korlátozzák az alapvető jogokat sértő jogszabályok keretében.¹³ Összegezve akkor beszélhetünk alkotmányos demokráciáról, ha az állam biztosítja a *pluralizmus* kialakulását és törekszik annak minél szélesebb körű fenntartására.

Ezáltal a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k korlátozásainak későbbi bemutatását azt szolgálja a leginkább, hogy a civil társadalom modern megközelítéseire alapozom a dolgozatot, mert ezek a megközelítések azok, amelyek nagyban építenek azon emberi jogok érvényesülésére, amelyek meghatározó szerepet töltenek be a társadalmi

⁹ TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen: Értekezés a magyar alkotmányról*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009, 154.

¹⁰ KIS János: *Alkotmányos demokrácia*. Kalligram, Pozsony, 2019, 65.

¹¹ TÓTH Gábor Attila: Legal preconditions for majoritarian democracy: The case of Hungary. *Zeitschrift für Politik*, 2021/3. sz. 310–313.

¹² TÓTH (2009): i. m. 154-155.

¹³ TÓTH (2021): i. m. 313.

kontrollfunkció megalapozásában, és amelyek korlátozása esetén a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k fellépnek az állammal szemben a korlátozások megszüntetése érdekében.

A civil társadalom modern megközelítéseinek alapvetően három típusát különíthetjük el egymástól. E három megközelítés nem három egymástól mereven elhatárolható típust jelöl. Az egyes megközelítések egyre szűkebben határolják le a civil társadalom tartalmát.

Az első megközelítésben a civil társadalom az a közeg, ahol a szabadságjogok kiteljesedhetnek. E megközelítés a civil társadalom leírására a civil társadalomról szóló klasszikus elméleteket használja fel, és a civil társadalmat a kapitalista fejlődés eredményének tekinti,¹⁴ ami esélyt biztosít „a tradicionális társadalmi formák felbontására és lehetőséget biztosít a demokratikus politikai berendezkedés működtetésére is.”¹⁵

A második megközelítés nem elégszik meg a szabadságjogok kiteljesedésének lehetőségével. Elválasztja a köz- és magánszférát egymástól. E tekintetben az államot a nyilvános vagy közszféra területeként határozza meg, a civil társadalmat pedig a magánszférával azonosítja. Ez a megközelítés a civil társadalom fogalmába gyakorlatilag mindent beleért, ami nem tekinthető az állami szféra részének, tehát az állami intézményeken kívüli társadalmi élet egészét: az egyesületeket, a gazdaság szereplőit és a családot is.¹⁶

A harmadik megközelítésben a civil társadalom a gazdaságon és az államon kívüli szféraként jelenik meg, amely mindenekelőtt az intim szférát (különösen a családot), az egyesületek (különösen az önkéntes egyesületeket), a társadalmi mozgalmak és a nyilvános kommunikáció különböző formáit foglalja magában,¹⁷ amelyek képesek

¹⁴ Lásd például GELLNER, Ernest: *Conditions of liberty: Civil society and its rivals*. Allen Lane/Penguin Press, New York, 1994.; PÉREZ-DÍAZ, Victor: Civil society: A multi-layered concept. *Current Sociology*, 2014/6. sz. 812–830.

¹⁵ GERŐ Márton: Elzárkózás és fojtogató ölelés: A civil szervezetek és az állam átalakuló kapcsolata az erősödő kontroll korszakában In: FEJŐS Anna – SZIKRA Dorottya (szerk.): *Támogatás és támadás. Női civil szervezetek az illiberális demokráciában*. Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2020, 11.

¹⁶ Lásd például DAHRENDORF, Ralf: *Reflections on the revolution in Europe: in a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*. Chatto and Windus, London, 1990.; CHANDHOKE, Nerrá: *State and Civil Society*. Sage, Berkeley, 1992.; TESTER, Keith: *Civil Society*. Routledge, London, 1992.; KEANE, John: *Civil Society and the State: New European Perspectives*. The University of Westminster Press, London, 1998.

¹⁷ Lásd például COHEN, Jean L. – ARATO, Andrew: *Civil Society and Political Theory*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, 1994.; HABERMAS, Jürgen: *Between Facts and Norms*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.

közvetíteni az állam, a magán- és a közösségi szféra között.¹⁸ Következésképp a civil társadalom a gazdaság és az állam közötti interakció szférájaként fogható fel. A civil társadalom önálló szféraként való megközelítése magában rejti azt a felismerést, hogy a civil társadalom szerveződése valójában eltérő elvek szerint működnek, mint a gazdaság és az állam szervezetei. Másfelől egyfajta intézményi függetlenséget is jelenthet, mely következtében az állam vagy a gazdaság szervezetei nem befolyásolhatják közvetlenül a civil társadalom szerveződéseinek működését.¹⁹

A dolgozatban a civil társadalom modern megközelítései közül a harmadik elgondolásra alapozok és a megközelítés jeles képviselőjének, Jürgen Habermasnak a civil társadalom értelmezését mutatom be, illetve a habermasi megközelítésből kiinduló szerzőpáros, Jean L. Cohen és Andrew Arato civil társadalom koncepcióját ismertetem.

1. *Jürgen Habermas civil társadalom értelmezése*

Habermas megközelítésében a demokrácia meghatározó alkotóeleme az államtól és a gazdaságtól elkülönülő *életvilág*, mely alatt a társadalmi élet informális területeit érti.²⁰ Az életvilágot alapvetően három strukturális elem alkotja: a kultúra újratermelése, a társadalom (integráció helyreállítása) és a személyiség (szocializációs folyamatok).²¹ Emellett az életvilágnak két szintjét különbözteti meg. Az egyik szintet az egyének mindennapi életében meghatározó szerepet játszó elraktározott tradíciók (nyelvileg strukturált tudás, a meggyőződések, a szolidaritás és a kompetencia formái) jelentik, amelyek adottak a cselekvők számára, és amelyek keretében a résztvevőkre hatnak az adott tradícióhoz kapcsolódó értékek. Az egyének ebben a közegben megtanulják azokat a kompetenciákat, amelyek nélkülözhetetlenek a cselekvéshez, illetve kialakítják az egyéni és a társadalmi identitásukat. Ugyanakkor az egyének interakciói hatással lesznek az életvilág másik szintjére is, az intézményi és szociológiai szintekre (a kommunikáció, a párbeszéd médiuma), amely a kulturális intézményeket, a társadalmi csoportokat és társulásokat, illetve a szocializáció intézményeit foglalja magában.²²

¹⁸ ARATÓ András – COHEN, Jean L.: Civil társadalom és demokratikus átmenet Latin-Amerikában és Kelet-Európában. *Mozgó Világ*, 1992/7. sz. 17.

¹⁹ GERŐ (2020): i. m. 12.

²⁰ COHEN – ARATO: i. m. 426.

²¹ HABERMAS, Jürgen: *The Theory of Communicative Action*. 2 volumes. Beacon Press, Boston, 1987, 522–523.

²² HABERMAS (1987): i. m. 137–145.

A civil társadalom fogalma az életvilág intézményi szintjén helyezhető el,²³ amely a kommunikáció, a kommunikatív cselekvés világa. A kommunikatív cselekvés olyan folyamatot jelent, amelyen keresztül a szereplők kialakítják interperszonális kapcsolataikat, megkérdőjelezzik és újraértelmezik a normákat, és a helyzet meghatározásaival folytatott tárgyalások és egyezség megkötése révén összehangolják interakciójukat.²⁴ Következésképpen Habermas az *uralommentes kommunikációval* azonosítja a civil társadalmat, amely az ellenállást szimbolizálja az állami, hatalmi kommunikációs rendszerrel szemben, mely arra törekszik, hogy gyarmatosítsa az életvilágokat, behatoljon azok struktúráiba.²⁵

A habermasi diskurzusetika (ideális normatív nyilvánosság koncepciója) két egymásra épülő alapvetésből áll. Az egyik meghatározza azokat a követelményeket, amelyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy az állampolgárok legitim racionális egyetértésre jussanak. Lényegében az uralommentes kommunikációt egy olyan intézményrendszerként fogalmazza meg, amelyben a polgárok képesek arra, hogy észérvek mentén folytassanak eszmecserét egymással a politikai és a kulturális életről. A második alapvetés az egyetértés létrejöttének körülményeit olyan metanormaként írja le, amely meghatározza a legitim diskurzus eljárási szabályait.²⁶ Csak a racionális gyakorlati diskurzus keretei között létrejövő norma tekinthető racionálisan motiváltnak. A racionálisan motivált egyezség esetében először is mindenkinek korlátozás nélkül kölcsönösen el kell ismernie mindenkit mint önálló, racionális lényt. A vita kizárólag racionális érveken alapulhat és mindig a legjobb racionális érv győz. Ahhoz, hogy a párbeszéd eredményét érvényesnek tekinthessük, nyilvános kommunikációs folyamaton kell alapulnia, melyet sem politikai, sem gazdasági erők nem korlátozhatnak.²⁷ A nyilvánosságon alapuló kommunikációs folyamatban mindenki számára biztosítani kell az egyenlő feltételekkel való részvétel lehetőségét, ezáltal mindenkinek lehetősége van megszólalni, és mindenkinek lehetősége van megkérdőjelezni mások állításait.²⁸

A független nyilvánosság képes biztosítani a magánszemélyek számára olyan önkéntes társulások létrehozását (egyenlő tagsági jogokkal), amelyek keretében az

²³ HUSZÁR Ákos: A civil társadalom modern fogalma. Arató András és Jean L. Cohen a kritikai elmélet rekonstrukciójáról. In: NÉMEDI Dénes – SZABARI Vera (szerk.): *Kötőjelek. ELTE Szociológia Doktori Iskola Évkönyve*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2005, 10.

²⁴ COHEN – ARATO: *i. m.* 435.

²⁵ HUSZÁR: *i. m.* 18.

²⁶ COHEN – ARATO: *i. m.* 347.

²⁷ COHEN – ARATO: *i. m.* 348-349.

²⁸ PETTIT, Philip: Analytical Philosophy. In: GOODIN, Robert E. – PETTIT, Philip – POGGE Thomas (eds.): *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. 2nd, Blackwell Publishing Ltd., Oxford, 2007, 19.

egyének közösen tevékenykedhetnek olyan ügyekért, amelyek társadalmi jelentőséggel bírnak.²⁹ E szervezetek publicisztikai befolyásuk révén képesek politikai hatást indukálni azáltal, hogy „közvetlenül részt vesznek a nyilvános kommunikációban, vagy tevékenységeik programadó jellegénél fogva példájukkal implicitte hozzájárulnak a nyilvános vitához.”³⁰ Tehát az önkéntes társulások keretében folytatott nyilvános viták teret biztosítanak annak a folyamatnak, amely során a résztvevők megtalálják és kihangsúlyozzák a társadalmi jelentőséggel bíró problémákat, azaz a nyilvánosság adta lehetőségeket felhasználva itt kristályosodnak ki a közösség érdekei. Ennek következtében az állam irányítói nem hagyhatják figyelmen kívül az adott problémát, és kénytelenek olyan döntést hozni, amely a nyilvánosság számára is elfogadható.³¹ Ezáltal a diskurzus képes közvetíteni az egyéni véleményképzés és a választott képviselők többségi akaratképzése között.³²

Az életvilág intézményesülésének szempontjából Habermas két egymással összefüggő szerepet tulajdonított a társadalmi mozgalmaknak. Először is a társadalmi tanulási folyamatok és az identitásképzés dinamikus elemének tekintette őket. Másodszor, a demokratikus projekteket folytató mozgalmak olyan folyamatokat indíthatnak el, amelyek révén a társadalmi szféra élénkülhet és intézményesülhetnek a társadalmi intézmények széles körében.³³ Bevezette a társadalom dualisztikus megközelítését a kortárs intézmények kettős jellegének elemzéséhez. Ezek az intézmények nyitottak mind a mindennapi élet kommunikációs infrastruktúrájának védelme és demokratizálása érdekében folytatott védekező harcokra, mind a radikális intézményi reform támadó projektjeire. Ebben a felfogásban a mozgalmak elsősorban védekezési reakcióként jelennek meg az életvilág gyarmatosításával szemben.³⁴

Összegezve, a nyilvánosság felfogható úgy, mint a demokrácia feltétele és garanciája, ugyanakkor tekinthetünk rá úgy is, mint a társadalmat alkotó egyének összessége, vagy egy olyan intézményesített szféra, melyben a polgárok proaktív módon élnek a különböző alapjogaikkal, mint a gyülekezés, az egyesülés és a szólásszabadság jogával, miközben törekszenek a politikai intézmények feletti ellenőrzésre is.

²⁹ COHEN – ARATO: *i. m.* 436.

³⁰ HABERMAS, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Századvég, Gondolat, Budapest, 1993, 42.

³¹ COHEN – ARATO: *i. m.* 391.

³² COHEN – ARATO: *i. m.* 348–349.

³³ COHEN – ARATO: *i. m.* 527.

³⁴ COHEN – ARATO: *i. m.* 528.

2. Jean L. Cohen és Andrew Arato civil társadalom értelmezése

Cohen és Arato civil társadalom értelmezése jelentős mértékben kapcsolódik Habermas filozófiájához, ugyanis a civil társadalom kategóriájának rekonstrukcióját a habermasi keretrendszer felülvizsgálatával és kibővítésével végzik el. Megközelítésükben arra törekedtek, hogy kialakítsák a civil társadalom egy olyan szemléletét, amely képes megőrizni autonómiáját és szolidaritási formáit a modern gazdasággal és az állammal szemben, ugyanakkor megelőlszik a piac és az állam kritikus megközelítésével, és nem kívánja ezek felszámolását.³⁵ A szerzők arra tettek kísérletet, hogy a nyilvánosságot újrapozícionálják, és a civil társadalom kategóriáját közös keretben tárgyalják egy olyan politikai modellel, amely magában foglalja a diskurzusok intézményesítését. Pontosabban, összekapcsolják a diskurzusetikát és a modern civil társadalmat a *demokratikus legitimitás* és az *alapvető jogok kategóriáin* keresztül. A civil társadalom rekonstrukciója során abból indulnak ki, hogy a civil társadalommal rendelkező alkotmányos demokráciákban a demokratikus legitimitás és az alapvető jogok a legfőbb forrásai a politikai normák és folyamatok igazolásának.³⁶ Megközelítésükben a diskurzusok intézményesítése csak a modern civil társadalom alapján lehetséges, melynek lényege a független nyilvánosság.³⁷

Tehát Cohen és Arato civil társadalom koncepciója egy differenciált társadalmi struktúrán alapul, amely nemcsak az államtól, hanem a gazdaságtól is különvállik, lényegében számukra ez az elkülönülés fejezi ki a *demokrácia intézményi minimumát*. A civil társadalom intézményesülését olyan folyamatként fogják fel, amely mindig magában foglalja a társadalmi intézmények jogok alapján történő stabilizálását, ugyanakkor olyan folyamat is, amelynek lehetősége van demokratikusabbá válni. Abból indulnak ki, hogy a képviseleti demokrácia keretei sok ember számára biztosítják az egyetlen hozzáférést a demokratikus akaratformálás folyamataihoz. A demokrácia létező formái pedig kiegészíthetők vagy demokratizálhatók a diskurzusetika követelményeinek megfelelően.³⁸

A képviseleti demokrácia keretei között szerveződött politikai társadalom és a modern civil társadalom osztozik a közszférán és az önkéntes egyesületeken, melyek közvetítenek közöttük, tehát mindkettő asszociációs szféra. A civil társadalom számára a

³⁵ COHEN – ARATO: *i. m.* 74–76.

³⁶ COHEN – ARATO: *i. m.* 359–360., 390.

³⁷ COHEN – ARATO: *i. m.* 345–346.

³⁸ COHEN – ARATO: *i. m.* 412.

parlamenti struktúra általános keretet biztosít ahhoz, hogy a konfliktusok politikailag közvetíthetők, a rivális érdekek összesíthetők legyenek, és meg lehessen vizsgálni a konszenzus elérésének lehetőségét. Ahhoz, hogy e keret valódi demokratizálódási folyamatot biztosítson a civil társadalom számára, különböző emberi, állampolgári, és szociális jogoknak kell érvényesülniük. A politikai jogok lehetővé teszik és szabályozzák a polgárok parlamenti (és helyi) képviselőhöz való hozzáférését, míg a magán- és kommunikációs jogok garantálják a személyek és a civil társadalom egyesületeinek autonómiáját. Továbbá a kommunikációs jogok (véleménynyilvánításhoz való jog, gyülekezéshez való jog, egyesüléshez való jog, kifejezés szabadsága) képesek közvetíteni az autonómia és a demokratikus legitimitás között.³⁹

A civil társadalom által elért eredményeket a törvények képesek stabilizálni. Ezek nélkül nem valósulhat meg a modern civil társadalom intézményesülése, mert a modern civil társadalom összetettsége és a felmerülő társadalmi konfliktusok, valamint azok értelmezése és végrehajtása jogi szabályozást igényel az élet minden területén, illetve a modern államnak a társadalomba való beavatkozásának ereje sem fékezhető meg az ilyen beavatkozás önálló jogi korlátai nélkül. Az alapvető jogok érvényesülése az állam korlátait reprezentálja. A szerzők által jelölt jogok katalógusát, mint a modern civil társadalom alkotóelemeit, csak képviselői demokráciák hozhatják létre és védhetik meg meggyőzően, mert a kommunikációs jogok önmagukban is súlyosan veszélyeztetnék az összes többi politikai rendszert.⁴⁰

A civil társadalom *közéleti szerepe* a demokratikus egyesületeken és a kulturális közsférában folytatott megbeszéléseken keresztül befolyás gyakorlásaként azonosítható, amely megváltoztathatja a politikai beszéd hozzáállását az új igényértelmezések, új identitások és új normák befogadására.⁴¹ A civil társadalom e szerepében *nem a hatalom megszerzésére törekszik, hanem annak befolyásolására, kontrolljára*. Ez a szerep ugyanakkor nem koncentrált és nem is hatékony, ezért szükséges a politikai társadalom közvetítése a civil társadalom és az állam között.⁴²

A szerzők megközelítésében hasonló mechanizmus azonosítható a civil társadalom és a gazdasági társadalom kapcsolatára is, hiszen a szakszervezetek legalizálása és a kollektív tárgyalások következtében a civilek hatást gyakorolhatnak a

³⁹ COHEN – ARATO: i. m. 413.

⁴⁰ COHEN – ARATO: i. m. 414.

⁴¹ COHEN – ARATO: i. m. 526.

⁴² ARATÓ András: *Civil társadalom, forradalom és alkotmány*. Új mandátum, Budapest, 1999, 55.

gazdasági társadalomra, és lehetővé teszik az utóbbinak, hogy közvetítő szerepet töltsön be a civil társadalom és a piaci rendszer között.⁴³

A szerzők központi tézise, hogy a demokrácia sokkal erőteljesebben képes megjelenni a civil társadalom szintjén, mint a politikai vagy a gazdasági társadalom szintjén, mert a társadalmi egyesületek, a nyilvános kommunikáció, a kulturális intézmények és a családok működése lehetővé teszi a közvetlen részvételt.⁴⁴

Cohen és Arato a civil társadalom kategóriájának rekonstrukcióját a habermasi keretrendszer felülvizsgálatával és kiegészítésével végzi el. Az életvilág szempontjából újradefiniálják a civil társadalom fogalmát mint *az alapvető jogok által stabilizált modern életvilág intézményi keretét*, amely hatókörébe beletartozik a köz- és a magánszféra. Az alapvető jogokat a modern civil társadalom szervezőelvének tekintik, amelyek intézménye az életvilág modernizációjának lényeges elemét képezi. A kialakulóban lévő civil társadalom, amelyet mozgalmak és más polgári kezdeményezések formálnak, egy ideig a jogok rendezett struktúrája nélkül is létezhet, de a kulturális, társadalmi és szocializációs intézmények újratermelődése miatt csak a jogok által stabilizálható.⁴⁵

A civil társadalom intézményi szférájára koncentrálnak három területet különítettek el: a *kulturális újratermelést* (gondolat-, sajtó-, szólás- és kommunikációs szabadság), a *társadalmi integrációt* (egyesülési és gyülekezési szabadságot) és a *szocializációt* (a magánélet, az intimitás és a személy sérthetlenségének védelme) biztosító jogokat. A jogok két másik csoportja *közvetít a civil társadalom és a gazdaság* (tulajdonjog, munkajog), illetve a *civil társadalom és az állam* (állampolgári jogok) között. A jogok ezen körének belső kapcsolatai meghatározzák az intézményesített civil társadalom típusát.⁴⁶

Megközelítésükben a civil társadalom fogalma, ellentétben az életvilággal, vertikális kapcsolatokat is magában foglal, amelyek akár közvetítésként is felfoghatók egyének és csoportok, csoportok és társadalmi intézmények, valamint társadalmi intézmények és globális politikai intézmények között.⁴⁷ A civil társadalom cselekvési szempontból a harcok, a nyilvános terek és a politikai folyamatok területe. Magában foglalja azt a társadalmi területet, amelyben a normák, identitások, intézmények, valamint

⁴³ COHEN – ARATO: i. m. x.

⁴⁴ COHEN – ARATO: i. m. 417.

⁴⁵ COHEN – ARATO: i. m. 440.

⁴⁶ COHEN – ARATO: i. m. 441.

⁴⁷ COHEN – ARATO: i. m. 478.

az uralom és az ellenállás társadalmi viszonyai megteremtődnek.⁴⁸

A civil társadalom fogalmát összekapcsolják társadalmi mozgalmakkal,⁴⁹ amelyeket a civil társadalom demokratizálására irányuló önreflexív és önkorlátozó erőfeszítéseként határoznak meg.⁵⁰ A civil társadalmat a *demokratizálás színtereként* fogják fel, amelynek a piaccal és az állammal szembeni autonómiáját a résztvevők kritikus tevékenységei biztosítják. A demokratizálódás színtere a *nyilvános tereket*, a *társadalmi intézményeket* (sajtó, tömegtájékoztatás), a *jogokat* (egyesüléshez való jog, véleménynyilvánítás szabadsága, gyülekezési jog), a *reprezentatív politikai intézményeket* és az *autonóm jogrendszert* foglalja magában, amelyek mind a politikát befolyásolni akaró társadalmi mozgalmak célpontjaivá válnak.⁵¹

A társadalmi mozgalmaknak törekedniük kell a civil társadalom intézményeinek megvédésére és demokratizálására is.⁵² Tehát a szerzők a demokratizálódás alatt nem csupán az államnak és a gazdaságnak, hanem magának a civil társadalomnak a demokratizálását is értik. A civil társadalom náluk egyszerre a demokratizálódás alanyaként és címzettjeként jelenik meg.⁵³ Ezek a mozgalmak új egyesületeket és új nyilvánosságot hoznak létre. Megpróbálják a meglévő intézményeket *egalitáriusabbá* tenni, gazdagítják és kibővítik a civil társadalomban folyó nyilvános vitát, és befolyásolják a politikai társadalom meglévő nyilvános tereit, potenciálisan kibővítvé azokat a polgárok részvételének további formáival.⁵⁴

A társadalmi mozgalmak sikereit a civil társadalom szintjén nem bizonyos érdemi célok elérése vagy a mozgalom fenntartása szempontjából kell elképzelni, hanem inkább az értékek, normák és intézmények demokratizálódása szempontjából, amelyek végső soron a politikai kultúrát jelentik. A mozgalmak által elért jogok stabilizálják a határokat az életvilág, az állam és a gazdaság között, ugyanakkor tükrözik az újonnan elért kollektív identitást is, és az új intézményi megállapodások, egyesületek, gyűlések és mozgalmak megjelenésének lehetőségét feltételezik.⁵⁵ Befolyásolhatják a közpolitikát és a politikai kultúrát anélkül, hogy szükségszerűen veszélyeztetnék a meglévő liberális/demokratikus

⁴⁸ COHEN – ARATO: *i. m.* 515.

⁴⁹ A lengyel demokratikus ellenzékkel, a francia második baloldallal, a német Zöldek realista frakciójával és Latin-Amerika új demokratikus baloldalával.

⁵⁰ COHEN – ARATO: *i. m.* 493–494.

⁵¹ COHEN – ARATO: *i. m.* 496–497.

⁵² COHEN – ARATO: *i. m.* 516.

⁵³ HUSZÁR Ákos: Civiltársadalom-elméletek és újosztály-elméletek a rendszerváltás után. *Civilek.hu*, 2016. <https://www.civilek.hu/egyeb/huszar-akos-tanulmany/> (2021.09.17.)

⁵⁴ COHEN – ARATO: *i. m.* 548.

⁵⁵ COHEN – ARATO: *i. m.* 562.

intézményeket, vagy közvetlenül be kellene lépniük a hatalompolitika területére.⁵⁶

A társadalmi mozgalmak a civil társadalmakban a politikai cselekvés normális, bár rendkívül intézményes dimenziói, igyekeznek demokratizálni a civil társadalmat, megvédeni azt a gazdasági és politikai gyarmatosítástól, és befolyást gyakorolni a politikai társadalomra. A politikai társadalomra történő befolyásgyakorlás célja a civil és a politikai társadalom közötti kapcsolat fenntartása.⁵⁷ A Cohen és Arató által újraértelmezett civil társadalom koncepció megvilágítja, hogy a civil társadalom az életvilág nyelvi-kulturális bázisát felhasználva képes újraszerveződni autoriter környezetben, az elnyomó állami intézkedések ellenére is.⁵⁸

III. A civil társadalomtól a társadalmi kontrollfunkciót ellátó civil szervezetekig

A civil társadalomnak nincs egységes fogalma, mert egyszerre történelmi és országspecifikus kategória is, tehát a civil társadalom meghatározása folyamatosan változik, attól függően, hogy milyen történelmi korban vizsgáljuk az adott földrajzi területet, így a fogalomnak teljesen más értelme van egy kialakuló polgári társadalomban, egy működő demokráciában vagy egy autoriter rendszerben. Az abszolutizmus időszakában a civil társadalom kritikus eszmeként és ellenzéki erőként jelent meg, a 20. században a diktatúrák elleni küzdelemben új vonzerőre tett szert, ugyanakkor a demokratikusan működő államhoz való viszonyában inkább kritikus partnerként írható le.⁵⁹

Emellett a civil társadalomnak nincs saját elmélete, viszont számos tudományterület keretében léteznek a civil társadalommal kapcsolatos elméletek,⁶⁰ amelyek a fogalom egyes elemeit különböző szempontból és különböző nyelvezettel ragadják meg. A civil társadalom fogalma megjelenik többek között a *„gazdaság és az államigazgatás taglalásánál, a család és az állam, illetve az egyén és az állam közötti új elemzésénél, az olyan, nem állami intézmények vizsgálatánál, amelyek az állampolgárokat megszervezik és felkészítik a politikai szereplésre, sőt találkozhatunk olyan felfogással is, miszerint a civil társadalom civilizációs missziót tölt be a modern*

⁵⁶ COHEN – ARATO: i. m. 563.

⁵⁷ COHEN – ARATO: i. m. 565.

⁵⁸ HUSZÁR (2005): i. m. 18.

⁵⁹ KOCKA, Jürgen: Civil Society from the Historical Perspective. *European Review*, 2004/1. sz. 65–79.

⁶⁰ SZÜCS Zoltán Gábor – TÓTH Csaba: Vitatézisek a civil társadalom koncepciójához. In: SZABÓ Máté (szerk.): *Civil társadalom: elmélet és gyakorlat*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 355–356.

társadalomban.”⁶¹ Következésképp elméleti megközelítések sokasága foglalkozik a civil társadalommal, de eltérő perspektívákból közelítik meg.

1. A civil társadalom mint különböző szférák megjelenési formája

A civil társadalom különböző szférák megjelenési formájaként is értelmezhető. Először is a civil társadalom *társadalmi szférát* alkot, s mint ilyen szféra azokból a helyekből áll, ahol az egyének összegyűlnek, hogy kialakítsák az összetartozás kollektív érzését,⁶² amely meghatározó abból a szempontból, hogy az egyének kapcsolódhassanak egymáshoz. A kapcsolódás lehetősége biztosítja, hogy az egyének közösségként képesek legyenek érdekeket és értékeket megfogalmazni és képviselni a nyilvánosságban.

Ezáltal a civil társadalom egyben egy *érdekekkel terhelt szféra* is, ahol az egyének közös érdekeket követnek. Ugyanakkor a közös érdek mellett megjelennek eltérő álláspontok is, aminek kezeléséhez produktív stratégiákat kell kidolgozni a társuláson belül felmerülő konfliktusok és nézeteltérések kezelésére. Kompromisszumos megoldásokat kell keresni, amelyeket mindenki el tud fogadni, és olyan interakciós módokat, amelyek nem veszélyeztetik a csoport szolidaritását. Eközben a csoport tagjai megtanulják értékelni és tolerálni a társadalmi különbségeket.⁶³ A kompromisszumos közös érdek kialakításának folyamatában az egyéni álláspontok egyfajta szűrőn mennek keresztül, és végeredményben a csoportérdek megjelenítésével olyan megoldások is szóba jöhetnek, amelyek az egyéni elképzelések szempontjából nem feltétlenül bizonyulnak ideálisnak, de a csoportérdekek szempontjából optimálisnak tekinthetők. Érzékelhetően a civil társadalom egy olyan feszültségekkel teli területet jelöl, amelyben az egyéni és kollektív érdekek szüntelenül artikulálódnak, tárgyalnak, meghatározódnak és újrafogalmazódnak, valamint reprodukálódnak és átalakulnak.⁶⁴

Emellett a civil társadalom *értékekkel teli szférát és céltudatos szférát* is alkot, amelyben a civil társadalom szereplői a civil társadalom mozgósításával és a civil társadalomban rendelkezésre álló szimbolikus és anyagi erőforrásokkal megpróbálják befolyásolni a közvéleményt vagy a közpolitikákat. Amikor az emberek egy szervezet

⁶¹ KUMAR, Krishan: Civil társadalom, egy fogalom újrafelfedezése. *Mozgó Világ*, 1992/7. sz. 8.

⁶² JACOBS, Ronald: Civil Society. In: SCOTT, John (ed.): *Sociology: Key Concepts*. Routledge, London, 2006, 27.

⁶³ JACOBS: i. m. 27.

⁶⁴ SUZEN, Simon: Civil Society. In: KIVISTO, Peter (ed.): *The Cambridge Handbook of Social Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 394.

tagjaivá válnak, akkor a személyes érdekeik átalakulnak kollektív közérdekké, és megpróbálják elérni, hogy ez a közérdek képviseltesse magát a politikai vitákban.⁶⁵

Ebből kifolyólag a civil társadalom egyben leírható a *nyilvánosság szférájaként* is, melyet a közéletben zajló gyakorlatok alakítanak.⁶⁶ Tehát a civil társadalom a nyilvános találkozások színtere, ahol számos nyilvános területtel foglalkoznak, mint például a vélemény, a politika, a javak, a szolgáltatások vagy az egyes ügyek képviselete.⁶⁷ Ennélfogva a civil társadalom szereplői ebben a közegben képesek megjeleníteni a civil társadalom érdekképviseleti szerepét, sőt a civil társadalom úgynevezett *társadalmi riadóztató* szerepet is ellát, hiszen a társadalomban megjelenő legsúlyosabb veszélyforrásokra (pl. a világgazdasági rendszer problémái, a harmadik világ kizsákmányolása, az ökológiai és környezetvédelmi veszélyek) és az azokkal kapcsolatos problémákra rendszerint nem az állam és annak intézményei hívják fel az állampolgárok figyelmét, hanem a civil társadalom szereplői.⁶⁸

Továbbá a civil társadalom *részvételi szférát* is alkot az egyesülések által. A civil társadalom részvételi jellegét jól szemlélteti az egyesületi gyakorlatok elterjedtsége, amelyek által folyamatosan formálódik.⁶⁹ A szabad elhatározáson alapuló szervezetek teret biztosítanak a közös véleménynyilvánítás számára. Az önkifejezés fórumaiként szolgálnak, és hozzájárulnak az államtól független közvélemény kialakításához, ezáltal a demokratikus intézményrendszer fenntartásához.⁷⁰

A civil társadalom *önkéntes szférát* is alkot, mely szféra tagjai részt vesznek a normatív megállapodások létrehozásában, amelyet a szabadságon, a választáson és az emancipáción alapuló, felhatalmazó folyamatként élnek meg,⁷¹ mely folyamatban való szerepvállalásuk elengedhetetlen eleme egy egészségesen működő demokráciának. Hiszen az önkéntesség keretében az egyének képesek az általuk értékesnek tartott célok megvalósításához hozzájárulni, a megvalósítás folyamatát befolyásolni.

Végezetül a civil társadalom *demokratikus szférát* alkot. A civil társadalom eszméje mind a részvételi, mind a képviseleti demokrácia középpontjában áll. A közösség

⁶⁵ JACOBS: i. m. 28.

⁶⁶ GORDON, Marshall (ed.): *The Concise Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford University Press, Oxford, 1994, 55.

⁶⁷ SUZEN: i. m. 394–395.

⁶⁸ NÁRAI Márta: A civil szervezetek szerepe és jelentősége az egyének, közösségek, illetve a társadalom számára. *Politikai szocializáció*, 2004/4. sz. 630. idézi: SIMSA, Ruth: *Gesellschaftliche Funktionen und Einflußformen von Nonprofit-Organisationen*. Habilitationsschrift, Wien, 2000, 159–160.

⁶⁹ SUZEN: i. m. 395.

⁷⁰ KOVÁCS Kriszta: „63. § [Egyesülési jog]” In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* Századvég, Budapest, 2009, 2320.

⁷¹ SUZEN: i. m. 395.

minden polgára közvetlenül vagy közvetve részt vesz a döntéshozatali folyamatokban, amelyek révén összehangolják cselekedeteiket és alakítják az együttélésüket megalapozó társadalmi berendezkedést.⁷² A civil társadalom kulcsszerepet játszhat ebben a törekvésben, hiszen az egyesületekben való részvétel és ezáltal a döntéshozatalban való részvétel képes kialakítani és fenntartani tagjaiban „az egészséges liberális demokrácia fenntartásához szükséges hajlamokat.”⁷³

2. *A nem civil társadalom jelensége*

Ez az alfejezet arra keresi a választ, hogy azok a szerveződések, amelyek működése és tevékenysége figyelmen kívül hagyja a demokratikus értékrendet, beletartozhatnak-e a civil társadalom fogalmába, vagy már önmagában az egy hibás megközelítés, hogy a civil társadalom kifejezését kiegészítjük egy negatív tartalmú jelzővel.

A nemzetközi szakirodalom a *bad civil society*⁷⁴ és az *uncivil society*⁷⁵ kifejezéseket használja a jelenség leírására. A magyar szakirodalomban a rossz⁷⁶ és a *civilizálatlan/nem civilizált*⁷⁷ civil társadalom kifejezés terjedt el. Mivel nem tartom szerencsésnek e megfogalmazásokat, ezért a jelenség leírására a nem civil társadalom kifejezést használom, minthogy tagadom, hogy az érintett szerveződések a civil társadalom részét képeznék.

Abból a megközelítésből indulok ki, hogy a civil társadalom lényegét nem pusztán az emberek részvétele, aktivitása és együttműködése határozza meg, hanem központi szempont az is, hogy a civil társadalom közegében létrejövő kezdeményezések és megvalósuló stratégiák erősítik vagy veszélyeztetik a demokráciát. Ebből kiindulva csak azok a kezdeményezések tekinthetők a civil társadalom részének, amelyek erősítik a demokratikus diskurzust, vagy legalább nem gyengítik.⁷⁸ A demokratikus diskurzus egyik meghatározó eleme az emberi jogok érvényesülése, amely kétirányú folyamatként határozható meg. Egyrészt az emberi jogok védelmet biztosítanak az egyének számára az

⁷² SUZEN: i. m. 397.

⁷³ CHAMBERS, Simone – KOPSTEINM Jeffrey: *Bad Civil Society. Political Theory.* 2001/6. sz. 853.

⁷⁴ Uo. 837–865.

⁷⁵ WHITEHEAD, Laurence: *Bowling in the bronx: The uncivil interstices between civil and political society. Democratization,* 1997/1. sz. 94–114.; GLASIUS, Marlies: *Uncivil Society.* In: ANHEIER, Helmut K. – TOEPLER, Stefan – LIST, Regina (eds.): *International Encyclopedia of Civil Society.* Springer, New York, 2009, 1583–1585.; RUZZA, Carlo: *Populism and euroscepticism: Towards uncivil society? Policy and Society,* 2009/1. sz. 87–98.

⁷⁶ NAGY Ádám – NIZÁK Péter – VERCSEG Ilona: *Civil társadalom – Nonprofit világ.* Excenter kutatóközpont, Budapest, 2014, 16.

⁷⁷ KÖVÉR Ágnes: *Demokrácia és civil társadalom. Civil Szemle,* 2015/3. sz. 5–25.

⁷⁸ NAGY – NIZÁK – VERCSEG: i. m. 16.

állami beavatkozásokkal szemben, másrészt eligazítást nyújtanak az egyén és a közösség viszonyáról, illetve az egyén és a közösség más egyénekhez és közösségekhez való viszonyáról is.⁷⁹

A nem civil társadalom kérdéskörének vizsgálatánál a folyamat mindkét pontja meghatározó. Az első pont abból a szempontból fontos, hogy az egyesülési jog azon csoportok számára is hozzáférhető, amelyek kirekesztő vagy épp rasszista üzenetet közvetítenek a közvélemény számára. Viszont ez kizárólag addig a pontig igaz, amíg a csoport tevékenysége nem sérti vagy veszélyezteti mások jogát közvetlenül vagy nyilvánvaló módon.⁸⁰ Tehát az állam csak akkor avatkozhat be, ha egy szervezet visszaél az egyesülési jog adta közvetítő funkcióval és arra használja fel, hogy mások jogait szándékosan csorbítsa. A második pont vizsgálata arra irányul, hogy az adott csoportosulás által felvállalt elvek és célkitűzések összeegyeztethetők-e azzal a demokratikus elvárással, miszerint az emberi jogok olyan jogosultságok, amelyek az embereket emberi mivoltuknál fogva és minden embert egyenlően illetnek meg.⁸¹

Egyes megközelítésekben a nem civil társadalom csoportosulásainak meghatározása három összetevőből áll: egyrészt nem hajlandók a jogszabályok által előírt keretek között működni, másrészt nélkülözik a civilizáltság szellemét, harmadrészt az interperszonális viselkedés negatív ismérvei jellemzi őket.⁸² A megközelítés első összetevőjével nem értek egyet. Ugyanis amikor a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k a polgári engedetlenségre hivatkozva nem tesznek eleget valamely jogszabálynak, amely szándékosan csorbítja a jogaikat, akkor lényegében nem tesznek eleget a jogszabály által előírt feltételeknek. Úgy gondolom, hogy az az érv, hogy a csoportok csak akkor tekinthetők a civil társadalom részének, ha engedelmeskednek a törvényes vagy előre meghatározott szabályoknak, kizárja azokat az eseteket, amikor a CSO-k az állam autoriter döntéseit kívánják megfűkezni. Tehát amikor a CSO-k létrehozását, működését és tevékenységeiket szándékosan olyan jogszabályok elfogadásával korlátozzák, amelyek kifejezett célja a civil társadalom gyengítése, diszfunkcionális működésének előidézése, akkor nem lehet érvényes elvárás a jogszabályoknak való

⁷⁹ HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Alapfogalmak. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 28.

⁸⁰ KOVÁCS Kriszta: *Az egyenlőség felé: A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések*. L' Harmattan, Budapest, 2012, 147.

⁸¹ HALMAI – TÓTH: i. m. 28.

⁸² WHITEHEAD: i. m. 94–114.

megfelelés, és nem lehet ettől a szemponttól függővé tenni az adott szereplő civil társadalmi szerepének megkérdőjelezését.

Más megközelítésben ezt a jelenséget a szélsőjobboldali csoportok és mozgalmak ideológiáinak (pl. idegengyűlölet, rasszizmus, nacionalizmus, antidemokratizmus) kontextusában használják.⁸³ Az ideológiák felhasználása a gyakorlatban a szóbeli támadásoktól akár a fizikai erőszak alkalmazásáig terjedhet, amely az egyének széles köre ellen irányul sajátos identitásuk miatt, például az államon belüli kisebbségek (pl. a roma lakosság vagy a bevándorlók) ellen, vagy a társadalom bármely elkülönülő csoportja ellen (pl. szexuális irányultságon és vallási hovatartozáson alapuló csoportok). Ezek a szervezetek nagyon gyakran kapcsolódnak egy-egy jobboldali párthoz.⁸⁴ Emellett a nem civil társadalom részét képezik a gyűlöletet és bigottságot hirdető csoportok⁸⁵ és a vallási fundamentalista mozgalmak⁸⁶ is.

Összességében elmondható, hogy olyan szereplőkre utalnak az érintett megközelítések, amelyek gyakran alkalmaznak erőszakos és kényszerítő eszközöket napirendjük előmozdítására és a tagok nem önkéntes mozgósítására.⁸⁷ Az érintett civil csoportosulások elvei azon alapszanak, hogy a társadalom egy részét nem tekintik arra méltónak, hogy ugyanazon emberi jogai (pl. emberi méltósághoz való jog, diszkrimináció tilalmának elve) érvényesülhessenek a gyakorlatban, mint a társadalom többségének, vagyis tevékenységük a társadalom egy-egy csoportjának kirekesztésére, diszkriminálására, esetleg vegzálására irányul. Következésképpen az ilyen csoportok léte és tevékenysége feltételezi, hogy a társadalom egyes tagjainak emberi jogai sérülni fognak.

Véleményem szerint az érintett csoportosulások nem tekinthetők a civil társadalom részének. Emiatt félrevezetőnek tartom a *bad civil society* és az *uncivil society* kifejezések használatát és ezek magyar megfelelőit, mert azt sejtetik, hogy bár ezek a csoportosulások negatív hatással vannak a társadalmakra, de mégis a civil társadalom részét képezik, miközben nem felelnek meg a civil társadalom, a demokratikus diskurzus és az emberi jogok egymáshoz való viszonyából következő elvárásoknak.

⁸³ GLASIUS: i. m. 1584.

⁸⁴ RUZZA: i. m. 92–93.

⁸⁵ CHAMBERS – KOPSTEIN: i. m. 837–845.

⁸⁶ MCADAM, Doug – KLOOS, Karina: *Deeply Divided: Racial Politics and Social Movements in Postwar America*. Oxford University Press, Oxford, 2014.

⁸⁷ BIEKART, Kees – KONTINEN, Tiina – MILLSTEIN, Marianne: Introduction: Civil Society Responses to Changing Civic Spaces. In: BIEKART, Kees – KONTINEN, Tiina – MILLSTEIN, Marianne (eds.): *Civil Society Responses to Changing Civic Spaces*. Palgrave Macmillan, Cham, 2023, 13.

3. A civil társadalom és a nonprofit szektor viszonya⁸⁸

A nonprofit megközelítés a társadalom szektorokra bontásából indul ki. A társadalom klasszikus felosztása három-, néhány helyen négypólusú: állami szektor, üzleti szektor, nonprofit szektor (szokás harmadik szektornak is nevezni), és háztartások.⁸⁹ A dolgozat szempontjából azért fontos a nonprofit szektor és a civil társadalom viszonyának tisztázása, mert a civil társadalomnak a civil szervezeti szegmensére szokás nonprofit szektorként hivatkozni. Ugyanakkor a civil társadalom és a nonprofit szektor nem szinonimája egymásnak.

Egyfelől ez abból adódik, mert a nonprofit szektor kizárólag szervezetekből áll, a civil társadalom azonban ennél jóval tágabb kategória, nem korlátozódik kizárólag a bíróság által bejegyzett, jogi személyiséggel rendelkező szervezetekre.⁹⁰ A civil társadalom terek, szereplők és intézményi formák (személy- és szervezetegyesülések, valamint önálló szervezetek hálózata) sokféleségét foglalja magában. Létrejöttük és működésük különbözik a társadalom többi intézményrendszerétől, illetve formájuk, autonómiájuk és erejük igen változó lehet.⁹¹ A civil társadalom szereplőinek tekinthetjük az állampolgári kezdeményezéseket/utcai megmozdulásokat (pl. szomszédsági együttműködések, tüntetések, bojkottok), a társadalmi mozgalmakat, a különböző feladatokat felvállaló CSO-kat (pl. jótékonyági szervezetek, nonprofit fejlesztő szervezetek, szakmai szervezetek, érdekérvényesítő szervezetek), az egyházi szervezeteket, a közösségi csoportokat, az informális csoportokat és a közösségi diskurzusok nyilvános tereit.⁹²

Másfelől, mert nem tekinthető minden egyes nonprofit szervezet egyben CSO-nak is, hiszen a nonprofit szektor fogalmába az állami szféra által nagymértékben finanszírozott és befolyásolt, relatíve nagyméretű gazdálkodó szervezetek (pl. Magyarországon ilyen szervezetek a nonprofit gazdasági társaság különböző formái, mint a nonprofit közkereseti társaság, a nonprofit korlátolt felelősségű társaság, a nonprofit

⁸⁸ Az alfejezet egy korábban megjelent tanulmány egyik részének a kibővített változata: DEÁK Izabella: A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek típusai: a GONGO-jelenség. *Pro Futuro*, 2022/2. sz. 141–158.

⁸⁹ NAGY – NIZÁK – VERCSEG: i. m. 19.

⁹⁰ JUHÁSZ Zita: A nonprofit szektor: szerepeltérések a világban. *Gazdaság & Társadalom*, 2013/2-3. sz. 40.

⁹¹ ARATÓ András: Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1992/2. sz. 55.

⁹² FIORAMONTI, Lorenzo – FIORI, Antonio: Civil Society after Democracy: The Evolution of Civic Activism in South Africa and Korea. *Journal of Civil Society*, 2010/6. sz. 23–38.

betéti társaság, a nonprofit részvénytársaság), illetve a különböző érdekképviselők (Magyarországon ilyen szervezet az egyesülés, a munkaadói, szakmai és szakszervezetek, és a köztestület) is beletartozhatnak.

Tehát a nonprofit szektor szűkebb kategória, mint a civil társadalom, mert nem foglalja magában a civil társadalmat alkotó összes szereplőt, ugyanakkor tágabb kategória is, hiszen nem minden nonprofit szervezet egyéni kezdeményezésre jön létre, megtalálhatóak közöttük olyan szervezetek is, amelyeket az állam vagy egy önkormányzat hozott létre.⁹³

A nonprofit szektor civil szervezeti szegmense abban különbözik a civil társadalomtól, hogy kizárólag hivatalosan definiálható, jogi státusszal bíró szervezeteket foglal magában,⁹⁴ így bizonyos értelemben tekinthetünk rá úgy, mint a civil társadalom szervezeti struktúrájára.⁹⁵ Azaz a nonprofit szektor a civil társadalom intézményes kerete (melyet Magyarországon az alapítványok és az egyesületek alkotnak). Véleményem szerint amikor a nonprofit szektorra a civil társadalom civil szervezeti szegmensként utalunk, akkor helyesebb lenne a *civil nonprofit szektor* kifejezést használni a nonprofit szektor helyett. Ezzel elejét vennénk az esetleges félreértésnek, hogy az állításunk mire is vonatkozik pontosan, valamint az állításunk kiterjed-e a gazdálkodó szervezetekre és az érdekvédelmi szervezetekre is, vagy csak a civil szervezeti szegmensre.

A civil nonprofit szektor határait öt kulcsfontosságú kritérium jelöli ki.⁹⁶ Az első ilyen kritérium a *profitszétosztás tilalma*, ami nem egyenlő a profitszerzés tilalmával. Csupán annyit jelent, hogy a civil nonprofit szervezetek esetleges nyereségüket nem oszthatják szét az alapítóik, a vezetőik vagy az alkalmazottaik között, a profitot mindenképp az előre meghatározott célokra kell hasznosítaniuk. Ennélfogva az elsődleges céljuk nem a profitszerzésre irányul és a működésüket sem üzleti megfontolások vezetik. A nyereséget felhasználhatják többek között a szervezet alaptevékenységének támogatására, a szervezet által nyújtott szolgáltatások fejlesztésére,

⁹³ BARTAL Anna Mária – CZIKE Klára: *Mit érdemes tudni a nonprofit kutatásokról? - a nonprofit szervezeteknek*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 2003, 11.; REISINGER Adrienn: *Civil szervezetek és a civil elit szerepe a társadalmi folyamatokban. Tér és Társadalom*, 2010/2. sz. 108.

⁹⁴ NIZÁK Péter: *A nagykorú magyar civil társadalom. Politikatudományi Szemle*, 2010/2. sz. 134-135.

⁹⁵ ANHEIER, Helmut K.: *Nonprofit Organizations. Theory, management, policy*. Routledge, London; New York, 2005, 9.

⁹⁶ SALAMON, Lester M. – ANHEIER, Helmut K.: *Szektor születik*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1995, 15–18.; KUTI Éva – MARSCHALL Miklós *A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van. Esély*, 1991/1. sz. 65–66.

céljainak valóra váltására, vagy fordíthatják a szervezeten kívüli személyek támogatására, illetve adományozásra is.

A második kritérium, hogy a civil nonprofit szervezetek *működési autonómiával bírnak és különüljenek el* intézményesen és jogilag is a kormányzati szektortól. Ennek következtében a civil nonprofit szervezetek nem tartoznak az állami szférába, azaz nem tagolódhatnak be egyetlen állami szervben se. Ez egyrészt függetlenséget jelent a kormánytól, másrészt nem rendelkeznek kormányzati hatalommal, ennél fogva semmiféle közhatalmi funkciót nem gyakorolhatnak. Tehát a magánszektor részét alkotják és az állam mindössze törvényességi felügyeletet gyakorol felettük. Ugyanakkor elláthatnak közfeladatokat, részesülhetnek állami támogatásban vagy kormányzati megrendelésekben.

A harmadik kritérium az *intézményesültség és önálló jogi személyiség*. Azaz a nonprofit szervezetek jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező önálló jogi személyként elismert szervezetek, amelyek intézményi keretek között működnek. Az önálló jogi személyiség elnyerésének feltétele az adott szervezet formális bejegyzése, ami együtt jár a működési szabályok megalkotásával. Szükséges készíteniük egy alapító okiratot, melynek tartalmaznia kell a szervezet célját és a szervezet által felvállalt tevékenységi köröket. Emellett elszámolással tartoznak a tagjaik és a támogatóik felé is. A szervezetség követelménye szükségessé teszi bizonyos kérdéskörök tisztázását, úgymint a tagsági viszony keletkezését és megszűnését, a tagok és a nem tagok közötti megkülönböztetést, a szervezeti és az egyéni felelősség közötti eltérést, a szervezet rendjét stb.

A negyedik kritérium az *önkormányzatiság, az önigazgatás*. Következésképp a nonprofit szervezetek meghatározó jellemzője az önállóság, az önálló vezetés, a belső irányítási folyamatok és saját működési szabályzatok megléte. A szervezet tevékenységét saját vezetőtestület irányítja, amit a szervezet saját működési rendjének megfelelően, külső beleszólás nélkül választ meg vagy nevez ki, illetve a döntések is a szervezeten belül születnek külső befolyás nélkül.

Az ötödik kritérium az *önkéntesség, öntevekenység*. Azaz a tagság nem kötelező, a szervezetek szabad akaratból, önszerveződéssel jönnek létre és a szervezetekben való részvétel önkéntessége nemcsak a szervezetbe történő belépéskor, hanem a bennmaradás és a kilépés viszonyában is érvényesül. Továbbá az önkéntesség megjelenik a működés pénzügyi, személyi stb. feltételeinek biztosításában is. Ugyanakkor nem elvárás, hogy minden forrás önkéntes hozzájárulásból származzon, már az említésre méltó önkéntesség

is feljogosítja a szervezetet a nonprofit státuszra. Emellett nem kell minden közreműködőnek önkéntesnek lennie, hiszen a nonprofit szervezetek foglalkoztathatnak fizetett munkaerőt.

Elsősorban ezek az ismérvek választják el a nonprofit szektort a piaci, a kormányzati és az informális szférától, de a nonprofit státuszuknak léteznek további ismérvei is, úgymint a közjó szolgálata, a jótékonyság, a közhasznúság, a civil kezdeményezés, és az egyházi és pártpolitikai tevékenység kizárása. Alapvetően azért nehéz feladat lehatárolni a nonprofit szektor jellemzőit, mert egyszerre valamennyi kritérium nem feltétlenül fog érvényesülni még a klasszikus CSO-k esetében sem. Ebből kifolyólag ezekre a kritériumokra érdemes csupán irányadó követelményként tekinteni, ugyanakkor célszerű egy-egy tényezőnek mindig az adott vizsgálat oka és célja szerint tulajdonítani nagyobb vagy kisebb jelentőséget.⁹⁷

4. A civil társadalom részeként működő szervezetek

A nonprofit szektor civil szervezeti szegmensét alkotó szervezetek megjelölésére számos elnevezés létezik egymás mellett a különböző országokban. Ilyen a *civil society organisation* (CSO), azaz a civil társadalom részeként működő szervezetek vagy civil társadalmi szervezetek; a *charity organisation*, amely nem egyenlő a karitatív szervezetekkel, hanem sokkal bővebb annál; a *non-governmental organisation* (NGO), amely a nem kormányzati szervezeteket jelöli; a *public based organisation* (PBO), mely olyan közösségalapú szervezeteket jelöl, amely tagjait szolgálja; illetve a *voluntary organisation*, amely az önkéntes alapon működő szervezeteket jelöli.⁹⁸ A dolgozatomban a nonprofit szektor civil szervezeti szegmensének elnevezései közül a civil társadalmi szervezetek kifejezést, illetve annak rövidítését használok.

A CSO-k létrehozásának előfeltétele, hogy az egyének csoportokba szerveződjenek és egy közös cél megvalósítása érdekében intézményeket hozzanak létre. Ha már létrehozták a szervezeteiket, akkor a CSO-k egymással együttműködhetnek, civil hálózatokat hozhatnak létre, amelyek intézményesült formát is ölthetnek.⁹⁹ A CSO-kat leginkább az előző fejezetben bemutatott öt kritériummal lehet jellemezni, úgymint a

⁹⁷ JUHÁSZ: i. m. 40–41.

⁹⁸ NAGY – NIZÁK – VERCSEG: i. m. 20.; További elnevezések is léteznek lásd ENJOLRAS, Bernard – SALAMON, Lester M. – SIVESIND, Karl Henrik – ZIMMER, Annette: *The third sector as a renewable resource for Europe: Concepts, impacts, challenges and opportunities*. Springer, Cham; Switzerland, 2018.

⁹⁹ SASVÁRI Nóra: *Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés*. PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2008, 17.

profitelosztás tilalma, a működési autonómia, az intézményesültség, az önkormányzatiság és az önkéntesség. Továbbá egy legitim CSO célja valamiféle változás elérése a társadalomban.¹⁰⁰

A CSO-k szerveződhetnek helyi, regionális, nemzeti vagy nemzetközi szinten, és szolgálhatnak szűkebb (szomszédsági/tagsági) vagy tágabb (közösségi/társadalmi) érdekeket.¹⁰¹ Ha a CSO-k jogi formáira, céljaira és tevékenységeire, a formális megalapításuk előtti működési lehetőségeire, a létrehozásuk követelményeire, a nyilvántartásba vétel és/vagy a bejegyzés módjára, tevékenységük korlátozására, irányítási kérdésekre, a belső felügyeletre, az átláthatóságra, a felelősségre, az állami felügyeletre, a különféle típusú felügyeleti hatóságokra, a kormányzati felügyelet normatív keretére, a harmadik felek szerepére a felügyeletben, az adománygyűjtésre, a közhasznúság szabályaira, megszűnésük vagy felszámolásuk esetén a megmaradt eszközök felhasználására, és a külföldi CSO-k és a határokon átnyúló külföldi CSO-k jogi helyzetére gondolunk, akkor látnunk kell, hogy ezek szabályozása országonként teljesen eltérő lehet. Ezek az eltérések a társadalmi és jogi kultúrában mutatkozó különbségek következményei, amelyek erős történelmi gyökerekkel rendelkeznek.

Ez az országspecifikus hatás megmutatkozik abban is, ahogyan az európai uniós intézmények viszonyulnak a CSO-khoz. Bár a CSO-k aktívan részt vesznek az Európai Unió (továbbiakban: EU) politikai döntéshozatali folyamataiban, az érintett uniós intézmények még nem dolgoztak ki átfogó és egyértelmű politikát a CSO-k szervezeti szerepéről és helyzetéről ezekben a folyamatokban, illetve az EU egyelőre nem fogadott el pontos meghatározást a CSO-król. A CSO-kra továbbra is a nemzeti törvények az irányadók, amelyek alapvetően a civil társadalmi hagyományok eltérő megközelítésén alapulnak.¹⁰²

A CSO-k által felvállalt szerep nagyon különböző lehet, a társadalom tagjai az élet legkülönbözőbb területein kerülnek velük kapcsolatba. A leggyakrabban az emberek a szabadidejük eltöltésének céljából szerveződnek egyesületekbe (pl. hobbiszervezetek, sportklubok), de vannak olyan CSO-k is, amelyek fő célkitűzése, hogy biztosítsák a

¹⁰⁰ VARGA Áron: A GONGO-jelenség és kormányzati civilek Magyarországon. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 236.

¹⁰¹ ALEXANDER, Jennifer – FERNANDEZ, Kandyce: The Impact of Neoliberalism on Civil Society and Nonprofit Advocacy. *Nonprofit Policy Forum*, 2021/2. sz. 369.

¹⁰² VERSTEEGH, Cornelia R. M.: Civil Society and Civil Society Organisations in the Institutional and Legal Framework of the European Union. In: VAN DER PLOEG, Tymen J. - VAN VEEN, Wino J. M. – VERSTEEGH, Cornelia R. M. (eds.): *Civil Society in Europe - Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 39–46.

szabadidő eltöltésének lehetőségét azok számára, akik valamilyen közös problémával küzdenek (pl. egészségkárosodottak, nyugdíjasok egyesületei), amely akadályozhatja őket egy olyan egyesület életének részvételében, ahol esetleg ők lennének kizárólag az adott problémával küzdő csoport tagjai. Emellett vannak olyan CSO-k, amelyek az önszerveződésnek, a kölcsönös segítségnyújtásnak biztosítanak keretet. Egyes CSO-k felvállalják a még elesettebb rászorulókat (pl. hajléktalanok, szegények) ellátását és támogatását is, illetve egyes CSO-k kifejezetten jogvédő tevékenységgel (pl. emberi jogok védelme általánosságban, hátrányos helyzetű etnikai kisebbség számára nyújtott jogsegélyszolgálat) segítik a társadalom kiszolgáltatott helyzetben lévő tagjait. Továbbá a CSO-k létrehozásának indítéka irányulhat kifejezetten a veszélyben lévő értékek mentésére, megvédésére is, mint a kulturális örökség, a műemlékek, a népi hagyományok vagy épp a természeti értékek mentésére.¹⁰³ Számos országban a CSO-k egyre nagyobb szerepet vállalnak a szolgáltatások nyújtásában és a legkülönbözőbb társadalmi-gazdasági problémák kezelésében.¹⁰⁴ Szakmaiságukkal gyakran hozzájárulnak a különböző állami és önkormányzati feladatok végrehajtásához, elősegítik az egyének részvételét a közösségi intézmények működésében.¹⁰⁵

A felsorolás hosszan folytatható lenne, de összességében elmondható, hogy a CSO-k lehetőséget biztosítanak a társadalom tagjai számára az önszerveződés különböző formáira, mely keretében megvalósíthatnak közös célokat, segíthetik embertársaikat, érvényesíthetik az érdekeiket, és részt vehetnek problémák megoldásában és a közösségi ügyekben.

A CSO-k a pluralizmus és a sokszínűség elősegítésével a társadalom demokratikus működésének nélkülözhetetlen elemei. Integratív tényezők, egyének egymás közötti kapcsolatait alakítják ki, és az így kialakult csoportérdekeket képesek nagyobb közösségi, illetve közérdekkel összekapcsolni.¹⁰⁶ A különböző CSO-k

¹⁰³ GESZTI Judit: Civil társadalom, civil szervezetek és az Európai Unió. *EU Working Papers*, 2003/3. sz. 86–87.

¹⁰⁴ EDWARDS, Michael – HULME, David: Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Non governmental Organizations. *World Development*, 1996/6. sz. 961–973.

¹⁰⁵ JENKINS, Robert M.: A nonprofit szféra és a politikai rendszer kapcsolata Magyarországon. In: BALOGH Eszter – BULLAIN Nilda – SIMON Ildikó (szerk.): *Egymás jobb megértése felé. Tanulmányok az állam, az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek viszonyáról Magyarországon*. A Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány, Budapest, 1997, 7–14.

¹⁰⁶ JENKINS: i. m. 8;

kooperációja következtében átfedő kapcsolatok jöhetnek létre az egyes társadalmi csoportok között is.¹⁰⁷

A CSO-k munkájuk által kritikus szerepet játszanak a társadalom fejlesztésében, a közösségek fejlesztésében és a polgárok részvételének előmozdításában. Emellett döntő szerepet játszanak a demokrácia megerősítésében azáltal, hogy bővítik és erősítik a civil szférát.¹⁰⁸ Tevékenységükkel fontos szerepet vállalnak a társadalmi problémák felszínre hozásában, a problémákhoz kapcsolódó érdekek artikulálásában, és ha szükséges, akkor a hatalom kontrollálásában, hiszen a nyilvánosság bevonásával képesek olyan eszközöket alkalmazni, amely által lehetővé válik a kormány és a piaci szektor szereplőinek felelősségre vonása.¹⁰⁹ Tehát a CSO-k ellenőrző és a hatalmat adott esetben felelősségre vonni képes mechanizmusoként is funkcionálnak.¹¹⁰ Vannak CSO-k, amelyek esetében ez a kontrollfunkció csak akkor jelentkezik, amikor a szervezet saját tagjai konfliktushelyzetbe kerülnek az állammal (valamely intézményével). Másrészt vannak CSO-k, amelyek kifejezetten az állam hatalmának kontrollálására irányuló tevékenységet folytatnak, és ezáltal társadalmi kontrollfunkciót töltenek be. Ezen CSO-k egyik fő erőssége a kormányoktól való függetlenségük, amely lehetővé teszi számukra, hogy politikai elfogultság nélkül, vagy legalábbis az állami érdekek figyelmen kívül hagyásával nyújtsanak tájékoztatást, végezzenek elemzéseket és alakítsanak ki álláspontokat szakterületükön.¹¹¹

5. A társadalmi kontrollfunkciót ellátó civil szervezetek¹¹²

Jelen dolgozat azokkal a CSO-kkal foglalkozik, amelyek *társadalmi kontrollfunkciót* látnak el. Ezek a szervezetek lehetőséget biztosítanak a társadalmi vélemény kifejezésére a mindenkori politikai hatalom, a gazdasági erők és az egyes csoportok önértékeivel szemben,¹¹³ és a kormányzás több szintjén is hozzájárulnak a társadalmi igazságosság

¹⁰⁷ GERŐ Márton – KERÉNYI Szabina: A civil társadalom változó szerepei és a társadalmi integráció. In: KOVÁCS Imre (szerk.): *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban*. Társadalomtudományi Kutatóközpont; Argumentum, Budapest, 2020, 204.

¹⁰⁸ MERCER, Claire: NGOs, Civil Society and Democratization: A Critical Review of the Literature. *Progress in Development Studies*, 2002/2. sz. 7.

¹⁰⁹ Lásd részletesebben SIEGEL, Daniel – YANCEY, Jenny: *The Rebirth of Civil Society*. The Rockefeller Brothers Fund, New York, 1993.

¹¹⁰ KEANE, John: A demokrácia legrövidebb története. (fordította: Bartók Imre) Athenaeum, Budapest, 2022, 196.

¹¹¹ JENKINS: i. m. 7–14.

¹¹² Az alfejezethez felhasználtam egy korábbi tanulmányomat lásd DEÁK Izabella: A külföldi támogatások korlátozására vonatkozó jogszabályok és az érintett jogszabályokat megsértő civil szervezetek szankcionálásának módjai. *Közjogi Szemle*, 2022/2. sz. 48-49.

¹¹³ NAGY – NIZÁK – VERCSEK: i. m. 29.

előmozdítására, így támogatják a demokratikus törekvéseket függetlenül attól, hogy az ország, amelyben működnek, demokráciának tekinthető-e vagy sem.

Társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-knak tekinthetjük egyrészt a *watchdog*, érdek- és jogvédő szervezeteket, amelyek a hatalmat ellenőrző és ellensúlyozó funkciójuk révén a demokrácia garanciái,¹¹⁴ tevékenységükkel ugyanis képesek hatást gyakorolni a közpolitikákra,¹¹⁵ elősegítik a jogérvényesítést,¹¹⁶ felhívják a figyelmet a marginalizált, kisebbségi csoportok érdekeire,¹¹⁷ illetve a marginalizált csoportok számára törekszenek gazdasági, társadalmi és politikai tőkét létrehozni és újraelosztani.¹¹⁸ Ennek következtében az ilyen CSO-k célja nemcsak a társadalom attitűdjének formálására terjed ki azáltal, hogy törekszenek olyan politikai témákat beemelni a közbeszédbe, amelyeknek közvetlenül vagy közvetve jelentős hatása van az állampolgárok hétköznapi életére, hanem arra is törekszenek, hogy befolyásolják a szervezet céljának elérését szolgáló állami, közhatalmi tevékenységet.¹¹⁹

A sajtóéhoz hasonló *watchdog funkció* az államhatalom/közhatalom és a nagyobb, összetettebb társadalmi folyamatok ellenőrzésére irányul.¹²⁰ A *watchdog* funkciót ellátó

¹¹⁴ GAVENTA, John: Civil Society and Power. In: EDWARDS, Michael (ed.): *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, Oxford, 2011, 422–424.; RONIGER, Luis: Civil Society, Patronage and Democracy. *International Journal of Comparative Sociology*, 1994/3–4. sz. 210–211.

¹¹⁵ ANDREWS, Kenneth T. – EDWARDS, Bob: Advocacy organizations in the U.S. political process. *Annual Review of Sociology*, 2004/1. sz. 479–506.; KIMBERLIN, Sarah E.: Advocacy by nonprofits: Roles and practices of core advocacy organizations and direct service agencies. *Journal of Policy Practice*, 2010/3–4. sz. 164–182.

¹¹⁶ HADDAD, Heidi Nichols: Judicial Institution Builders: NGOs and International Human Rights Courts. *Journal of Human Rights*, 2012/1. sz. 126–149.; MARCINKUTÉ, Lina: Human rights defenders or state sovereignty destroyers? *Baltic Journal of Law & Politics*, 2021/2. sz. 52–77.; SZABÓ Máté: A jogvédő szervezetek Magyarországon a rendszerváltás után és az Európai Unió csatlakozás nyújtotta új politikai tér. *Acta Humana*, 1998/31. sz. 37.

¹¹⁷ BORIS, Elizabeth – MOSHER-WILLIAMS, Rachel: Nonprofit Advocacy Organizations: Assessing the Definitions, Classifications, and Data. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1998/4. sz. 488–506.; YOUNG, Iris Marion: *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, New York, 2000, 164.; FORBAT, Liz – ATKINSON, Dorothy: Advocacy in practice: The troubled position of advocates in adult services. *British Journal of Social Work*, 2005/3. sz. 321–335;

¹¹⁸ FELDMAN, Guy – STRIER, Roni – SCHMID, Hillel: The Performative Magic of Advocacy Organisations: The Redistribution of Symbolic Capital. *British Journal of Social Work*, 2016/6. sz. 1759.

¹¹⁹ DOJCSÁK Dalma: „Egyesülési jog” In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2021, 2. <http://ijoten.hu/szocikk/egyesulesi-jog> (2021.01.10.)

¹²⁰ Az állammal szemben kezdetben a sajtó látta el a *watchdog* funkciót, amely a közügyek nyilvános megvitatásán keresztül óvja a demokratikus közéletet. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a sajtó *watchdog* szerepét bemutató döntései: *Sunday Times v. the United Kingdom*, 6538/74, Judgment of 26 April 1979, § 65.; *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 13585/88, Judgment of 26 November 1991, § 59.; *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 13778/88, Judgment of 25 June 1992, § 63.; *Jersild v. Denmark*, 15890/89, Judgment of 23 September 1994, § 31.; *Prager and Oberschlick v. Austria*, 15974/90, Judgment of 25 April 1995, § 34.; *Goodvin v. United Kingdom*, 17488/90, Judgment of 27 March 1996, § 32.; *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 19983/92, Judgment of 24 February 1997, § 37.; *Bergens Tidende v. Norway*, 26132/95, Judgment of 2 May 2000, § 48–50.

CSO-k elősegítik a korrupció megfékezését, ösztönzik az átláthatóságot és számonkérhetőséget a közhatalmi döntéshozatali és a közpénzeket érintő folyamatokban, illetve javítják a közérdekű információk hozzáférhetőségét. Ezek a szervezetek segítik információkhoz juttatni a nyilvánosságot a kormányok lépéseiről és arról, hogy ezek a döntések milyen következményekkel járnak az állampolgároknak nézve. A tájékoztatás elsődleges következménye, hogy kiszélesíti a rendelkezésre álló információk körét, amelyek alapján az állampolgárok dönthetnek a különféle ügyekben. Továbbá a *watchdog* funkció közvetíti „a társadalom új szenzibilitásait, igényeit a hatalmi centrumok felé, illetve a hatalmi rendszer belső feszültségeinek, konfliktusainak társadalmilag kifogásolt problémáit fogalmazza meg.”¹²¹

Az *érdekérvényesítés* (nyomásgyakorlás) közvetlen vagy közvetett erőfeszítéseket jelent annak érdekében, hogy az állam – akár politikai, akár közigazgatási szinten – reagáljon a CSO-k által megfogalmazott vagy közvetített igényekre.¹²² A CSO-k által képviselt igények meghatározása a kormányok azon képességén vagy szándékán alapszik, hogy egyformán jól szolgálják-e a lakosság minden igényét és csoportját. Amikor az uralkodó érdekek és a társadalmi struktúrák hátrányos helyzetbe hoznak bizonyos csoportokat, miközben igazságtalanul előnyben részesítenek másokat, a CSO-k nyilvános kritikusként és szószólóként léphetnek fel, ezáltal hangot adva a sérelmeknek, csökkentve a konfliktusokat és esetleg politikai változást elérve.¹²³ Tehát a CSO-k érdekérvényesítését úgy határozhatjuk meg, mint az információ stratégiai felhasználásának szervezését az egyenlőtlen hatalmi viszonyok demokratizálása érdekében, amelynek célja a politika vagy maga a valóság befolyásolása.¹²⁴ Az érdekérvényesítés típusa lehet politikai, szakpolitikai, programorientált, eseti és közösségi,¹²⁵ illetve a legkülönbözőbb témaköröket érintheti, pl. a veszélyben lévő értékek védelmét, a klímavédelmet, a környezetvédelmet, az emberi jogokat, a kisebbségi jogokat.

¹²¹ SZABÓ Máté: Civil szervezetek, civil társadalom In: PÁL Gábor (szerk.) *Politológia: A politika világa a politikatudomány szemével*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2019, 170.

¹²² TOEPLER, Stefan – FRÖHLICH, Christian: Advocacy in authoritarian contexts: the case of disability NGOs in Russia. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2020/11-12. sz. 1475.

¹²³ ANHEIER, Helmut K. – LANG, Markus – TOEPLER, Stefan: Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 2019/8. sz. 10.

¹²⁴ STEINBERG, Natalie: *Background Paper on Congo's and QUANGOs and Wild NGOs*. Global Policy Forum, 2001. <https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31600-background-paper-on-congos-and-quangos-and-wild-ngos.html> (2021. 11. 10.)

¹²⁵ TOEPLER – FRÖHLICH: i. m. 1476–1477.

A *jogvédő tevékenység* rendszerint a civil társadalom szerveződéseinek alapját jelentő emberi és politikai szabadságjogok sérelmének orvoslását célozza.¹²⁶ A CSO-k jogvédő tevékenységére azokon a területeken van szükség, ahol a jogrendszer valamilyen deficittel rendelkezik, akár a jogalkotás, akár a jogérvényesülés, akár a jogalkalmazás területéről legyen szó.¹²⁷ A jogvédő tevékenység részét képezi egyrészt a jogalkotás monitorozása, jogsértések dokumentálása és ez alapján jelentések készítése, majd lobbizás a jogszabályváltoztatásokért, másrészt a joggyakorlat befolyásolása a jogi képviselő, a peres ügyek vitele és a stratégiai pereskedés (*strategic litigation/public interest litigation*)¹²⁸ által, harmadrészt a tudatosságnövelés (*public education*) keretében többek között kampányok megvalósítása, képzések tartása, információs segítségnyújtás, tiltakozó akciók szervezése, nemzetközi hálózatokba való bekapcsolódás. A jogvédő tevékenység célja, hogy „kiegészítő, informális, alternatív korrekciós fórumokat nyisson meg a rászoruló kliensek számára, akiknek egyéni forrásaik szűkössége, nyelvi korlátuk, menekült státusuk, bűnvádi eljárás miatt nincs arra lehetőségük, hogy teljeskörűen felhasználják a jogállam biztosította jogi-politikai eszközöket, és a civil szolidaritás kiegészítő fogódzóit kell megkeresniük.”¹²⁹ Demokratikus keretek között a jogvédő szervezetek képesek felvállalni olyan társadalmi csoportok jogainak a képviselését is, akikre a közvéleményben negatív fény vetül. Ilyen csoportnak tekinthetők például a pszichiátriai betegek, a HIV-fertőzöttek, a drogfogyasztók, a börtönben büntetésüket töltők, a skinheadek.

Másrészt ide sorolhatjuk az olyan CSO-kat, amelyek tevékenysége során a szolgáltatási funkciók túlnyomórészt elválaszthatatlanok a célcsoportok (pl. szegények, hátrányos helyzetűek, hajléktalanok) érdekképviselésétől,¹³⁰ vagy a kulturális feladatok elválaszthatatlanok a kisebbségek elismeréséért folytatott küzdelemtől.¹³¹ Ez utóbbi két

¹²⁶ GERŐ Márton – FONYÓ Attila: Szektor, alszektor vagy nem szektor? Jogvédelemmel foglalkozó civil szervezetek kapcsolat hálózatainak elemzése. *Socio.hu Társadalomtudományi Szemle*, 2013/1. sz. 35.

¹²⁷ VIGH Edit: A civil társadalom, mint az állam és a gazdaság közötti egyensúly közvetítő szektora. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012, 362.

¹²⁸ Lásd részletesebben a stratégiai pereskedésről HÜTTL Tivadar – SIMON Éva: Stratégiai pereskedés Magyarországon. In: SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi Bíraskodás: Alapjogok az ítélkezésben*. L'Harmattan, Budapest, 2013, 167–191.

¹²⁹ SZABÓ (1998): i. m. 37.

¹³⁰ YOUNG, Dennis R.: Alternative Models of Government - Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2000/1. sz. 155–157.

¹³¹ MOSLEY, Jennifer E.: Organizational Resources and Environmental Incentives: Understanding the Policy Advocacy Involvement of Human Service Nonprofits. *Social Service Review*, 2010/1. sz. 57–76.

esetben a CSO-k, még ha nem is végeznek közvetlenül érdek- és jogvédelmi tevékenységet, a kormányzati politika alakításában szerepet játszanak.¹³²

IV. A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek ¹³³

Ebben a fejezetben bemutatom és kategorizálom a CSO-k civil társadalmi pozícióját imitáló *kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezeteket* (továbbiakban: GONGO-k). E jelenséget mint a fejezet kiindulópontját a hazai és a nemzetközi szakirodalom alapján mutatom be, amely a legtöbb esetben adós marad a GONGO-k kategorizálásával. Egy-egy forrás foglalkozik ugyan a professzionális és a diffúz GONGO-k vagy a demokratizáló és a lobbi GONGO-k elhatárolásával (bár az utóbbi fogalompáros helyett más elnevezéseket alkalmaznak), a szakirodalom általában csupán egy-egy kategória bemutatására törekszik (országtanulmányok), és gyakran meg sem nevezi a vizsgált kategóriát, csupán a GONGO-jelenséget próbálja megragadni. A négyes felosztású tipológia elemző, empirikus bemutatása során arra törekedtem, hogy minél jobban megragadhatók legyenek a kategóriák határai és főbb jellemzői, ezáltal a kategóriák egymáshoz való viszonya is jobban kirajzolódik.

A GONGO mint kifejezés tartalmát tekintve valójában ellentmondásosnak tekinthető, mert egymást kizáró fogalmakat foglal szoros gondolati egységbe. A GONGO-k a kormány kezdeményezésére létrejött és/vagy az állam, a kormánypárt vagy egy másik GONGO által indirekt vagy rejtett módon támogatott nem kormányzati szervezetek. A szakirodalom megosztott a tekintetben, hogy a GONGO-k mennyiben tekinthetők a civil társadalom szereplőinek, ezen szervezetek léte ugyanis kormányzati függőségükből adódóan nem egyeztethető össze azzal az elképzeléssel, amely a civil társadalom szereplőit az államtól és gazdaságtól elkülönülő szféraként határozza meg.¹³⁴ Van olyan felfogás is, amely szerint a GONGO-k átmenetet képeznek a CSO-k és a kormányzati ügynökségek között.¹³⁵ Más megközelítésben a GONGO-k a civil

¹³² KÖVÉR Ágnes – ANTAL Attila – DEÁK Izabella: Civil society and COVID-19 in Hungary: The complete annexation of civil space. *Nonprofit Policy Forum*, 2021/1. sz. 101.

¹³³ A fejezet egy korábban megjelent tanulmányomon alapszik: DEÁK Izabella: A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek típusai: a GONGO-jelenség. *Pro Futuro*, 2022/2. sz. 141–158.

¹³⁴ Lásd COHEN, Jean L. – ARATO, Andrew: *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, Cambridge, 1992.; ALEXANDER, Jeffrey C.: *The Civil Sphere*. Oxford University Press, New York, 2006.; EDWARDS, Michael: *Civil Society*. 2nd edition, Polity Press, Cambridge, 2009.; KALDOR, Mary: The idea of global civil society. *International Affairs*, 2003/3. sz. 583–593.

¹³⁵ Wu, Fengshi: Environmental GONGO Autonomy: Unintended Consequences of State Strategies in China. *The Good Society*, 2003/1. sz. 35.

társadalom átalakulásának egyik irányát, az állammal való kooperáció viszonylag új formáját jelenítik meg.¹³⁶

Ezek a szervezetek jogi formájukat tekintve megfelelnek a CSO-kat szabályozó nemzeti törvényeknek, saját magukat CSO-ként definiálják, és gyakorta a nyilvánosság is CSO-nak tekinti őket. Ugyanakkor a szervezeteket az egyes országok kormányai hozzák létre, amelyek közvetlenül vagy közvetve irányítják is őket, például állami tisztviselőket neveznek ki a GONGO-k vezetői közé, vagy pénzügyileg finanszírozzák a GONGO-k működését, a kormányok által meghatározott politikai célkitűzések megvalósítását szolgálják, és gyakran nem rendelkeznek megfelelő elszámoltathatósági mechanizmusokkal. Tehát a GONGO alapítója és a GONGO között egy nagyon erős függőségi viszony azonosítható, ami maga után vonja a GONGO kiszolgáló jellegét.

A GONGO-k államtól való függőségének mértéke, illetve a kiszolgált cél nagyban függ attól, hogy milyen politikai rendszerben működnek, illetve milyen politikai rendszertől függenek. A GONGO-knak eltérő lehet a szerepük attól függően, hogy abban az államban működnek-e, amely állam kormánya létrehozta őket, vagy a létrehozó kormány „exportálja” őket egy másik államba vagy egy nemzetközi szervezet fórumaira és ott fejtik ki a tevékenységüket. Azoknak a GONGO-knak, amelyek ugyanabban az államban működnek, ahol létrejöttek, két típusát különböztethetjük meg: a professzionális GONGO-t és a diffúz GONGO-t. Azon szervezeteket, amelyeket az egyik állam kormánya létrehoz, de egy másik államban vagy egy nemzetközi szervezet fórumain folytatják tevékenységüket, leginkább e tevékenység leírásával lehet azonosítani, így beszélhetünk demokratizáló és lobbi GONGO-król.¹³⁷

1. Professzionális

A *professzionális GONGO-k* egy-egy terület (pl. szegénység, hajléktalanság) szakértőivé válnak, pontosabban értenek az adott embercsoport eléréséhez és segítéséhez, vagy megvalósíthatnak kutatási, oktatási-képzési vagy kulturális projekteket is, és ezáltal hasznosak a társadalom számára.¹³⁸ Amikor a kormány képtelen bizonyos társadalmi

¹³⁶ SZIKRA Dorottya – VAJDA Róza: Női civil stratégiák az illiberális kormányzás tükrében. In: FEJŐS Anna – SZIKRA Dorottya (szerk.): *Támogatás és támadás. Női civil szervezetek az illiberális demokráciában*. Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2020, 114.

¹³⁷ ZSOLT Péter: Az NGO-k szerepe napjainkban. Az informális politika fő aktorai. *Civil Szemle*, 2020/1. sz. 61–64.

¹³⁸ ZSOLT Péter: A civil társadalmunk deliberatív megszervezési kísérlete. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 257.

problémákat megoldani, illetve nem tud vagy nem akar a társadalom számára bizonyos szolgáltatásokat (pl. kulturális, egészségügyi, szociális, környezetvédelmi) nyújtani, akkor létrehozhat professzionális GONGO-kat, hogy ezek a szervezetek az állami működés hiányait befoltozzák.¹³⁹ A CSO-k struktúrája sokkal nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé a kutatóintézetek számára, többet mint a közszolgálati szabályok.¹⁴⁰ Egy fejlesztési és környezetvédelmi GONGO például képes lehet egy projekt megvalósítása során a fenntartható fejlődési és a környezetvédelmi célok megvalósítására.¹⁴¹

Például Kínában az 1998-as nagyszabású közigazgatási reform nyomán több száz GONGO-t hoztak létre az állam különböző közigazgatási szintjein abból a célból, hogy támogatási mechanizmusként szolgáljanak,¹⁴² az állam ugyanis tisztában volt azzal, hogy saját maga képtelen kezelni a drámai makrogazdasági reformokat kísérő szociális jóléti problémákat.¹⁴³ Ugyanakkor érdekes folyamat indult el a környezetvédelmi GONGO-k esetében, amelyek számos nyugdíjas (vagy nyugdíj előtt álló) magas rangú tisztviselőt, környezetvédelmi szakembert, egyetemi kutatót, elismert gyakorlati szakembert, hírességet és nemzetközi szakértőt is képesek voltak felszívni. A kevésbé korlátozó intézményi struktúra miatt a GONGO-kban az elit jelentős mozgásteret élvezhetett, ezáltal a GONGO-k egyre fontosabb informális színterévé váltak a kínai környezetvédelmi politikának.¹⁴⁴ Ezek a szervezetek kifejezetten egy-egy környezetvédelmi cél megvalósításáért voltak felelősek, és nemcsak a saját kapacitásépítésükhöz mozgósítottak forrásokat, hanem több alulról szerveződő csoportot is támogattak.¹⁴⁵

Ezeknek a szervezeteknek viszonylagos autonómiát biztosítanak a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolataik, ugyanis egyrészt a GONGO-k a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatépítésből származó információkkal, szakértelemmel és tudásmegosztással erősítik saját kapacitásukat, másrészt a nemzetközi hozzáférés közvetlenül hozzájárul a GONGO-k autonómiájához, különösen akkor, ha a külső

¹³⁹ VARGA (2016): i. m. 239.; STEVENS, Daniel: Osama or the Georges: Shifting threats and state policy towards civil society in Uzbekistan. *Development and Change*, 2010/2. sz. 361.

¹⁴⁰ STEINBERG: i. m. <https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31600-background-paper-on-congos-and-quangos-and-wild-ngos.html> (2021.11.10.)

¹⁴¹ MULLIGAN, Martin: On the trail of Malaysia's weirdest animal: The GONGO. *The Round Table*, 2007/391. sz. 432–434.

¹⁴² SPIRES, Anthony J.: Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs. *American Journal of Sociology*, 2011/1. sz. 7.

¹⁴³ WU: i. m. 36.

¹⁴⁴ WU: i. m. 37.

¹⁴⁵ MCCARTHY, Susan K.: In Between the Divine and the Leviathan: Faith-based Charity, Religious Overspill and the Governance of Religion in China. *The China Review*, 2017/2. sz. 75.

szereplőket már a szervezet fennállásának kezdeti szakaszában bevonják. Tehát minél nagyobb mértékben fér hozzá egy GONGO a nemzetközi forrásokhoz, ez annál inkább elősegíti az érintett szervezet függetlenedését, és minél nagyobb autonómiát élvez egy GONGO, annál inkább hajlandó lesz segíteni a társadalmi csoportokat és elősegíteni az össztársadalmi együttműködési kezdeményezéseket. Ez a legmeglepőbb, és talán legfontosabb, nem szándékolt következménye a kínai kormány reformstratégiájának és a GONGO-k létrehozásának.¹⁴⁶ Természetesen ez a jelenség csupán viszonylagos autonómiát biztosít az érintett szervezeteknek, hiszen bár a rezsim elfogadta ugyan a kormányzás egyes elemeinek javítását, de a politikai rendet veszélyeztető vitákban nem volt hajlandó részt venni.¹⁴⁷

2. Diffúz

Az autoriter rendszerekben a végrehajtó hatalom gyakran hoz létre, irányít és/vagy finanszíroz közvetett vagy rejtett módon úgynevezett *diffúz GONGO*-kat azért, hogy működésükkel utánozzák a civil társadalmat, elősegítsék az autoriter érdekeket, akadályozzák a legitim CSO-k munkáját,¹⁴⁸ illetve irányítsák a politikailag érzékeny kérdésekről, például az emberi jogokról és a nők szerepvállalásáról szóló vitákat.¹⁴⁹

Ezeket a szervezeteket, amelyek felülről lefelé építkeznek, közvetlenül vagy közvetve politikai pártok alapítják és támogatják a közvélemény formálása érdekében. Hatásukat egyes szerzők az autoriter rendszerek állami médiáihoz és az ilyen típusú rendszerekben létrehozott „zombi” választási megfigyelő szervezetekhez hasonlítják, amelyek a GONGO-khoz hasonlóan a hiteles megfigyelési erőfeszítések eredményeit híresztelésekkel és hamis vádakkal próbálják elhomályosítani.¹⁵⁰

A diffúz GONGO-k létrehozását felfoghatjuk egy olyan mechanizmusként, amelyen keresztül az állam ellenőrzi a CSO-k szektorát, egyrészt azért, hogy megelőzze

¹⁴⁶ WU: i. m. 41–43.

¹⁴⁷ LARUELLE, Marlene: Negotiating Social Activism: National Minority Associations in Kazakhstan, or the Other Face of “Civil Society”. In: ZIEGLER, Charles E. (ed.): *Civil Society and Politics in Central Asia*. University Press of Kentucky, Lexington, 2015, 114.

¹⁴⁸ HASMATH, Reza – HILDEBRANDT, Timothy – HSU, Jennifer YJ.: Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations. *Journal of Civil Society*, 2019/3. sz. 269.; MOISES, Naim: What is a GONGO: How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society? *Foreign Policy*, 2009. <https://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/> (2021.11.05.)

¹⁴⁹ HERROLD, Catherine – ATIA, Mona: Competing Rather than Collaborating: Egyptian Nongovernmental Organizations in Turbulence. *Nonprofit Policy Forum*, 2016/3. sz. 393.

¹⁵⁰ MERLOE, Patrick: Election Monitoring vs. Disinformation. In: DIAMOND, Larry – PLATTNER, Marc F. – WALKER, Christopher (eds.): *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2016, 143–144.

a valóban független, alulról szerveződő CSO-k létrehozását, másrészt azért, hogy felszívja a külföldi államok és adományozók finanszírozását. Ezt a fajta mechanizmust jól megvilágítja például a tajvani 1942. évi társadalmi szervezetekről szóló törvény (ezt 2011-ben felváltotta az egyesületekről szóló 2011. évi törvény), amely minden tevékenységi területen és közigazgatási körzetben csak egy szervezet létrehozását tette lehetővé. Ennek következtében a Nacionalista Párt szigorúan ellenőrzött GONGO-kat hozott létre az érzékeny tevékenységi területeken, és a törvényt arra használta, hogy megtagadja a független CSO-k nyilvántartásba vételét.¹⁵¹

A diffúz GONGO-k nem feltétlenül rendelkeznek egy téma szakszerű ismeretével. Fő tevékenységük a kormányzat szolgálata, a kormányzatot érő támadások elhárítása a médián keresztül, a hagyományosnak tekinthető pártpolitikai tevékenységek (nagygyűlések, lakossági fórumok, politikai vitaestek, a kormányzó párt új tagjainak toborzása),¹⁵² és a tömegdemonstrációk megszervezése,¹⁵³ vagy éppen az állam vallási ideológiájának terjesztése.¹⁵⁴ Emellett a diffúz GONGO-kat arra is felhasználhatja a létrehozó kormány, hogy a választási kampány során a nekik juttatott támogatásokat az érintett szervezetek visszaforgassák a kormány kampányára. Erre példa, amikor az érintett szervezet az elnyert támogatásból kormányt támogató röpiratot, újságot, netes portált vagy valamilyen esemény megszervezését finanszírozza.¹⁵⁵

A diffúz GONGO-k magukat politikán kívüli civil kezdeményezésként próbálják láttatni, ami annyiban igaz, hogy formalizált pártstruktúrán kívüli politikai szereplőkről van szó, de vezetőik, alapítóik nagyon gyakran közvetlenül az éppen kormányzó párthoz vagy az államapparátushoz kötődnek.¹⁵⁶ Emiatt egyes szerzők ezen szervezettípus leírására a „marionett” szervezet kifejezést használják,¹⁵⁷ hiszen pont úgy viselkednek, mint a marionettbábuk. Indonéziában például a Soeharto-rezsim alatt a GONGO-kban gyakran a rezsim híres politikusainak feleségei és közeli hozzátartozói dolgoztak,

¹⁵¹ HEURLIN, Christopher: Governing Civil Society: The Political Logic of NGO-State Relations Under Dictatorship. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2010/2. sz. 234.

¹⁵² VARGA (2016): i. m. 238.

¹⁵³ ZSOLT (2016): i. m. 257.

¹⁵⁴ SUNATA, Ulas: Assessing the Civil Society's Role in Refugee Integration in Turkey: NGO-R as a New Typology. *Journal of Refugee Studies*, 2018/4. sz. 687. idézi: DINER, Çağla: Gender Politics and GONGOS in Turkey. *Turkish Policy Quarterly*, 2018/4. sz. 103.

¹⁵⁵ BÉRES Máté: *Minden Bokorban*. <https://magyarnarancs.hu/belpol/minden-bokorban-247201> (2022.09.29.)

¹⁵⁶ KAPITÁNY Balázs: Egy civil alszektor „államosítása”. Népesedési, népesedéspolitikai célokkal foglalkozó civil szervezetek Magyarországon 2011–2018. *Civil Szemle*, 2019/4. sz. 69.

¹⁵⁷ COOK, Linda J. – VINOGRADOVA, Elena: NGOs and Social Policy- Making in Russia's Regions. *Problems of Post-Communism*, 2006/5. sz. 34–35.

bizottságaikban még katonai tábornokok is részt vettek, ezáltal a szervezetek kommunikációjában és tevékenységeiben a kormány kívánságai előkelő helyen jelentek meg.¹⁵⁸

A kormányzatok a számukra fontos szakpolitikai témákban létrehozzák a saját „civil szervezeti” hátterüket. Törökországban például a nők szerepéhez és a házasság fontosságát hangsúlyozó témákhoz kapcsolódó GONGO-k szorosan együttműködnek a kormánnyal a különböző minisztériumok által finanszírozott projekteken. Ezzel szemben a független CSO-k, amelyek nem értenek egyet a kormány álláspontjával a témában, sorra veszítenek a különböző projektek pályázatain.¹⁵⁹ Tehát a támogatások központosítása csökkenti, bizonyos esetekben kiszorítja a CSO-kat a támogatások köréből a diffúz GONGO-k javára.

A diffúz GONGO legszélsőségesebb típusát a militáns GONGO kifejezéssel írhatjuk le. A militáns GONGO-k tömegszervezetek, amelyek már nemcsak szóbeli propagandát folytatnak, hanem az utcán mozgósítanak a kormányellenes tüntetések ellen. Ilyen szervezatként azonosítható a *Nashi* (Miénk), a Putyin-párti ifjúsági szervezet,¹⁶⁰ amelynek létrehozása a 2000-es évek elején a több kelet-európai országban kitört színes forradalmakhoz kapcsolódik. Az orosz kormány 2011-ben váratlanul kormányellenes tüntetéshullámmal találta szemben magát és ekkor a *Nashi* volt az egyik szervezet, amelyik kormánypárti tüntetéseket szervezett, illetve megzavarta a választások tisztaságáért küzdő tüntetéseket. A *Nashi* 2012-ben korrupciós és egyéb problémák nyomán feloszlott, de a modell tovább él: helyét a *Set* (Hálózat) nevű szervezet vette át.¹⁶¹

3. *Demokratizáló*

A *demokratizáló GONGO-k* közül elsőként a Nemzeti Alapítvány a Demokráciáért (NED) nonprofit szervezet vált a leginkább ismertté, amelyet 1983-ban hozott létre a Reagan-kormányzat a szovjet befolyás visszaszorítása érdekében.¹⁶² A szervezet által

¹⁵⁸ CUMMING, Lawrence S.: GONGOS. In: ANHEIER, Helmut K. – TOEPLER, Stefan – LIST, Regina (eds.): *International encyclopedia of civil society*. Springer, New York, 2010, 780.

¹⁵⁹ DINER: i. m. 103–104.

¹⁶⁰ GILBERT, Leah: Civil Society and Social Capital in Russia. In: ANHEIER, Helmut K. – TOEPLER, Stefan – LIST, Regina (eds.): *International encyclopedia of civil society*. Springer, New York, 2010, 276.

¹⁶¹ SEPSI Tibor – BECKER András – SARKADI NAGY Márton: *Békemenet, CÖF, CÖKA, Pestisrácok – mi fán terem, kinek szolgál a magyar gongó?* <https://atlatszo.hu/kozpenz/2015/02/12/bekemenet-cof-coka-pestisracok-mi-fan-terem-kinek-szolgal-a-magyar-gongo/> (2021.11.22.)

¹⁶² A szervezet létrehozásának részletes folyamatát lásd GEOGHEGAN, Kate: A Policy in Tension: The National Endowment for Democracy and the U.S. Response to the Collapse of the Soviet Union. *Diplomatic History*, 2018, 772–801.

nyilvánosan felvállalt cél az volt, hogy világszerte megerősítse a demokratikus intézményeket a civil társadalmon keresztül. A szervezet irányította az amerikai kormányzat általi finanszírozást a nemzetközi nem kormányzati szervezeteken keresztül, amely szervezetek programtevékenységeik sokaságával megcélozták az autoriter államokat.¹⁶³

A NED által finanszírozott szervezetek számos eredményt tudnak felmutatni a választások tisztaságának védelmét célzó beavatkozásokkal többek között a Fülöp-szigeteken, Pakisztánban, Tajvanon, Nicaraguában, Namíbiában és Kelet-Európában, de egyes szerzők ezen beavatkozások céljait is megkérdőjelezzik, és azokat választási manipulációnak minősítik. Ide sorolható még a demokratikusan megválasztott kormányok sikeres megdöntése Chilében (1973), Bulgáriában (1990), Albániában (1992) és Haitin (1990-es évek vége), valamint a destabilizáció Panamában, Kubában és Venezuelában.¹⁶⁴

Egyesek hasonló manipulációnak tekintik az ukrainai eseményeket is. Ukrajnában a narancsos forradalom előtt a NED GONGO-knál dolgozó amerikai közvélemény-kutatókat és szakmai tanácsadókat bérelt fel, hogy hónapokkal a választások előtt gyűjtsenek adatokat a szavazási szokásokra és a választói magatartásra vonatkozólag, és egyesítsék az ellenzékét Jusczenko választási koalíciója alatt. Helyi és nemzetközi választási megfigyelők ezreit képezték ki, akik Jusczenko pártján álltak, és a nyugati nagykövetségekkel együttműködve olyan közvélemény-kutatásokat szerveztek, amelyek Jusczenko győzelmét jósolták, illetve olyan tanácsadókat hívtak meg, akiknek tapasztalatuk volt Milosevics szerbiai megbuktatásában és a georgiai rózsás forradalomban. A narancsos forradalomra fordított amerikai kormányzati kiadások 14 millió dollárra rúgtak, míg a Washington által Ukrajnának a civil társadalom támogatására meghatározott teljes költségvetése 2003-2004-ben 57,8-65 millió dollár volt.¹⁶⁵ Felmerül a kérdés, hogy a NED által alkalmazott eszközök erkölcsileg kifogásolhatók-e, vagyis, ha egy szervezet végcélja a demokratikus törekvések megvalósítása, akkor ez minden körülmények között szentesíti-e az általa alkalmazott eszközöket.

¹⁶³ The National Endowment for Democracy: History. <https://www.ned.org/about/history/> (2021.11.19.)

¹⁶⁴ CHAULIA, Sreeram: *Democratisation, NGOs and „colour revolutions”*. 2016. https://www.opendemocracy.net/en/colour_revolutions_3196jsp/ (2021.11.18.)

¹⁶⁵ CHAULIA: i. m. https://www.opendemocracy.net/en/colour_revolutions_3196jsp/ (2021.11.18.)

A NED láthatóan az Egyesült Államok külpolitikájának egyik eszközévé vált. Látszólag azért hozták létre, hogy elsősorban a demokrácia előmozdítását célzó eszméket és gyakorlatokat támogasson. Egyes szerzők ugyanakkor úgy tekintenek rá, mint az amerikai kormány ideológiai és gazdasági akaratát végrehajtó szervezetre. Egyes vélemények szerint például a NED felelős azért, hogy Oroszország a mai napig ellenségesen lép fel az összes demokráciával foglalkozó amerikai NGO-val szemben, és ezeket az amerikai kormány eszközének tekinti az ország destabilizálására.¹⁶⁶

Egyes elemzések, amelyek a NED által nyújtott pénzügyi támogatásokat vizsgálják az 1990-1999 közötti időszakban, arra a megállapításra jutottak, hogy a NED több támogatást és anyagi forrást ítelt oda olyan országoknak, amelyek kevésbé voltak nyitottak az USA-val folytatott kereskedelemre, tehát a NED arra használta támogatási programját, hogy segítsen megnyitni a korábban elzárt külföldi piacokat az amerikai vállalatok előtt, és hogy katonai és gazdasági partnereinek pénzügyi támogatásával elősegítse az USA geopolitikai és gazdasági érdekeit.¹⁶⁷ Ugyanakkor ezen elemzések azt is elismerik, hogy a NED olyan országokban finanszíroz projekteket, amelyek nagyszámú, szegény lakossággal és kevés politikai és/vagy gazdasági szabadsággal rendelkeznek. Tehát a támogatási döntéseknek nemcsak az amerikai érdekek előmozdítása az alapja, hanem az adott ország segítségre való rászorultságának mértéke is szerepet játszik.¹⁶⁸

Ma már több autoriter országban bűncselekménynek számít, ha valaki pénzt kap a NED-től. Az autoriter kormányok gyakran külföldi ügynöknek minősítik a demokratizáló GONGO-kat és azokat az NGO-kat, amelyeket demokratizáló GONGO-k támogatnak, és az állam szuverenitásának védelmére hivatkozva kiutasítják őket az ország területéről vagy súlyos szankciókat alkalmaznak velük szemben.¹⁶⁹

Fontos látni, hogy amikor egy autoriter állam vezetője elutasítja a demokratizáló GONGO-k működését az országában, akkor valójában a saját hatalmát félti az esetleges demokratizáló hatásoktól. Tehát a demokratizáló GONGO-k tevékenysége, még akkor is, ha gyakran a finanszírozó állam érdekeit szem előtt tartva valósítanak meg projekteket, megvilágítja az autoriter és a demokratikus értékek közötti különbségeket. A demokratikus törekvések magukba foglalják az emberi jogok érvényre juttatását, az

¹⁶⁶ GEOGHEGAN: *i. m.* 800–801.

¹⁶⁷ HALE, Eric T.: *A quantitative and qualitative evaluation of the National Endowment for Democracy*. Louisiana State University, Doctoral Dissertations, 2003, 110.

¹⁶⁸ HALE: *i. m.* 195.

¹⁶⁹ MOISES: *i. m.* <https://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/> (2021.11.05.)

állampolgári öntudat növelését, és a közösségek érdekérvényesítési képességeinek fejlesztését is, amelyek veszélyeztetik az autoriter érdekeket.

4. *Lobbi*

A *lobbi GONGO* kifejezést az autoriter államok azon szervezeteire használhatjuk, amelyek külföldön, az ENSZ-nél és más nemzetközi szervezeteknél lobbiznak, és gyakran magasztos célokat kitűző polgári csoportok képviselőinek adják ki magukat, miközben valójában az őket finanszírozó kormányok ügynökei. Nemzetközi szinten ezek a szervezetek képesek biztosítani az autoriter államok számára, hogy részesei lehessenek a civil társadalomról szóló globális diskurzusnak, amely segít az államot a nemzetközi társadalom legitim tagjaként meghatározni.¹⁷⁰

Az első lobbi GONGO-k a hidegháború alatt kezdtek működni. Ezek olyan szervezetek voltak, amelyek teljes finanszírozása a szovjet blokk vagy egyéb autoriter rendszerek kormányaihoz volt köthető, és fő céljuk a létrehozó-finanszírozó kormány geopolitikai érdekeinek képviselete, illetve reputációjának növelése volt.¹⁷¹

Az ENSZ akkreditációs rendszere lehetővé teszi a kormányok számára, hogy saját CSO-ikat konzultatív státuszba emeljék, amelyek így képesek képviselni a kormányaik érdekeit az ENSZ-ben.¹⁷² Ezek a GONGO-k a nemzetközi szervezetek előtti felszólalásaikban a nemzeti kormány álláspontját képviselik.¹⁷³ A genfi székhelyű ENSZ Emberi Jogi Tanácsának egyik fontos feladata az Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat, amely során az ENSZ valamennyi tagállamának helyzetét vizsgálják emberi jogi szempontból. Például a Pekinghez kötődő szervezetek részt vesznek a felülvizsgálat ülésein, hogy a kínai hatóságok irányvonalát képviseljék, és zaklatják azokat az emberi jogi aktivistákat, akik ezen a fórumon bírálják a kínai kormányt.¹⁷⁴

Hasonló a helyzet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetben, ahol a humán dimenzió ülésein például Azerbajdzsán, Belarusz, Kazahsztán és Oroszország

¹⁷⁰ LEWIS, David: Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse. *Journal of Civil Society*, 2013/3. sz. 329.

¹⁷¹ ÖZAY, Müge Ensari – FURMAN, Andrzej: *A Cross-Sectional Review: Description Of The Environmental Non-Governmental Organizations Between 1980-2000 In Turkey*. Efecademy, Istambul, 2021, 21.

¹⁷² MARTENS, Kerstin: Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2003/2. sz. 8.

¹⁷³ MCGAUGHEY, Fiona: From gatekeepers to GONGOs: A taxonomy of Non-Governmental Organisations engaging with United Nations human rights mechanisms. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2018/2. sz. 126.

¹⁷⁴ ELIASOPH, Nina: What Do Volunteers Do? In: Powell, Walter W.–Bromley, Patricia (eds.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Stanford University Press, Stanford, 2020, 570.

által létrehozott GONGO-k is részt vesznek. Ezeknek a tárgyalásoknak az lenne a célja, hogy az egyes országok hitelesnek tekinthető CSO-i kifejtessék a véleményüket az emberi jogok érvényesüléséről saját országukban,¹⁷⁵ a GONGO-k azonban részvételükkel minimalizálják a valódi CSO-k nyilatkozatainak időtartamát és ellensúlyozni próbálják azok hatását.¹⁷⁶ Az autoriter államok rájöttek arra, hogy a független CSO-k által felvetett kritikákra való reagálás helyett létrehozhatják saját hamis szervezeteiket, amelyek a kormányt képviselik, és megpróbálják elterelni a figyelmet a rendszer elnyomó működéséről.¹⁷⁷ Természetesen a lobbi GONGO-k beszámolóit nem felelnek meg a valóságnak, hiszen pont azzal a céllal delegálják őket az érintett országok, hogy tompítsák vagy elferdítsék a valóságot az emberi jogok helyzetével kapcsolatban.

Egyes kormányok mélyen beágyazzák ezeket a szervezeteket más országok társadalmaiba, és arra használják őket, hogy külföldön érvényesítsék érdekeiket. Erre jó példa, hogy a Kreml kíméletlenül elnyomja a független CSO-k tevékenységét Oroszországban,¹⁷⁸ ugyanakkor a határain túl az orosz hatóságok pénzügyi és politikai támogatást nyújtanak a Kreml-barát GONGO-knak, amelyek így akadálytalanul működnek más országok civil társadalmaiban.¹⁷⁹ Az orosz GONGO-k különösen aktívak Ukrajnában, Georgiában és Moldovában, azokban az országokban, amelyek kinyilvánították a Nyugattal való integrációs szándékukat, valamint Örményországban. A balti államokban, illetve a tágabb balkáni térségben is tevékenykednek, különösen Szerbiában és Bulgáriában, és jelenlétük megnőtt Kirgizisztánban, amióta 2015 augusztusában az Eurázsiai Gazdasági Unió tagjává vált.¹⁸⁰

5. A GONGO-jelenség hatása a civil szervezetekre

¹⁷⁵ WALKER, Christopher: Dealing with the Authoritarian Resurgence. In: DIAMOND, Larry – PLATTNER, Marc F. – WALKER, Christopher (eds.): *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2016, 225.

¹⁷⁶ SYNOVITZ, Ron: *Attack Of The GONGOS: Government-Organized NGOs Flood Warsaw Meeting*. 2019. <https://www.rferl.org/a/attack-of-the-gongos-government-organized-ngos-flood-warsaw-meeting/30191944.html> (2021.11.29.)

¹⁷⁷ BAER, Daniel: *Mind the GONGOS: How Government Organized NGOs Troll Europe's Largest Human Rights Conference*. 2016. <https://danbaer.medium.com/mind-the-gongos-how-government-organized-ngos-troll-europes-largest-human-rights-conference-95242b31b962> (2021.11.29.)

¹⁷⁸ GONCHARENKO, Galina – KHADAROO, Iqbal: Disciplining human rights organisations through an accounting regulation: A case of the 'foreign agents' law in Russia. *Critical Perspectives on Accounting*, 2020/9. sz. 1–19.; HAMLET, John C.: The Constitutionality of Russia's Undesirable NGO Law. *Journal of International Law and Foreign Affairs*, 2017/2. sz. 246–310.

¹⁷⁹ WALKER: i. m. 226.

¹⁸⁰ SYNOVITZ: i. m. <https://www.rferl.org/a/attack-of-the-gongos-government-organized-ngos-flood-warsaw-meeting/30191944.html> (2021.11.29.)

A GONGO elnevezés önmagában nem tekinthető minőségjelzőnek, hanem egy világszerte bevett és működő struktúraként érdemes rátekinteni. A GONGO-k típusai között beazonosítható különbségek alapján megállapíthatjuk, hogy melyeknek lehetnek pozitív hatásai is (a professzionális és a demokratizáló), és melyek azok, amelyek kizárólag negatív hatásokat fejtenek ki az alulról szerveződő civil társadalommal szemben (diffúz, lobbí).

A professzionális GONGO-k a létrehozó állam érdekei mellett megfelelő mértékű nemzetközi forrás és az ahhoz kapcsolódó részleges autonómia következtében képesek lehetnek támogatni az alulról szerveződő CSO-kat is, amik ugyanabban a szakpolitikai témakörben tevékenykednek, addig a diffúz GONGO-k éppen az alulról szerveződő CSO-k helyét és hangját kívánják elfoglalni kormányzati támogatással. A demokratizáló GONGO-k, bár a létrehozó állam érdekeit is képviselik, az emberi jogok érvényesülését és az állampolgári öntudat növelését célzó szervezetek programjait támogatják, a lobbí GONGO-k ezzel szemben kizárólag a létrehozó állam érdekeit képviselik nemzetközi szinten, védve annak sokszor kirekesztő vagy éppen elnyomó politikai döntéseit.

Emellett az is fontos vizsgálati szempont lehet főleg a pozitív hatásokat is kiváltó GONGO-k kategóriái esetében, hogy az őket létrehozó és/vagy támogató kormányok támogatásai átlátható pályázati struktúrában valósulnak-e meg, illetve, hogy a forráselosztás kellő mértékben transzparens-e a nyilvánosság számára. Ha érvényesül az átláthatóság, akkor a pozitív hatások is sokkal kézzelfoghatóbbá válnak. Ez azért fontos vizsgálati szempont, mert a GONGO-k számának növekedése az állami forrásokhoz jutásban, az erőforrásokért való versenyben a független, alulról szerveződő CSO-knak okoz hátrányt. Ez a jelenség tovább bővíti a nonprofit civil szektor bevételei körében azonosítható torzító hatásokat. Például Magyarországon a nonprofit civil szektor bevételeinek vizsgálatakor a GONGO-k megjelenése mellett figyelembe kell venni, hogy a hazai jog és a Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban: KSH) által használt kategóriák csak részben tükrözik vissza a nemzetközi és a hazai közmegegyezést arról, hogy mit értünk civil szervezet alatt. A KSH a klasszikus civil szervezet kategóriáját használja, ami megtévesztő, mert magában foglalja az állami alapítású alapítványokat is, tehát tágabb, mint a közmegegyezésen alapuló fogalom, ami kizárja az állami alapítású szervezeteket. Ebből adódóan, amikor kizárólag az államtól független CSO-k bevételeit szeretnénk megvizsgálni, már alaphelyzetben torzító adatokkal találkozunk. Tehát a magyar állami forrásokhoz való hozzáférés elemzése így eleve nehezített, és jelenleg nincs arra érdemi vizsgálati szempont, hogy a GONGO-kat kiszűrjük az állami

támogatások megoszlásának vizsgálatakor. Ha ez a célunk, akkor saját kutatást kell készítenünk, saját adatgyűjtéssel, ami nagyban megnehezíti a vizsgálódási lehetőségeket. Továbbá a kimutatható pozitív hatások ellenére nem szabad elfelejteni, hogy mindegyik GONGO kategória mögött beazonosítható egy állam kormánya és ennek az érdekei, amelyeket a GONGO elsődlegesen érvényre akar juttatni. Ez a közvetlen függési viszony kiszámíthatatlanná teszi az esetleges pozitív hatásokat, hiszen azok bármikor felülírhatók az aktuális politikai célok érdekében. A valódi CSO-kat elsősorban az különbözteti meg a GONGO-tól, hogy előbbiek célja a világ megváltoztatása, tevékenységük a társadalom érdekeit szolgálja, utóbbiak céljai viszont nagyjából hatalomtechnikai jellegűek és hatalmi csoportok érdekeit szolgálják.¹⁸¹ Egy CSO esetében a szervezet szakpolitikai álláspontja az adott CSO értékeit és meggyőződését tükrözi, ehhez képest egy GONGO esetében nehéz elkülöníteni a szervezet értékeit és meggyőződését annak a kormánynak a politikájától, amely a GONGO-t létrehozta és/vagy finanszírozza, annak érdekében, hogy felhasználja a politikai rendszer és a kormányzó párt hatalmának megerősítésére. Például a diffúz GONGO-k kifejezetten hasznos eszközei a kormányoknak a szakpolitikájuk támogatásában, hiszen egy függésben lévő szervezet nem kérdez, hanem végrehajt, ellenben egy független CSO vizsgálja, hogy az adott szakpolitikai döntés milyen hatást gyakorolhat a célcsoportra, és a vizsgálat eredménye befolyásolja a CSO nyilvánosságra hozott állásfoglalását.

Mindennek következtében minél nagyobb teret nyernek a GONGO-k, annál inkább megváltozik a független civil társadalom szerkezete, befolyásának mértéke, és csökken az érdekérvényesítő képessége, ezáltal a CSO-k demokratikus törekvései is visszaszorulnak. Ha ezt a megfigyelést kiegészítjük azzal a jelenséggel, hogy az autoriter rendszerek előszeretettel fogadnak el olyan jogszabályokat, amelyek a CSO-k működését és tevékenységeit tovább korlátozzák, akkor láthatóvá válik, hogy a független civil tér egyre inkább szűkül, ezért érdemes kritikusan szemlélni a GONGO-k térnyerését és az általuk kifejtett tevékenységeket.

6. A civil szervezetek „gongósodása”

Egyes szerzők a GONGO-k működési mechanizmusaihoz hasonlítják azt a jelenséget, amikor egy CSO támogatásai között az állami támogatás meghatározó forrássá válik.¹⁸²

¹⁸¹ VARGA (2016): i. m. 246.

¹⁸² TOJE, Asle: State capture of civil society, effects of patronage in the Norwegian aid industry, In:

Ezekben az esetekben az állami támogatások együtt járnak a kormányzati döntések legitimálásával, és ezáltal az érintett CSO-k elveszítik egyik legfontosabb funkciójukat: az ellenőrző potenciált.¹⁸³ Ugyanakkor ennél a pontnál véleményem szerint érdemes elválasztani, hogy a vizsgált szervezet milyen tevékenységet végez, és ehhez a tevékenységhez kapcsolódik-e bármilyen társadalmi kontrollfunkció, ugyanis a kulturális, az oktatási, a szociális vagy az egészségügyi szférában sok CSO alapvetően közforrásokból működik, de ettől még lehet autonóm a működése. Az autonómia megléte a döntési mechanizmusoktól függ, és az ellenőrzési potenciál sem szükséges minden típusnál.

Ugyanakkor a legújabb kutatások felhívják a figyelmet arra a jelenségre is, amikor az autoriter rendszerekben a kormányok privilegizálják azokat a szolgáltatást nyújtó CSO-kat, amelyek olyan eszméket, értékeket és tudást visznek tovább, amelyek hozzájárulnak a politikai rendszert legitimáló, államilag irányított nyilvános diskurzushoz. Az érintett tekintélyelvű rendszerek a rezsim legitimitásának megerősítését tűzik ki célul a szociális jóléti ellátásban nyújtott teljesítmény javításával, az állam által vezetett legitimációs diskurzus terjesztésével, az érintett CSO-k lojalitásának és önkorlátozásának ösztönzésével, miközben a civil társadalmon belüli hierarchiát és megosztottságot erősítik.¹⁸⁴

Ellenben a társadalmi kontrollfunkciót bármilyen szempontból megvalósító szervezetek esetében mindenképp autonómiai problémát jelezhet ez a jelenség, ezért ha az adott szervezet tevékenysége együtt jár valamiféle társadalmi kontrollfunkció kifejtésével, akkor mindenképpen szükséges, hogy a bevételi forrásait diverzifikálja.¹⁸⁵ Azokban az esetekben, amikor egy társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO kizárólagosan állami támogatásokból tartja fenn magát, akkor tekinthetünk rá GONGO-ként funkcionáló szervezetként. Viszont abban az esetben, amikor egy szervezetnek vannak mellette magánadományokból, európai uniós forrásokból, vagy egyéb alapokból származó jelentős mértékű támogatásai, akkor célszerű esetenként megvizsgálni, hogy az

TRÄGÄRDH, Lars – WITOSZEK, Nina – TAYLOR, Bron – MCKIBBEN, Bill (eds.): *Civil Society in the Age of Monitory Democracy*. Oxford Berghahn, New York, 2013, 269–288.; SZIKRA – VAJDA: i. m. 114.; ZSOLT (2020): i. m. 62.

¹⁸³ ZSOLT (2020): i. m. 62.

¹⁸⁴ TOEPLER, Stefan – ZIMMER, Annette – FRÖHLICH, Christian – OBUCH, Katharina: The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2020/31. sz. 649–662.

¹⁸⁵ HAIBACH, Marita – KREUZER, Thomas: Fundraising. In: ZIMMER, Annette – PRILLER, Eckhart (eds.): *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations work*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Heidelberg, 2004, 367–379.

adott szervezet összes támogatásának mekkora százalékát teszi ki az állami támogatás. Emellett az is fontos vizsgálati szempont lehet, hogy az adott szervezet hogyan közvetíti a nyilvánosság felé a kormányzat álláspontját egy-egy szakpolitikai kérdésben, ami kapcsolódik az adott szervezet tevékenységéhez. Problémás, ha csupán a kormányzati álláspontot ismétli meg és nem fektet hangsúlyt a szakpolitikai intézkedés várható hatásainak modellezésére és arra, hogy a szakpolitikai intézkedés hogyan fogja befolyásolni az intézkedéssel megcélzott csoport helyzetét a gyakorlatban. Sőt, az is a függetlenségüket kérdőjelezi meg és rendellenes működési mechanizmusokat igazol, ha egy CSO annak ellenére legitimálja a kormányzati álláspontot évről évre, hogy a korábbi szakmai észrevételeit a kormány figyelmen kívül hagyja az érintett szakpolitikai kérdések megválaszolásakor.

V. A demoraktikus szabályozási modell

Ebben a fejezetben az alkotmányos democráciák civil társadalmi standardjait mutatom be. Ennek keretében egyrészt ismertetem, hogy milyen kapcsolatok azonosíthatók a CSO-k és az állam között a demokratikus jogállami keretek között. Másrészt bemutatom, hogy a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k megfelelő működéséhez és tevékenységeik megvalósításához milyen demokratikus jogállami keretek szükségesek. Abból a gondolatból indulok ki, hogy az államot ellenőrző, a visszaéléseket feltáró és a jogvitáknál segédkező civil szféra állapota jelzi leginkább, hogy egy politikai berendezkedés tekinthető-e valódi democráciának,¹⁸⁶ mert a demokrácia minőségének egyik legfontosabb fokmérője az érdekvédelmi szervezetek és a nyilvánosság által kikényszerített beszámoltathatóság, amelyek révén a választások között is ellenőrizhető és kontrollálható a kormányzás.¹⁸⁷

1. Az állam és a civil szervezetek kapcsolata

Napjainkban a civil társadalommal foglalkozó kutatók jelentős része úgy közelíti meg a civil társadalmat, mint a demokratikus társadalmi kölcsönhatások színterét, és elsősorban

¹⁸⁶ PELLE Andrea – TÓTH Gábor Attila: *Demokratikus rekonstrukció*.
<https://szuveren.hu/jog/demokratikus-rekonstrukcio> (2022.09.01.)

¹⁸⁷ BOZÓKI András: A demokrácia megerősödésének társadalmi feltételei. In: KELÉNYI István (szerk.): *Szöveggyűjtemény a civil társadalom fejlődése és a nonprofit szervezetek alapismeretei és menedzsment tárgyához*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Tanárképző Főiskolai Kar, Budapest, 2000, 52.

a közvetítő szerepét emelik ki,¹⁸⁸ hiszen a civil társadalom közvetítő szerepet tölt be az állam és a társadalom között.¹⁸⁹ A civil társadalom közvetítő funkciója *A civil társadalom modern megközelítései* című fejezetben bemutatott demokratikus értékeken és elveken alapszik. Ezen eszmék gyakorlati megvalósulása az alapvető jogok által írható le, melyek mindenkit megillető jogok, és amelyek biztosítják a cselekvési szabadságot és az állami beavatkozással szembeni védelmet.¹⁹⁰ Tehát a civil társadalom közegében „*érvényesülnek az emberi jogok, a polgárok az általuk alkotott szervezetekkel vagy kezdeményezésekkel alakítják, befolyásolják, gyakorolják a közfeladatok ellátását. Egy aréna, közszféra, a szolidaritás szférája, ahol különböző érdekek artikulálódnak, a társadalmi konfliktusok kiforrtják magukat, illetve az egyén és a közösség közötti konfliktus egyensúlyba kerül.*”¹⁹¹

Emellett hangsúlyosan megjelenik a vizsgálatainkban az egyének és csoportok egymással és az állammal szembeni magatartásának következményei.¹⁹² A civil társadalom úgy is megközelíthető, mint az államtól független társadalmi kölcsönhatások révén létrejövő kapcsolatok hálózata,¹⁹³ de ez a megközelítés is magában rejti, hogy a civil társadalom „*nem állam nélküli társadalom, nem államellenes magánszféra, hanem polgári jogi egyenlőségen és érdekpluralitáson nyugvó, strukturált, átlátható és kollektív identitást artikuláló jelenség.*”¹⁹⁴ Tehát a civil társadalom meghatározása ha nem is közvetlenül, de közvetve mindenképp magában rejti az államhoz fűződő viszonyát is, hiszen a civil társadalom létezésének és kifejlődésének alapja az államhatalom önkorlátozásához kapcsolódik, amely az alapjogok alkotmányos elismerése és gyakorlati érvényesítése révén valósul meg. E jogok megléte szükséges ahhoz, hogy létrejöhessen

¹⁸⁸ DELLA PORTA, Donatella – STEINHILPER, Elias: Shrinking Spaces and Civil Society Contestation: An Introduction. In: DELLA PORTA, Donatella – STEINHILPER, Elias (eds.): *Contentious Migrant Solidarity Shrinking Spaces and Civil Society Contestation*. Routledge, London, 2022, 1– 18.

¹⁸⁹ SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*. Rejtjel, Budapest, 2004, 153.

¹⁹⁰ KOVÁCS, Kriszta – TÓTH, Gábor Attila: Standing upon Stilts: Philosophical Interpretations of the European Convention on Human Rights. In: MOTOC, Iulia – PINTO DE ALBUQUERQUE, Paulo – WOJTYCZEK, Krzysztof (eds.): *New Developments in Constitutional Law. Essays in Honour of András Sajó*. Eleven International Publishing, Hollandia, 2018, 247.

¹⁹¹ NAGY – NIZÁK – VERCSEG: i. m. 13.

¹⁹² WHITE, Gordon: Civil society, democratization and development (I): Clearing the analytical ground. *Democratization*, 1994/2. sz. 382.

¹⁹³ HAUSER, Gerard: Civil társadalom és nyilvánosság. In: SZABÓ Márton – KISS Balázs – BODA Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Universitas – Tankönyvkiadó, Budapest, 2000, 486.

¹⁹⁴ MÁRKUS Mária: A szükségletek politizálódása - Szükségletek, társadalmi mozgalmak és civil társadalom. *Szociológiai Szemle*, 1992/3. sz. <https://szociologia.hu/dynamic/9203markus.htm#00> (2021.09.10.)

az államhatalomtól független szervezett civil társadalom.¹⁹⁵ Egy demokráciában az állam politikai szervezete és az általa teremtett jogi keretek biztosítják az előfeltételét az autonóm, állami politikai szervezetektől és a politikai pártoktól függetlenül önszerveződő és öntevékeny civil társadalomnak.¹⁹⁶ Szükséges, hogy a civil társadalmat az államtól elválasztva kezeljük, de nem szabad őket idegenként szembeállítani,¹⁹⁷ mert nem beszélhetünk demokratikus államról független civil társadalom nélkül, s nem beszélhetünk független civil társadalomról a függetlenséget biztosító állam nélkül.

Egy demokráciában a CSO-k és az állam közötti kapcsolat megközelíthető a *partnerség* viszonya felől, ahol kölcsönösen felelősek közös értékek, célok megvalósításáért, társadalmi javak előállításáért.¹⁹⁸ Amikor az állam képtelen bizonyos társadalmi problémákat megoldani (pl. az állam kudarca/piac kudarca elmélet¹⁹⁹), illetve nem tud, vagy nem akar a társadalom számára bizonyos szolgáltatásokat (pl. oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, környezetvédelmi) nyújtani, akkor dönthet úgy, hogy ezeket a szolgáltatásokat a továbbiakban elláthassák a CSO-k is, amelyek tevékenységükkel kitöltik azokat a folytonossági hiányokat, amelyek az állam és a piac működéséből adódnak.²⁰⁰ Ebből kifolyólag a CSO-k által nyújtott szolgáltatások igénybevétele egyfajta alternatívát képezhet az állami közfeladat-ellátással szemben, az alternatívák révén bővülnek a választási lehetőségek, és ezáltal a társadalom működése kiegyenlítettebbé válik.²⁰¹

Emellett a CSO-k elláthatnak egyfajta *korrekciós* tevékenységet is, amennyiben azoknak a csoportoknak a jogérvényesítését, illetve a szolgáltatásokhoz, ellátásokhoz való hozzájutását, illetve érdekképviselését látja el, amelyek érdekei nem jelennek meg a politika fősodrában, és amelyek a marginalizálódott helyzetük miatt nem képesek a saját

¹⁹⁵ ARATO András: Civil társadalom, társadalomelmélet és államszocializmus. *Századvég*, 1987/3. sz. 46–52.

¹⁹⁶ VARGA Tamás: A „részidős polgár”. In: KELÉNYI István (szerk.): *Szöveggyűjtemény a civil társadalom fejlődése és a nonprofit szervezetek alapismeretei és menedzsment tárgyához*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Tanárképző Főiskolai Kar, Budapest, 2000, 13.

¹⁹⁷ MÁRKUS: i.m. <https://szociologia.hu/dynamic/9203markus.htm#00> (2021.09.10.)

¹⁹⁸ KÖVÉR (2015/3): i. m. 8.; KONDOROSI, Ferenc: A civil társadalom mint a politikai kultúra építője. In: GERGÓ, Zsuzsanna (szerk.): *Civitas és universitas: Tudományos, közéleti konferencia*. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2000, 92.

¹⁹⁹ WEISBROD, Burton A.: A háromszektoros gazdaságban működő öntevékeny nonprofit szektor egy elmélete felé. In: KUTI Éva – MARSCHALL Miklós (szerk.): *A harmadik szektor. Tanulmányok*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1991, 1–11.

²⁰⁰ SALAMON, Lester M. – HEMS, Leslie C. – CHINNOCK, Kathryn: *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 2000, 5.

https://thirdsectorimpact.eu/site/assets/uploads/page/documents-for-researchers/CNP_WP37_2000.pdf (2021.12.30.)

²⁰¹ NÁRAI: i. m. 621.

érdekeiket érdemben képviselni. Tehát ennél a kapcsolattípusnál a CSO-k az általuk képviselt kisebbségi érdekek megvalósítására törekszenek, ami legtöbbször a kormányzati politikák vagy programok megváltoztatását jelenti.²⁰²

De a köztük lévő kapcsolatra tekinthetünk úgy is, hogy a CSO-k képesek *korlátozni* (kontrollfunkció) az állam autoriter tendenciáit,²⁰³ azaz részt vesznek a nyilvánosság előtti felelősségre vonhatóság és ellenőrizhetőség által támogatott önrendelkezésért folytatott küzdelemben.²⁰⁴ Ezáltal a CSO-k képesek arra, hogy a saját és az általuk képviselt csoportok érdekeit megjelenítsék a politika színterén is, a politikai hatalommal szemben folyamatos opposícióra rendezkednek be,²⁰⁵ az általuk biztosított nyilvánosság és érdekartikuláció útján képesek szembesíteni az államot az általuk képviselt értékekkel és törekvésekkel.²⁰⁶ Emiatt a CSO-k az állammal bizonyos fokig szembenállnak, annak hatásait kiegyenlítik, ugyanakkor állami felügyelet és védelem alatt is állnak.²⁰⁷

Egy jól működő demokráciában, országonként bár eltérő súllyal és arányban, de mindhárom típusa megjelenik az állam és a CSO-k kapcsolatának,²⁰⁸ és mindhárom kapcsolattípusról elmondható, hogy a CSO-k aktívan formálják a kapcsolat minőségét, és mindhárom kapcsolattípus keretében képesek hatást gyakorolni a döntéshozókra. Következésképp, amikor a CSO-k és az állam viszonyának részleteit vizsgáljuk specifikusan egy adott országban, akkor a demokrácia állapotáról is képet kaphatunk, hiszen a demokrácia egyik fokmérője, hogy hogyan viszonyul az állam a CSO-khoz és az általuk felvállalt három szerepkörhöz.

Ezen a ponton érdemes azt is tisztázni, hogy amikor a demokrácia fokmérőjeként tekintünk a civil társadalomra, akkor az nem csak az intézményi környezet minőségét képes tükrözni. Valójában a civil társadalom mint a demokrácia fokmérője arról is képet adhat számunkra, hogy az adott országban milyen a demokratikus intézmények

²⁰² TOEPLER, Stefan: *Modeling the Government/NGO Relationship in an Era of Shrinking/Changing Spaces for Civil Society*. 48th Annual Conference of ARNOVA, San Diego, November 21-23, 2019, 5. https://www.researchgate.net/publication/337720612_Modeling_the_GovernmentNGO_Relationship_in_an_Era_of_ShrinkingChanging_Spaces_for_Civil_Society (2022.09.01.)

²⁰³ KÖVÉR (2015/3): i. m. 8.

²⁰⁴ KEANE (2022): i. m. 195., 199–210.

²⁰⁵ CSIHA: i. m. 125.

²⁰⁶ KONDOROSI Ferenc: *Civil társadalom Magyarországon*. Politika és Kultúra Alapítvány, Budapest, 1998, 45.

²⁰⁷ GELLNER, Ernest: *A szabadság feltételei*. Typotex Kiadó, Budapest, 2004, 8.

²⁰⁸ KÖVÉR (2015/3): i. m. 9.

létrehozásának dinamikája, illetve megvilágíthatja, hogy hogyan alakul a demokratikus értékek terjedése és milyen minőségű az állampolgárok politikai részvétele.²⁰⁹

2. Az Emberi Jogok Európai Bírósága által meghatározott minimum normák és optimális feltételek²¹⁰

Ahhoz, hogy megértsük a civil társadalom egyik legjelentősebb szereplőinek, a CSO-knak a demokráciastabilizáló funkcióját és a kapcsolatát egyes alapjogokkal, szükséges feltárni, hogy melyek azok a minimum normák és optimális feltételek, amelyek érvényesülése mindehhez elengedhetetlen. Ebben az EJEB joggyakorlatában megjelenő standardok lesznek a segítségemre, mely bíróság ítélkezési gyakorlata az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban: EJEE) hatályán alapszik, amely nemcsak a civil társadalom számára releváns alapvető szabadságjogokat írja elő, hanem jogi keretet is biztosít annak tesztelésére, hogy egy tagállam törvényei vagy közigazgatási gyakorlata elfogadható-e az egyezmény által biztosított védelem fényében.²¹¹

Természetesen nem hagyható figyelmen kívül, hogy az EJEE mint referenciapont kizárólag az Európa Tanács tagországaira vonatkozik. Ennek ellenére, úgy gondolom, hogy az EJEB által meghatározott elvek segítenek feltárni azokat a minimum normákat és optimális feltételeket, amelyek segítségével leírhatóvá válik, hogy hogyan kell viszonyulnia egy demokratikus berendezkedésű országnak a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-khoz.

A létrehozott jogi keret alapvető jellemzője, hogy első körben azt vizsgálja meg, hogy történt-e beavatkozás valamely az EJEE által biztosított jog gyakorlásába. Az EJEE garantálja az egyének és szervezetek alapvető jogait, de ezek nem abszolút jogok. Az államok korlátozhatják ezeket az alapvető jogokat és szabadságokat, de bármilyen korlátozás csak akkor megengedett, ha megfelel bizonyos formai és tartalmi követelményeknek.

²⁰⁹ GERŐ Márton: Civil society or non-profit sector? The usefulness of the concept of 'civil society' in understanding democratization. In: CSEPELI György – ÖRKÉNY Antal (eds.): *Hyphens 2021. Selected working papers by students of ELTE TáTK Doctoral School of Sociology*. ELTE, Budapest, 2021, 7.

²¹⁰ Az alfejezet megírásához felhasználtam egy korábbi tanulmányomat DEÁK Izabella: Recenzió a „Civil Society in Europe – Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation” című tanulmánykötetről. *Pro Futuro*, 2020/3. sz. 164–176..

²¹¹ VAN VEEN, Wino J.M.: Civil Society in Europe and the European Convention on Human Rights. In: VAN DER PLOEG, Tymen J. – VAN VEEN, Wino J. M. – VERSTEEGH, Cornelia R. M. (eds.): *Civil Society in Europe - Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 16–18.

A korlátozásokat törvényben kell előírni, de nem elég, ha a korlátozásnak van jogi alapja, emellett az is fontos szempont, hogy a törvénynek hozzáférhetőnek és a hatásainak előreláthatónak kell lenniük az érintettek számára. A törvény akkor előrelátható, ha azt elég pontosan fogalmazza meg ahhoz, hogy az érintett személy vagy CSO előre láthassa azokat a következményeket, amelyekkel egy adott cselekmény járhat és ezáltal az egyén képes ennek megfelelően szabályozni a magatartását.²¹² Ahhoz, hogy a nemzeti jog megfeleljen ezeknek az elvárásoknak, bizonyos fokú jogi védelmet kell nyújtania az önkényes alkalmazással szemben, hogy ezáltal elkerülhető legyen a végrehajtó hatalom korlátlan hatalma, ami ellentétes lenne a jogállamisággal, a demokratikus társadalom egyik alapelvével.²¹³

A korlátozások csak a nemzetbiztonság, a területi integritás vagy a közbiztonság érdekében, a rendbontások és a bűncselekmények megelőzése, a közegészség vagy a jó erkölcs, a jó hírnév és mások jogainak védelme, a bizalmasan kapott információk nyilvánosságra hozatalának megakadályozása vagy a bíróságok autoritásának és pártatlanságának garantálása érdekében fogadhatók el.²¹⁴ Az EJEB az egyesülési jog korlátozása esetében a legitim célok közé sorolta a terrorizmus elleni küzdelmet is, a rendbontások és a bűncselekmények megelőzésének részeként.²¹⁵

Továbbá a korlátozás csak akkor megengedett, ha az szükséges egy demokratikus társadalomban. Tehát amikor az előbbi felsorolás valamelyik elemének biztosítása érdekében korlátozná egy állam a CSO-k jogait, akkor szem előtt kell tartania, hogy ezt csak akkor teheti meg, ha a korlátozás kifejezetten a demokratikus társadalom működéséhez járul hozzá. Ennek vizsgálatára az EJEB az arányosság elvét alkalmazza, és azt vizsgálja, hogy a beavatkozás mértéke szükséges-e vagy van kevésbé korlátozó lehetőség is a cél elérése érdekében.²¹⁶

Az EJEE szövegében a *demokratikus társadalom* fogalma kap nagy hangsúlyt. A demokratikus társadalom jogi fogalom, mivel tükrözi az állam alkotmányos formáját. Ezzel szemben a civil társadalom fogalma nem jogi fogalom, mert egy tényleges (vagy esetleg ideális) helyzetet tükröz, amelyben az állampolgárok és szervezeteik aktívan részt vesznek a társadalmi és gazdasági életben az általuk választott célok elérése érdekében. Tehát e két fogalom nem egyenértékű. A demokratikus társadalom egyik jellemzője, hogy

²¹² *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 37083/03, Judgment of 8 October 2009, § 56

²¹³ *Maestri v. Italy*, 39748/98, Judgment of 17 February 2004, § 30.

²¹⁴ VAN VEEN: i. m. 18–20.

²¹⁵ *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 25803/04, Judgment of 6 November 2009, § 61–62.

²¹⁶ VAN VEEN: i. m. 20–21.

az államigazgatás legitimitása a szabad választások révén az állampolgárok mandátumában gyökerezik. Ez azonban nem garantálja, hogy az állam elfogadja a polgárok és szervezeteik szabad részvételét a társadalomban, nem beszélve az alapvető jogok tiszteletben tartásáról. Ha ezeket a jogokat korlátozzák, ez akadályozhatja a civil társadalom fejlődését, vagy befolyásolja annak jelenlétét és formáit, illetve rontja a demokrácia minőségét is. Lehetséges ellentmondás van a demokratikus társadalom koncepciója és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme között. Ezen ellentmondás kezelése az EJEB ítélkezési gyakorlatának középpontjában áll. Ugyanis az EJEB számos ítéletében kimondta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és az egyesülési szabadság a politikai és társadalmi élet alapvető elemei, a demokratikus társadalom alapját jelentik. Értelemszerűen ezekből az ítéletekből következik, hogy az európai demokratikus társadalom egyik jellemzője, hogy az állampolgárok és szervezeteik szabadon élvezhetik a politikai és társadalmi életben való részvételt. Így a demokratikus társadalom fogalma az EJEB értelmezésében átültethető a civil társadalom fogalmára, mivel feltételezi a polgárok és szervezeteik szabadságát a politikai és társadalmi életben való részvételre.²¹⁷

Ennek következtében fontos szempont lesz a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k és különböző alapjogok kapcsolata (egyesülési jog, a véleménynyilvánítás és kifejezés szabadsága, az információszabadság, a gyülekezési jog, a magánélethez való jog, és a diszkrimináció tilalma). Tartalmi vagy normatív szempontból az alapjogok kategóriája egy olyan nyelvet kínál, amely lehetővé teszi annak meghatározását, hogy a CSO-kat célzó intézkedések közül melyek problémásak és melyek nem, hiszen ezeknek az alapjogoknak olyan kimunkált standardjai vannak, amelyeknek egy demokratikus jogállamban érvényesülniük kell, vagy ha korlátozások alá esnek, akkor az államnak a különböző bíróságok előtti eljárások során bizonyítania kell különböző teszteknek való megfelelés keretében, hogy az érintett jog korlátozása törvény előírása alapján, jogszerű cél érdekében történt, és hogy a korlátozás arányos az elérni kívánt céllal. A társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k és az említett alapjogok viszonyához kapcsolódó nemzetközi standardok bemutatása nélkülözhetetlen a dolgozatom szempontjából, hiszen ezekhez a standardokhoz való viszonyítás adhat teljesebb képet a későbbi fejezetekben vizsgált törvények korlátozó jellegéről. Az egyes alapjogok esetén, ahol szükségesnek

²¹⁷ VAN VEEN: *i. m.* 8–13.

éreztem az EJEB megállapításait, kiegészítettem dogmatikai szempontú megállapításokkal is.

3. A társadalmi kontrollfunkciót ellátó civil szervezetek és egyes alapjogok kapcsolata²¹⁸

Az EJEB már több döntésében megállapította, hogy a demokratikus társadalmakban a sajtó mellett a CSO-k is *watchdog* funkciót töltenek be. A Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország ügyben a TASZ hozzáférést kért egy országgyűlési képviselőnek az Alkotmánybírósághoz benyújtott panaszához, amely a Büntető Törvénykönyvben foglalt, egyes kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények friss módosításainak alkotmányossági vizsgálatára irányult. Az AB megtagadta a CSO hozzáférését a közokirathoz. Az EJEB megállapította, hogy a jog nem engedhet meg olyan önkényes korlátozásokat, amelyek a közvetett cenzúra egyik formájává válhatnak,²¹⁹ és azzal érvelt, hogy a CSO szerepe, amely keretében többek között az információszabadság védelmét is célzó emberi jogi tárgyú pereket folytat, a sajtó szerepéhez hasonlítható, amely társadalmi „házórzó kutyának” (*watchdog*) tekinthető.²²⁰

Hasonló megállapításra jutott az EJEB a Vides Aizsardzibas Klubs kontra Lettország ügyben is. Az ügyben érintett CSO környezetvédelmi és területfejlesztési miniszternek címzett nyilvános határozatot fogadott el, amelyben aggodalmát fejezte ki a Riga-öböl egyik településén található parti dűnék rongálása miatt. A CSO az állásfoglalásban azzal vádolta Mērsrags Városi Tanácsának elnökét, hogy jogsértő módon olyan dokumentumokat írt alá, amelyek elősegítették az illegális építkezéseket a dűne területén.²²¹ Az elnök kártérítési keresetet nyújtott be a CSO-val szemben. Az EJEB viszont megállapította, hogy a CSO állásfoglalásának fő célja arra irányult, hogy felhívja az illetékes hatóságok figyelmét egy kényes közérdekű kérdésre, nevezetesen a helyi közigazgatás által irányított fontos ágazat működési zavaraira. Az ügyre szakosodott CSO valójában a környezetvédelmi törvény által ráruházott *watchdog* szerepét gyakorolta. Mivel egy CSO ilyen jellegű részvétele elengedhetetlen egy demokratikus társadalom számára, az EJEB úgy ítélte meg, hogy ez a szerep hasonló a sajtó *watchdog* szerepéhez.

²¹⁸ Az alfejezet elkészítéséhez felhasználtam két EJEB jogesetösszefoglalómat DEÁK Izabella: Az Ecodefence és mások Oroszország elleni ügye. *Fundamentum*, 2022/3. sz. 82–86.; DEÁK Izabella: Jafarov és mások Azerbajdzsán elleni ügye. *Fundamentum*, 2021/4. sz. 116–119.

²¹⁹ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, 37374/05, Judgment of 14 April 2009, § 27.

²²⁰ Uo. § 27, 36.

²²¹ *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, 57829/00, Judgment of 27 May 2004, § 8.

Következésképpen a CSO-knak képesnek kell lenniük a közérdekű tények nyilvánosságra hozatalára ahhoz, hogy sikeresen elláthassák a feladataikat, hiszen ezáltal tudnak hozzájárulni a hatóságok tevékenységének átláthatóságához.²²² Tehát az EJEB a CSO-knak jelentős szerepet tulajdonít a közérdekű ügyek előmozdításában és megvitatásában.²²³ E tevékenységeik és felvállalt szerepeik a demokráciákban a demokratikus folyamatok középpontjában állnak.

3.1. Az egyesülési szabadság

Az egyesülési szabadság alapján létrehozott CSO-k alapvető fontosságúak a demokráciák működése szempontjából és alapvető előfeltételei egyéb jogok érvényesülésének is. Az egyesülési szabadsághoz fűződő jog összekapcsolódik más emberi jogokkal, például a véleménynyilvánítás szabadságával, az információszabadsággal, a gyülekezési szabadsággal, a magánélethez való joggal és a diszkrimináció tilalmával. Hogy egy államban a nemzeti jogszabályok milyen módon rögzítik az egyesüléshez való jogot, és hogy az adott jogszabályt a hatóságok hogyan alkalmazzák a gyakorlatban, megmutatja a demokrácia valódi helyzetét az érintett országban,²²⁴ hiszen a demokrácia, a pluralizmus és az egyesülési szabadság között közvetlen kapcsolat azonosítható.²²⁵

Az egyesülési jog gyakorlását befolyásoló jogszabályok két csoportba sorolhatóak. A *külső egyesülési jog* azon rendelkezéseket foglalja magába, amelyek a megalakulástól a működés közbeni ellenőrzésen át a megszűnésig szabályozzák a CSO-k működését, azaz amelyek a CSO-k és az állam közötti viszonyt szabályozzák. A *belső egyesülési jog* pedig azokat a normákat, amelyek a CSO-k autonómia keretében kialakított belső életét szabályozzák,²²⁶ ami által a CSO-k szabadon meghatározhatják és alakíthatják belső működésük szabályait és öngazgatást végezhetnek.²²⁷

Az egyesülési joggal kapcsolatos jogszabályoknak az érintett személyek számára hozzáférhetőnek és előreláthatónak kell lennie. A törvény akkor tekinthető

²²² Uo. § 42.

²²³ *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, 48135/06, Judgment of 25 June 2013, § 20.; *Steel and Morris v. The United Kingdom*, 8416/01, Judgment of 15 February 2005, § 89.

²²⁴ *The United Macedonian Organization Ilinden and Others v. Bulgaria*, Judgment of 19 January 2006, § 57.; *The Argeş College of Legal Advisers v. Romania*, 2162/05, Judgment of 8 June 2011, § 31.

²²⁵ *Gorzeli and others v. Poland*, 44158/98, Judgment of 17 February 2004, § 88.

²²⁶ HALMAI, Gábor: A gyülekezés és az egyesülés szabadsága. In: HALMAI, Gábor – TÓTH, Gábor Attila: *Emberi Jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 508.

²²⁷ DOJCSÁK: i. m. 6.

hozzáférhetőnek, ha közzéteszik a szabályozást,²²⁸ vagy legalább az érintettek megismerhetik azt.²²⁹ A törvény akkor előrelátható, ha azt elég pontosan fogalmazza meg, és ezáltal az egyén képes ennek megfelelően szabályozni a magatartását.²³⁰ Úgy kell megfogalmazni, hogy megkönnyítsék a CSO-k létrehozását és lehetővé tegyék számukra célkitűzéseik megvalósítását.²³¹ Nem tekinthető előreláthatónak egy szabályozás abban az esetben, ha az értelmezés egymásnak ellentmondó következtetésekhez vezet,²³² illetve az az esetkör sem, amikor a hatóság gyakorlata ellentmond a szabályozásnak.²³³ Tehát az érintett törvényeknek pontosnak, biztosnak és kiszámíthatónak kell lenniük, különösen olyan rendelkezések esetében, amelyek mérlegelési jogkört biztosítanak az állami hatóságok számára. Következésképpen a törvényeknek világosan jelezniük kell az illetékes hatóságokra ruházott mérlegelési jogkör terjedelmét és gyakorlásának módját.²³⁴ Továbbá a szabályozás elfogadásának és hatályba léptetésének demokratikus folyamat eredményének kell lennie, amely biztosítja a nyilvánosság részvételi és felülvizsgálati lehetőségét.²³⁵

Az államnak az egyesülési szabadság gyakorlásához olyan biztonságos és megfelelő környezetet, azaz jogi, adminisztratív és intézményi keretet kell megteremtenie, amelyben a CSO-k megfelelően működhetnek. Ez az állam *intézményvédelmi kötelezettsége*. Az államnak tevőleges kötelessége biztosítani az egyesülési szabadság gyakorlását. Az állam részéről az egyesülési szabadság valós és tényleges tiszteletben tartása nem mérsékelhető csupán a be nem avatkozási kötelezettségre, hanem a közjogi hatóságoknak a feladata garantálni a CSO-k megfelelő működését. Még akkor is, ha bosszantják vagy sértik azokat a személyeket, akik ellenzik azokat a jogszerű elveket, melyeket elő szeretnének mozdítani a szervezetük keretei között.²³⁶ Ugyanis amennyiben a civil társadalom egészséges módon működik, a polgárok részvétele a demokratikus folyamatokban nagymértékben azáltal valósul meg, hogy olyan

²²⁸ *Maestri v. Italy*, 39748/98, Judgment of 17 February 2004, § 32-33.

²²⁹ *Pasko v. Russia*, 69519/01, Judgment of 22 October 2009, § 82.

²³⁰ *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 37083/03, Judgment of 8 October 2009, § 56.; *Croatian Golf Federation v. Croatia*, 66994/14, Judgment of 17 December 2020, § 92.

²³¹ OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Guidelines on Freedom of Association*. OSCE/ODIHR, Poland, 2015, 18. <https://www.osce.org/odihr/132371?download=true> (2022.03.04.)

²³² *Goussev and Others v. Finland*, 35083/97, Judgment of 17 January 2006, § 54.

²³³ *Mkrtchyan v. Armenia*, 6562/03, Judgment of 11 January 2007, § 39, 43.

²³⁴ *Yefimov and Youth Human Rights Group v. Russia*, 12385/15 and 51619/15, Judgment of 3 July 2022, §58.; *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation E. V. v. Germany*, 11214/19, Judgment of 10 October 2023, § 67.

²³⁵ *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, 30985/96, Judgment of 26 October 2000, § 84.

²³⁶ *Zhdanov and Others v. Russia*, 12200/08, 35949/11 and 58282/12, Judgment of 16 July 2019, § 162.

szervezetekhez tartoznak, amelyekben integrálódhatnak egymással, és közös célokat követhetnek.²³⁷ Tehát az egyesülési szabadság által az egyének számára lehetővé válik, hogy jogaik és érdekeik védelme érdekében másokkal szövetségre lépjenek. Ez a lehetőség rendkívül fontos, hiszen a CSO-k létrehozása vagy a CSO-khoz való csatlakozás olyan szervezeti keretet jelent, amely sajátos jellemzői miatt képes olyan célok elérésére, amelyeket egy egyén egyedül egyáltalán nem, vagy legalábbis nem hatékonyan tudna elérni.

3.1.1. A nyilvántartásba vételi eljárás

A CSO-k létrehozásának szabályozását tekintve történetileg három megoldás alakult ki. A *koncessziós* (engedélyezési) rendszer esetében a hatóságok diszkrecionális mérlegelésétől függ a CSO-k megalakulása és jogi személyiségének elnyerése.²³⁸ Ez nem egyeztethető össze a demokratikus elvekkel, hiszen korlátozott egyesülési jogot eredményez. Az alkotmányos demokráciákban, ahol az alapjogokat tiszteletben tartják, a CSO-k megalakulásában az állami szervek szerepe ennél jóval korlátozottabb.²³⁹ A *szabad testületalakítás rendszerében* a CSO a testületalapító szerződés megkötésekor azonnal jogképesé válik, azaz a jogi személyiség megszerzéséhez nincs szükség külön eljárásra. A *normatív rendszerben*, ha a CSO igazolja, hogy teljesítette a jogszabályban meghatározott feltételeket, akkor a bejegyzésre feljogosított szerv köteles nyilvántartásba venni az adott CSO-t.²⁴⁰ Az utóbbi két modell képes egyfelől a CSO-k számára a legátfogóbban biztosítani az alapjogok megvalósulását és gyakorlását. Emellett képes minimalizálni az állami szabályozás kereteit és ezáltal az állami beavatkozás lehetőségét is.²⁴¹

Fő szabály szerint az egyesülési jog gyakorlása történhet anélkül is, hogy egy csoportosulás hivatalosan bejegyeztetné magát, azaz a jogszabályok nem kötelezhetik az informális csoportokat arra, hogy hivatalos jogi személyiséget szerezzenek.²⁴² Az állam az alkotmányos korlátok meghatározásán és azok betartatásán kívül e csoportok viszonyaiba nem avatkozhat be.²⁴³

²³⁷ *Identoba and Others v. Georgia*, 73235/12, Judgment of 12 August 2015, § 93.

²³⁸ HALMAI (2003): i. m. 509.

²³⁹ DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: Az egyesülési jog alkotmányjogi megközelítése. *JURA*, 2003/1. sz. 61.

²⁴⁰ HALMAI (2003): i. m. 509.

²⁴¹ DRINÓCZI – PETRÉTEI: i. m. 61.

²⁴² *Chassagnou v. France*, 25088/94, 28331/95 and 28443/95, Judgment of 29 April 1999, § 100.

²⁴³ DRINÓCZI – PETRÉTEI: i. m. 61.

Ugyanakkor jogi személy státusszal nem rendelkező jogi és szakmai kapacitása nem egyenértékű az állami nyilvántartásba vett szervezetekével. A Jafarov és mások kontra Azerbajdzsán ügyben három emberi jogvédő egy emberi jogi CSO-t szeretett volna létrehozni, ám az Igazságügyi Minisztérium ezt megakadályozta az emberi jogvédők személyazonosító okmányainak hiányára hivatkozva. Ebben az ügyben az EJEB megállapította, hogy jogi személy státusz hiányában a CSO-k nem köthetnek saját nevükben szerződéseket, nem fogadhatnak el adományokat és pénzügyi felajánlásokat, nem pályázhatnak állami támogatásokra, nem birtokolhatnak vagyontárgyakat, bevétel nélkül nem tudnak fizetni az árukért és szolgáltatásokért, illetve nem tudnak jogi lépéseket tenni a CSO jogainak és érdekeinek védelme érdekében. Ennek értelmében az informális csoportok nem képesek teljeskörűen részt venni azokban a tevékenységekben, amelyekért létrehozták őket.²⁴⁴

Tehát a gyakorlatban a csoportosulás céljainak megvalósítása általában könnyebben és egyszerűbben megvalósítható azáltal, hogy az érintett csoportokat jogi személyiséggel ruházzák fel, mely révén a CSO-k élni tudnak a jogi személyiséghez kapcsolódó jogokkal és előnyökkel. A jogi személyként elismert CSO-k létrehozásának lehetősége a közös érdekek előmozdítása érdekében az egyesülési jog olyan aspektusa, amely nélkül az teljesen kiüresedne,²⁴⁵ emiatt alapvető fontosságú, hogy az államok lehetőséget biztosítsanak a jogi személyiség megszerzésére az erre vágyó csoportok számára. Továbbá az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a CSO-k szabadon választhassanak a rendelkezésre álló jogi személyiségek közül,²⁴⁶ mert a kényszer hatására választott jogi forma nem létezővé teszi az egyesülési szabadságot.²⁴⁷

Az államoknak az arányosság feltétele mellett jogukban áll megkövetelni a hivatalos nyilvántartásba vételt kérő csoportoktól az észszerű jogi formalitások betartását,²⁴⁸ ennél fogva bejelentési (a szervezetnek tájékoztatnia kell a hatóságokat a megalakulásáról, ami utána automatikusan jogi személyiséget kapnak), vagy bejegyzési (a szervezet egy hivatalos eljáráson megy keresztül, amely során meg kell kapnia a hatóságok jóváhagyását ahhoz, hogy jogi személyként létrejöhessen) követelményeket vezethetnek be.²⁴⁹ Ilyen követelmény lehet például a minimális taglétszám és az alapító

²⁴⁴ *Jafarov and Others v. Azerbaijan*, 27309/14, Judgment of 25 July 2019, § 60-61.

²⁴⁵ *Bekir-Ousta and Others v. Greece*, 35151/05, Judgment of 11 October 2007, § 36.

²⁴⁶ *Zhechev v. Bulgaria*, 57045/00, Judgment of 21 June 2007, § 56.

²⁴⁷ *Republican Party of Russia v. Russia*, 12976/07, Judgment of 12 April 2011, § 105.

²⁴⁸ *Savenko and Others*, 13918/06, Judgment of 14 September 2021, § 63.

²⁴⁹ ODIHR: i. m. 57.

tagok listájának benyújtásának előírása.²⁵⁰ Ellenben az ilyen követelmények nem használhatók fel a hatóságok számára ellenszenves vagy a hatóságok által elnyomni kívánt gondolatokat hirdető csoportok egyesülési szabadságának akadályozására.²⁵¹

Nemcsak az tekinthető az egyesülési szabadság korlátozásának, ha a hatóságok megtagadják a CSO-któl, hogy jogi személyként nyilvántartásba vegyék őket, hanem az is, ha az államnak felróható okból szenved lényeges késedelmet a végső döntés, vagy ha az eljárás során valamelyik hatóság sorozatos jogsértéseket, hibákat követ el. A Nasibova kontra Azerbajdzsán ügy, melyben a hatóság sorozatosan nem válaszolt egy az újságírói hivatás és a tömegtájékoztatás szabadságának előmozdítását célzó CSO nyilvántartásba vételi kérelmére, megmutatta, hogy az egyesülési jog érvényesülése ellenében hat, amikor a nyilvántartásért felelős hatóság elmulasztja a CSO-k nyilvántartásba vételével kapcsolatos döntéshozatalra vonatkozó határidőket. Ilyenkor, ha a hatóság ismételten elmulasztotta a panaszosok bejegyzési kérelméről szóló végleges határozat meghozatalát, akkor a döntésére úgy kell tekinteni, hogy a hatóság *de facto* megtagadja a CSO bejegyzését.²⁵² A nyilvántartásba vételi folyamat határidejét egyes államok hatóságai a nemzeti törvényben meghatározott határidőhöz képest akár évekre kitolják. Az ilyen jelentős késedelmek akkor sem fogadhatók el, ha a késedelmeket a hatóság nagy leterheltsége okozza, mert ez nem enyhítheti azt a vitathatatlan tényt, hogy a hatóság a bejegyzési kérelmek vizsgálatának indokolatlanul hosszú ideig tartó késedelmével megsérti a hazai jog eljárási követelményeit. Az államok kötelessége, hogy megszervezzék a hazai állami nyilvántartási rendszert, és megtegyék a szükséges korrekciós intézkedéseket annak érdekében, hogy az illetékes hatóságok képessé váljanak a nemzeti jogszabályok által előírt határidők betartására.²⁵³

A nyilvántartásba vétel megtagadása akkor sem megengedett, ha egy CSO feltételezhetően részben egy kisebbség kultúrájának előmozdítására törekszik, ugyanis a kisebbségek és a különböző kultúrák létezése egy országban olyan történelmi tény, amelyet egy demokratikus társadalomnak a nemzetközi jog elvei szerint tolerálnia, sőt védenie és támogatnia kell.²⁵⁴

²⁵⁰ *Lajda and Others v. the Czech Republic*, 20984/05, Judgment of 9 March 2009, 13.
<https://www.strasbourgconsortium.org/common/document.view.php?docId=5073> (2023.03.30.)

²⁵¹ *Savenko and Others*, 13918/06, Judgment of 14 September 2021, § 88.

²⁵² *Nasibova v. Azerbaijan*, 4307/04, Judgment of 18 October 2007, § 34.; *Ismayilov v. Azerbaijan*, 4439/04, Judgment of 17 January 2008, § 52-54.

²⁵³ *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, 44363/02, Judgment of 1 February 2007, § 65.

²⁵⁴ *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, 59491/00, Judgment of 19 January 2006; § 75-77.; *House of Macedonian Civilisation and Others v Greece*, 1295/10, Judgment of 9 July 2015,

A jogszabályoknak tartózkodniuk kell a CSO-k működésére vonatkozó területi korlátozásoktól is, és az egész országban ugyanazokat a bejegyzési eljárásokat kell fenntartaniuk. A Koretsky kontra Ukrajna ügyben, melyben az érintett CSO Kijev mellett Ukrajna más városaiban is szeretett volna tevékenységet folytatni, a hatóság megtagadta a nyilvántartásba vételét. Az EJEB megállapította, hogy a hatóságok nem tagadhatják meg egy CSO-tól, hogy további településeken fióktelepeket hozzon létre és működtessen, arra hivatkozva, hogy ez veszélyeztetné az állami nyilvántartási rendszer fenntartását.²⁵⁵

A hatóságok a nyilvántartásba vételt nem tagadhatják meg kizárólag technikai jellegű hiányosságok, például hiányzó dokumentum vagy aláírás miatt, hanem meghatározott és észszerű határidőt kell biztosítaniuk a kérelmező CSO-nak a hiányosságok kijavítására, és egyúttal értesíteniük kell a CSO-t minden kért változásról és a szükséges javításról.²⁵⁶ Továbbá a hatóságok nem tagadhatják meg a nyilvántartásba vételt akkor sem, ha a nyilvántartást kezdeményező CSO által benyújtott dokumentumok azért nem tartalmazzák az összes szükséges információt, mert a nyilvántartás részleteit tartalmazó törvény nem ismerteti egyértelműen, hogy a benyújtandó dokumentumoknak milyen részletkérdésekre kell kitérniük.²⁵⁷

A hatóságok nem alapozhatják a nyilvántartásba vétel megtagadását kizárólag feltételezésekre, amelyek a CSO alapítóinak valódi szándékaira és a működésének megkezdését követően esetlegesen folytatott tevékenységére vonatkoznak. A Costel Popa kontra Románia ügyben a kérelmezők a fenntartható fejlődés elveinek a romániai közpolitika szintjén történő előmozdítása céljából szerettek volna bejegyeztetni egy CSO-t. Az alapszabályuk olyan tevékenységeket tartalmazott, mint a kutatás és elemzés végzése, nyilvános viták és konferenciák szervezése, az európai uniós irányelvek végrehajtásának nyomon követése, a környezetvédelmi politikák kidolgozásának és végrehajtásának felülvizsgálata, a polgárok tudatosságának növelése stb. A hatóság bár nyilvántartásba vette a CSO-t, de az ügyészség megtámadta a hatóság döntését, arra hivatkozva, hogy a CSO céljai valójában egy politikai párt tevékenységi körébe tartoznak.²⁵⁸ Az EJEB úgy döntött, hogy ha a CSO alapító okiratának rendelkezései nem

§ 39-40.; *Yordan Ivanov and Others v. Bulgaria*, 70502/13, Judgment of 11 January 2018, § 34-35.; *Macedonian Club for Ethnic Tolerance in Bulgaria and Radonov v. Bulgaria*, 67197/13, Judgment of 28 May 2020; § 24.

²⁵⁵ *Koretsky v. Ukraine*, 40269/02, Judgment of 3 April 2008, § 53-54.

²⁵⁶ *Mehman Aliyev and others v. Azerbaijan*, 46930/10, Judgment of 20 May 2021, § 39.

²⁵⁷ *Mariya Alekhina and Others v. Russia (no. 2)*, 10299/15, Judgment of 28 November 2023, § 46.

²⁵⁸ *Costel Popa v. Romania*, 47558/10, Judgment of 26 July 2016, § 7-8.

utaltak arra, hogy a CSO célja politikai tevékenység folytatása lenne, akkor a hatóságok hipotetikus feltételezései nem elegendők a nyilvántartásba vétel megtagadásához.²⁵⁹

Ebből következően azokban az országokban, ahol az államok bejegyzési vagy bejelentési rendszert alkalmaznak, az ő felelősségük, hogy garantálják, hogy az eljárás könnyen hozzáférhető, világos, gyors, politikamentes és olcsó legyen. Ebből adódóan nem megengedett az állam számára, hogy az intézkedései elrettentő hatásúak vagy korlátozók legyenek. Következésképpen a bejegyzési vagy bejelentési eljárásnak olyan követelményeket kell tartalmaznia, amelyek kellően relevánsak, nem szükségtelenül megterhelőek, és nem akadályozzák az egyesülési szabadság gyakorlását.

Továbbá a nyilvántartásba vétel elutasítása esetére a CSO-k számára megfelelő jogorvoslatot kell biztosítani. Az elutasító döntés indokoltságát független bíróságnak kell megvizsgálnia, és az elutasítást fenntartó vagy felülbíráló döntését indokolnia kell. A Mariya Alekhina és mások kontra Oroszország ügyben az Igazságügyi Minisztérium többször elutasította egy CSO nyilvántartásba vételét. Emiatt az alapító tagok bírósághoz fordultak, de minden jogorvoslati szinten a bíróságok csupán tömören megismételték az Igazságügyi Minisztérium megállapításait, anélkül, hogy a nyilvántartásba vétel megtagadásának okait jogi szempontból elemezték volna. A felek meghallgatását követően a bíróságok az Igazságügyi Minisztérium tisztviselőinek megállapításaira támaszkodtak, és azokat valós tényállásként fogadták el, független bírósági vizsgálat nélkül. Az EJEB arra jutott, hogy nem elégséges, ha a bíróság az elutasító döntést meghozó hatóság állításait megismétli. Ellenőriznie kell, hogy az elutasító döntés megállapításai megalapozottak voltak-e, azaz a nyilvántartásba vétel megtagadásának okai jogi szempontból alátámaszthatók-e.²⁶⁰

3.1.2. Jogbiztonság

Az egyesülési szabadságot könnyű korlátozni azáltal, ha a hatóságok a CSO-k létrehozását szabályozó jogszabályokban túlságosan homályos, nem egyértelmű fogalmakat használnak, vagy ha a végrehajtó hatóságok tágan értelmeznek egy konkrétan meghatározott fogalmat és ezáltal kibővítik annak eredeti tartalmát.

Nem felelnek meg a kiszámítható jogalkalmazás követelményének az olyan nemzeti jogszabályi előírások, amelyek esetében a végrehajtó és más hatóságok a

²⁵⁹ Uo. § 41.

²⁶⁰ *Mariya Alekhina and Others v. Russia* (no. 2), 10299/15, Judgment of 28 November 2023, § 49.

közpolitika befolyásolására irányuló érdekérvényesítés bármely formáját politikai tevékenységként értelmezik. Ennek eredményeképpen a politikai tevékenységet folytató CSO-któl megtagadhatják a nyilvántartásba vételt.²⁶¹ A politikai tevékenység fogalma tágan értelmezve magában foglalhat minden olyan célt, amely bármilyen módon kapcsolódik a demokratikus társadalom normális működéséhez.²⁶² Ez a CSO-k által végzett tevékenységek következtelen besorolásához vezet. Ez a következetlenség bizonytalanságot okoz, különösen az emberi jogokkal, a környezetvédelemmel vagy a jótekingodással kapcsolatos civil társadalmi tevékenységekben érdekelt CSO-k számára.²⁶³

Ellentétesek a normavilágosság követelményével az olyan nemzeti jogszabályi előírások is, amelyek olyan homályos fogalmakat tartalmaznak, amelyek jelentése nincs egyértelműen meghatározva, abban az esetben, ha a hatóságok az érintett fogalmakra hivatkozva korlátozzák a CSO-k egyesülési szabadságát. Az Ecodefence és mások kontra Oroszország ügyben az emberi jogok, a környezetvédelem és a kulturális örökség védelme, az oktatás, a szociális biztonság és a migráció területén tevékenykedő CSO-k fordultak az EJEB-hez. Oroszországban 2012-ben hatályba lépett a külföldi ügynökökről szóló törvény, mely következtében a politikai tevékenységet folytató és külföldi finanszírozásban részesülő CSO-knak külföldi ügynökként kellett magukat nyilvántartásba vetetniük, kiadványaikon fel kellett tüntetniük a „külföldi ügynök” címkét, emellett szigorúbb számviteli és jelentéstételi követelményeknek kellett eleget tenniük. Számos CSO-t feloszlattak a külföldi ügynök törvény megsértése miatt. A törvény több olyan fogalmat tartalmazott, amelyek tartalma nem volt egyértelmű. Az EJEB megállapította, hogy a külföldi finanszírozás fogalma nem felel meg az egyértelműsége és kiszámíthatóságra vonatkozó kritériumoknak, mert a törvény nem követeli meg a hatóságtól, hogy ellenőrizhető kapcsolatot állapítson meg a finanszírozás és a CSO állítólagos politikai tevékenysége között, azaz amikor a finanszírozás ténye nem jelenti az adományozó általi ellenőrzést és irányítást. Ezáltal bármely CSO, amely bármilyen összegű külföldi finanszírozásban részesül, e jogszabály hatálya alá tartozhat.²⁶⁴ Mindazonáltal e korlátozás alkalmazása azt jelenti, hogy az érintett CSO-knak választaniuk kell, hogy elfogadják-e a „külföldi ügynök” megjelölést, amely esetben

²⁶¹ *Ecodefence and Others v. Russia*, 9988/13, Judgment of 14 June 2022, § 96-100.

²⁶² *National Turkish Union and Kungyun v. Bulgaria*, 4776/08, Judgment of 8 June 2017, § 41.

²⁶³ *Ecodefence and Others v. Russia*, 9988/13, Judgment of 14 June 2022, § 104.

²⁶⁴ Uo. § 107-111.; 117-118.

külföldi pénzeszközöket fogadhatnak el, vagy elutasítják az ilyen megjelölés használatát, és nem fogadnak el külföldi pénzeszközöket. Választásuktól függetlenül jelentős működési változtatásokra lesz szükség ahhoz, hogy elkerüljék a törvény szerinti büntetést. A címke használata külföldi irányítás alatt állónak minősíti a CSO-kat, korlátozza a közéletben való részvételüket és azon tevékenységek folytatását, amelyeket a CSO-k az új külföldi ügynök kategória létrehozása előtt folytattak.²⁶⁵

3.1.3. Ellenőrzési mechanizmusok

A CSO-kra vonatkozó jogszabályok és gyakorlatok végrehajtását a szabályozó hatóságoknak pártatlanul és időben, valamint az egyesülési szabadság biztosítása érdekében kell elvégezniük. A szabályozó hatóságok hatáskörét törvényben világosan meg kell határozni. Ezeknek a hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a nyilvánosság megfelelő információkkal rendelkezzen az eljárásaikról és működésükről.²⁶⁶

Ebből adódóan az egyesülési jog korlátját jelentik az olyan ellenőrzések, amelyek akadályozzák a CSO-k működését, azáltal, hogy túl hosszú ideig tartanak, zavaróak és invazívak. Főleg akkor problémás egy új ellenőrzési forma, vagy a vizsgálat gyakoriságát növelő jogszabály bevezetése, ha a korábbi jogszabály megfelelő mechanizmusokat írt elő, amelyek alapján a CSO-k működése ellenőrizhető volt.²⁶⁷

A CSO-k működésébe vagy irányításába történő külső beavatkozásra csak rendkívül kivételes körülmények között kerülhet sor. A beavatkozás csak a jogi követelmények súlyos megsértésének megszüntetése érdekében megengedhető, például olyan esetekben, amikor az érintett CSO elmulasztott kezelni egy jogsértést, vagy amikor meg kell akadályozni az említett követelmények küszöbön álló megsértését, mert az egyébként súlyos következményekkel járna.²⁶⁸

3.1.4. A pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés

Mivel a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k a nonprofit jog alapján működnek, munkájuk elvégzésekor nagymértékben függenek a finanszírozási forrásoktól. Ezt a szükségszerűséget önálló jogként, valamint az egyesülési szabadság szerves részeként

²⁶⁵ Uo. § 137-146.

²⁶⁶ ODIHR: i. m. 43.

²⁶⁷ *Ecodefence and Others v. Russia*, 9988/13, Judgment of 14 June 2022, § 153.

²⁶⁸ *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*, 23885/94, Judgment of 8 December 1999, § 44, 46-47.

kodifikálta az ENSZ Közgyűlése által 1998-ban elfogadott az emberi jogok védelmezőiről szóló nyilatkozat.²⁶⁹ Annak ellenére, hogy a nyilatkozat jogilag nem kötelező érvényű, mégis keretet biztosít az emberi jogok védelméhez, és egyben az ENSZ tagállamainak határozott politikai elkötelezettségét jelenti a dokumentumban foglalt elvek tiszteletben tartása iránt.

Ennek köszönhetően az államoknak lehetővé kell tenniük a CSO-k erőforrásokhoz való hozzáférését. Ugyanis, ha az államok az egyénektől és a CSO-któl megtagadják a forrásokat, vagy olyan finanszírozási korlátozások alá helyezik őket, amelyek megnehezítik számukra, hogy egyesületként kövessék céljaikat, akkor az egyesülési jog nem tekinthető hatékonyan megvalósítottnak és védettnek.²⁷⁰ Tehát a CSO-knak rendelkezniük kell a céljaik eléréséhez szükséges eszközökkel,²⁷¹ beleértve a pénzügyi, természetbeni, anyagi és emberi erőforrásokat, és hozzá kell férniük a különböző forrásokhoz, beleértve az állami vagy magán-, hazai, külföldi vagy nemzetközi forrásokat.²⁷² Bár az államok a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése érdekében figyelemmel kísérhetik a CSO-k pénzügyi műveleteit a nemzetközi joggal összhangban, de nem akadályozhatják meg, hogy a CSO-k finanszírozást kapjanak és ezt felhasználják az általuk képviselt ügyek előmozdítása céljából.²⁷³

Sértik az egyesülési szabadságot az olyan jogszabályok, amelyek úgy bélyegzik meg a CSO-kat, például a külföldi ügynök címkével, hogy választás elé állítják őket, hogy vagy elfogadják a külföldi ügynök megjelölést, vagy a törvény keretein kívül folytatják munkájukat, elutasítva a külföldi finanszírozásnak minősülő adományokat. Bármelyik lehetőséget választják, magatartásukat jelentősen meg kell változtatniuk annak érdekében, hogy csökkentsék a törvény szerinti további szankciók kockázatát.²⁷⁴ Azáltal, hogy egy állam ezt a választási lehetőséget a CSO-kra kényszeríti, ténylegesen korlátozza a rendelkezésre álló finanszírozási lehetőségeiket, ugyanis a külföldi finanszírozás elfogadása és a hazai állami finanszírozás igénybevétele közötti kényszerű választás

²⁶⁹ United Nations: *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*. 6. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement> (2023.01.03.)

²⁷⁰ ASOKA, Kaavya – ROCCA, Andrea: Right to Access Funding. *Human Rights Defenders Briefing Papers*, May 2009, 6. https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_right-to-access-funding.pdf (2023.01.03.)

²⁷¹ *Wilson, National Union of Journalists and Others v. United Kingdom*, 30668/96, 30671/96 and 30678/96, Judgment of 2 July 2002, § 45; *Demir and Baykara v. Turkey*, 34503/97, Judgment of 12 November 2008, § 157.

²⁷² ODIHR: *i. m.* 43.

²⁷³ *Aliyev v. Azerbaijan*, 68762/14 and 71200/14, Judgment of 20 September 2018, § 212.

²⁷⁴ *Ecodefence and Others v. Russia*, 9988/13, Judgment of 14 June 2022, § 84.

hamis alternatívát jelenthet. Annak biztosítása érdekében, hogy a CSO-k képesek legyenek ellátni *watchdog* funkciójukat, rendelkezniük kell a szabad döntés lehetőségével, hogy mely forrásokból igényelnek vagy fogadnak el finanszírozást. E források sokfélesége egy demokratikus társadalomban növelheti az ilyen finanszírozás kedvezményezettjeinek függetlenségét. Ha egy CSO vezetői és tagjai azért döntenek a szervezetük megszüntetése mellett, hogy így kerüljék el a hazai jogszabályi rendelkezéseknek vagy a hazai hatóságok intézkedéseinek a hátrányos hatásait, az ilyen döntésekről nem állítható, hogy önkéntes alapon hoznák meg. Egy CSO-nak a tagok által kényszerből vállalt megszűnése a véleménynyilvánítási szabadság fényében értelmezett egyesülési szabadságba történő beavatkozást jelenti.²⁷⁵

3.1.5. Alkalmazott szankciók

Az egyesülési szabadság korlátját jelenti az olyan szabályozás, amely olyan mértékű büntetést ír elő, amely akadályozza a CSO-kat, hogy független megfigyelőként és *watchdog* szereplőként ellássák feladataikat.²⁷⁶ Tehát sérti az egyesülési jogot, amikor egy jogszabály pénzbírságot ír elő és büntetőjogi felelősséget vezet be arra az esetre, ha egy CSO nem hajlandó külföldi ügynökként nyilvántartásba vetetni magát és ennek ellenére folytatja a korábbi tevékenységét. Még problémásabb, ha a külföldi ügynök CSO-kra alkalmazandó szankciók többszöröse a külföldi ügynök státusszal nem rendelkező CSO-k által elkövetett hasonló bűncselekményekre vonatkozó szankcióknál. Tehát amikor a nemzeti bíróságok nem veszik figyelembe a bírságok arányosságát, különösen annak a CSO-k munkájának folytatására gyakorolt hatását. Továbbá, ha a törvény nem ad iránymutatást arra vonatkozóan, hogy mi minősül súlyosabb vagy kevésbé súlyos bűncselekménynek, és teret enged a bírságok összegének önkényes megállapítására.²⁷⁷

Ezenkívül igen fontos minimum norma, hogy a CSO-k belső irányítására vonatkozó bizonyos jogi követelmények tiszteletben tartásának elmulasztása nem tekinthető olyan súlyos köteleességszegésnek, amely a CSO-k teljes feloszlását indokolná. A Tunceli Kültür ve Dayanışma Derneği kontra Törökország ügyben büntetőeljárás keretében elítélték az érintett CSO igazgatóit, mert a szervezet céljaival ellentétes politikai nyilatkozatokat tettek. Az igazgatók elítélése a CSO feloszlásához

²⁷⁵ Uo. § 87.

²⁷⁶ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, 37374/05, Judgment of 14 April 2009, § 27.

²⁷⁷ *Ecodefence and Others v. Russia*, 9988/13, Judgment of 14 June 2022, § 179-185.

vezetett, annak ellenére, hogy a CSO mint szervezet nem volt a büntetőeljárás részese. Az EJEB megállapította, hogy a CSO azonnali és végleges felosztatása az elérni kívánt jogos céllal aránytalan és drasztikus intézkedésnek minősül.²⁷⁸

Emellett a *Tebieti Mühafize Cemiyeti és Israfilov kontra Azerbajdzsán* ügyben, melyben egy CSO vezetősége a bejegyzését követően több mint két évig nem hívta össze a szervezet közgyűlését, és emiatt törölték az állami nyilvántartásból, az EJEB arra jutott, hogy problémás, ha egy országban a kényszerfelosztás az egyetlen szankció, amelyet a CSO-kkal szemben ki lehet szabni, mert ennek megfelelően a szankció megkülönböztetés nélkül alkalmazható, tekintet nélkül a szóban forgó jogsértés súlyosságára. Miközben a CSO-k belső irányítására vonatkozó jogi követelmények pusztán nem tartása nem tekinthető olyan súlyos kötelességszegésnek, amely a teljes felosztást indokolná. Nagyobb rugalmasságot lehetne elérni arányosabb szankció megválasztásával azáltal, hogy a nemzeti jogba kevésbé radikális alternatív szankciókat, például pénzbírságot vagy az adókedvezmények megvonását vezetnék be a belső irányításra vonatkozó bizonyos jogi követelmények megszegésének esetére.²⁷⁹

Továbbá a szankciókat, ha a körülmények ezt lehetővé teszik, olyan figyelmeztetésnek kell megelőznie, amely érdemi tájékoztatást ad arról, hogy a CSO által elkövetett jogsértés hogyan orvosolható. Ebben az esetben a CSO-knak elegendő időt kell biztosítani a jogsértés vagy mulasztás orvoslására.²⁸⁰ Ha a figyelmeztetés a gyakorlatban nem kivitelezhető, akkor is nagyon fontos elvárás, hogy a CSO teljes felosztása csak a legsúlyosabb esetekben alkalmazható. A hatóságoknak mérlegelniük kell, hogy a céljaik eléréséhez nem elegendő-e egy kevésbé szigorú intézkedés alkalmazása.²⁸¹

Mindemellett a jogszabályokat úgy kell megfogalmazni és végrehajtani, hogy biztosítsák, hogy egy CSO egyes tagjainak cselekedetei ne legyenek automatikusan a CSO egészének tulajdoníthatók, és hogy az ilyen cselekedetek ne befolyásolják hátrányosan a CSO létét vagy alapító okiratának, célkitűzéseinek vagy tevékenységeinek jogszerűségét.²⁸²

²⁷⁸ *Tunceli Kültür ve Dayanışma Derneği v. Turkey*, 61353/00, Judgment of 10 October 2006, § 32-34.

²⁷⁹ *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 37083/03, Judgment of 8 October 2009, § 82.

²⁸⁰ *Özbek and Others v. Turkey*, 35570/02, Judgment of 6 October 2009, § 37.

²⁸¹ *Association Rhino and Others v. Switzerland*, 48848/07, Judgment of 11 October 2011, § 65-66; *Adana Tayad v. Turkey*, 59835/10, Judgment of 21 July 2020, § 34-35.; *Association of Solidarity with the Oppressed v. Turkey*, 8064/13, Judgment of 9 February 2021, § 23-24.

²⁸² *Dicle for the Democratic Party (DEP) v. Turkey*, 25141/94, Judgment of 10 December 2002, § 64.; *Tunceli Kültür ve Dayanışma Derneği v. Turkey*, 61353/00, Judgment of 10 October 2006, § 32-35.

Továbbá ellentétesek az EJEE-vel az olyan büntetések (letartóztatás és hosszan tartó fogva tartás,²⁸³ a bankszámlák befagyasztása és az utazási tilalom elrendelése²⁸⁴), és az olyan beavatkozások (a CSO irodáinak átkutatása, különböző tárgyak és dokumentumok lefoglalása²⁸⁵), amelyek valódi célja az emberi jogi tevékenységet végző személyek elhallgattatására irányul, illetve elrettentő hatást gyakorol a civil társadalomra. Az Aliyev kontra Azerbajdzsán ügyben egy jogi képzésekre szakosodott CSO elnöke ellen indítottak büntetőeljárást, majd helyezték előzetes letartóztatásba. A kérelmező különböző nemzetközi szervezetekkel működött együtt emberi jogokkal kapcsolatos projekteken, többek között az Európa Tanács Emberi Jogi Oktatási Programjában is. Az EJEB arra jutott, hogy a kérelmezővel szembeni vádak nem felelnek meg a letartóztatásához és a további fogva tartásához szükséges gyanú megalapozottságára vonatkozó minimumkövetelménynek,²⁸⁶ és megállapította, hogy az államok által meghozandó intézkedéseknek biztosítaniuk kell a megtorló büntetőeljárásokkal és a büntetőjoggal való visszaélés felszámolását az emberi jogok érvényesüléséért dolgozó CSO-k tagjaival/munkatársaival szemben.²⁸⁷

3.2. A véleménynyilvánítás szabadsága

A véleménynyilvánítás szabadsága mint anyajog előfeltétele az egyesülési szabadság érvényesülésének, hiszen az egyesülési jog a kommunikációs jogok családjának tagja. A két jog gyakorlása összefonódik, emiatt a véleménynyilvánítás szabadsága nagyon korlátozott hatályú lenne, ha nem járna együtt azzal a garanciával, hogy az egyén másokkal közösségben megoszthatja meggyőződését vagy eszméit, különösen az azonos meggyőződésű, azonos eszméket vagy érdekeket valló személyek egyesületei révén.

A CSO-k véleménynyilvánítási szabadságát, amikor közérdekű kérdésekkel foglalkoznak, ugyanúgy kell kezelni és ugyanolyan különleges védelmet igényel, mint a sajtó szereplőinek véleménynyilvánítási szabadsága.²⁸⁸ A CSO-knak a

²⁸³ *Rasul Jafarov v. Azerbaijan*, 69981/14, Judgment of 17 March 2016, § 162.; *Mammadli v. Azerbaijan*, 47145/14, Judgment of 19 April 2018, § 99-104.; *Rashad Hasanov and Others v Azerbaijan*, 48653/13, Judgment of 7 June 2018, § 123-126.; *Kavala v. Turkey*, 28749/18, Judgment of 10 December 2019, § 230-231.; *Azizov and Novruzlu v. Azerbaijan*, 65583/13 and 70106/13, Judgment of 18 February 2021, § 76-79.

²⁸⁴ *Democracy and Human Rights Resource Centre and Mustafayev v. Azerbaijan*, 74288/14 and 64568/16, Judgment 14 October 2021, § 107-111.

²⁸⁵ *Yunusova and Yunusov v. Azerbaijan (No. 2)*, 68817/14, Judgment of 16 July 2020, § 153-157.

²⁸⁶ *Aliyev v. Azerbaijan*, 68762/14 and 71200/14, Judgment of 20 September 2018, § 152-166.

²⁸⁷ Uo. § 213-215.

²⁸⁸ *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, 57829/00, Judgment of 27 May 2004, § 42.

véleménynyilvánítás szabadsága alapján joguk van részt venni a politikai és a nyilvános vitákban,²⁸⁹ függetlenül attól, hogy az álláspontjuk összhangban áll-e a kormány politikájával, vagy épp a kormány álláspontjával ellentétes törvény módosítását szorgalmazza,²⁹⁰ ennek érvényesülése nélkül nem beszélhetünk pluralizmusról.²⁹¹ A National Turkish Union és Kungyun kontra Bulgária ügyben létre akartak hozni egy CSO-t a bulgáriai muszlim kisebbség jogainak előmozdítása céljából. A bejegyzésért felelős bíróság elutasította a bejegyzési kérelmet arra hivatkozva, hogy a CSO alapszabályában felsorolt célok politikai célnak minősülnek. Az EJEK kifejtette, hogy a pluralizmus elvét nem lehet megvalósítani, ha egy CSO nem tudja szabadon kifejezni gondolatait és véleményét, sőt az EJEK azt is elismerte, hogy a vélemények védelme és az Egyezmény 10. cikke értelmében vett szabad véleménynyilvánítás az egyesülési szabadság egyik célja.²⁹²

Ennélfogva azoknak a CSO-knak a léte és működése is része a demokratikus társadalomnak, amelyek békésen támogatják a kormány vagy a lakosság többsége által nem feltétlenül kedvezően fogadott eszméket,²⁹³ hiszen a demokrácia magában foglalja az olyan nézetek kinyilvánítását is, amelyek sérthetik, sokkolhatják vagy zavarhatják az államot vagy a lakosság bármely részét.²⁹⁴ Lehetséges, hogy feszültségek keletkeznek olyan helyzetekben, amikor egy közösség a különböző nézetek miatt megosztottá válik, viszont ez a pluralizmus egyik elkerülhetetlen következménye. A hatóságok feladata ilyen körülmények között nem az, hogy a pluralizmus megszüntetésével kiküszöböljék a feszültség okát, hanem az, hogy biztosítsák, hogy a közösségben az egymással versengő csoportok elviseljék egymást, hiszen a demokrácia alapja a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése.²⁹⁵ Az Association of Citizens Radko és Paunkovski kontra Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság ügyben feloszlattak egy CSO-t, mely szervezet Macedónia történelmének egy olyan értelmezését képviselte, amely a macedón etnikum tagadását jelentette és ez sokak számára sértő lehetett Macedóniában. Viszont a CSO megközelítésében nem volt azonosítható a demokratikus szabályok elleni támadás vagy az erőszakos eszközök előmozdításának semmilyen eleme. Az EJEK megállapította, hogy

²⁸⁹ *Refah Partisi (the Welfare Party) and others v. Turkey*, 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, Judgment of 13 February 2003, § 88.

²⁹⁰ ODIHR: i. m. 23.

²⁹¹ *Freedom and Democracy Party (ÖzdeP) v. Turkey*, 23885/94, Judgment of 8 December 1999, § 37.

²⁹² *National Turkish Union and Kungyun v. Bulgaria*, 4776/08, Judgment of 8 June 2017, § 35.

²⁹³ *Vogt v. Germany*, 17851/91, Judgment of 26 September 1995, § 52.

²⁹⁴ *Refah Partisi (the Welfare Party) and others v. Turkey*, 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, Judgment of 13 February 2003, § 89.

²⁹⁵ *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 74989/01, Judgment of 20 October 2005, § 40.

a demokrácia egyik legfőbb jellemzője, hogy lehetőséget kínál a problémák párbeszéd útján, erőszak alkalmazása nélkül történő megoldására, még akkor is, ha ezek a problémák kellemetlenek. Ebből a szempontból nem indokolható egy csoport akadályozása pusztán azért, mert bizonyos kérdéseket nyilvánosan kíván megvitatni és a demokratikus szabályoknak megfelelően megoldásokat találni. Az EJEK szerint az érintett CSO-k céljai megvalósítására szorítkozott kiadványok, konferenciák és a hasonló CSO-kkal való együttműködés révén.²⁹⁶

Ugyanakkor az EJEK a Vona kontra Magyarország ügyben – melyben az érintett mozgalom tevékenysége és megnyilvánulásai a roma kisebbség és a magyar többség közötti faji ellentétet alapultak – kifejtette, hogy a demokrácia védelme érdekében az államnak jogában áll, hogy megelőző intézkedéseket tegyen abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy egy vizsgált CSO a közéletben konkrét lépéseket tett a demokrácia követelményeivel összeegyeztethetetlen politika végrehajtására, azaz, amikor egy CSO tevékenysége aláássa azokat az értékeket, amelyeken a demokratikus társadalom alapszik, illetve működik.²⁹⁷ Az EJEK megítélése szerint ha a politikai élet fontos szereplői félkatonai erő szervezésének képességét és hajlandóságát tanúsítják, az már túlmegy a politikai nézetek törvényes és békés keretein.²⁹⁸

A CSO-k célkitűzéseinek szabad megválasztása és megvalósítása nemcsak az egyesülési szabadság, hanem a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését is előfeltételezi. Tehát a CSO-k alapítóinak és tagjainak joguk van szabadon megválasztani szervezetük célkitűzéseit, melyek megvalósításába az állam nem avatkozhat bele indokolatlanul, amíg a kiválasztott célok megfelelnek a demokratikus társadalom követelményeinek.²⁹⁹ Idetartozhat a jogszabályok békés megváltoztatásának szorgalmazása, például az abortusz dekriminalizálása,³⁰⁰ a kisebbségi tudat érvényesítése,³⁰¹ az LMBTQI emberek emberi jogainak védelme,³⁰² regionális autonómia követelése, vagy akár az ország egy területének elszakadásának kérése.³⁰³ A CSO-k

²⁹⁶ *Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 74651/01, Judgment of 15 January 2009, § 76.

²⁹⁷ *Vona v. Hungary*, 35943/10, Judgment of 9 December 2013, § 57.

²⁹⁸ Uo. § 65-66.

²⁹⁹ *Refah Partisi (the Welfare Party) and others v. Turkey*, 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, Judgment of 13 February 2003, § 98.

³⁰⁰ *Women on Waves v. Portugal*, Judgment of 3 February 2009, § 7.

³⁰¹ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 26695/95, Judgment of 10 July 1998, § 44-45.; *Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*, 26698/05, Judgment of 27 March 2008, § 56.

³⁰² *Genderdoc-M v. Moldova*, 9106/06, Judgment of 12 June 2012, § 42.

³⁰³ *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 29221/95 and 29225/95, Judgment of 2 October 2001, § 97.

résztvételének valódi kétirányú folyamatot kell magában foglalnia, és különösen a szakpolitikák és a jogszabályok megváltoztatására irányuló CSO-i javaslatokat nem szabad elfogadhatatlannak vagy jogellenesnek tekinteni.³⁰⁴ Ebből következően a CSO-knak képesnek kell lenniük arra, hogy kampányt folytassanak a törvények vagy az állam jogi és alkotmányos struktúráinak megváltoztatásáért, feltéve, hogy az ehhez használt eszközök törvényesek és demokratikusak, és maga a változtatás összeegyeztethető az alapvető demokratikus elvekkel.³⁰⁵ Ugyanis a társadalmi kontrollfunkció jellemzője, hogy törekszik rábírní a kormányokat a polgári, politikai, gazdasági, kulturális és szociális jogok területén a nemzetközileg meghatározott emberi jogi normák betartására.

A véleménynyilvánítás szabadsága és az egyesülési szabadság együttesen a politikai és társadalmi élet olyan alapvető elemei, amelyek megalapozzák az állampolgárok és szervezeteik jogát arra, hogy szabadon részt vegyenek a politikai és társadalmi életben.³⁰⁶ Ebből az is következik, hogy a CSO-knak jogában áll kutatási, oktatási és érdekképviseleti tevékenységet folytatni a nyilvános vitákkal kapcsolatban. Ennek az elvnek az érvényesülése különösen fontos ahhoz, hogy a CSO-k betöltsék a *watchdog* funkciót, amely magában foglalja a közérdekű ügyekkel kapcsolatos információk, ötletek és megállapítások átadását.³⁰⁷ A VgT Verein gegen Tierfabriken kontra Svájc ügyben egy állatvédő CSO a hústermelők televíziós reklámjaira válaszul egy ellenhirdetést készített, amelyben a tenyésztett sertések helyzetét a koncentrációs táborok lakóihoz hasonlította, és arra buzdította a nézőket, hogy fogyasszanak kevesebb húst. A hirdetés közzétételét, annak politikai jellege miatt a Svájci Rádió és Televízió Társaság megtagadta. A CSO panaszát a Szövetségi Kommunikációs Hivatal azzal az indokkal utasította el, hogy a televíziós társaság szabadon választhat a reklámozók közül, és bármelyik reklámot visszautasíthatja.³⁰⁸ Az EJEB kifejtette, hogy a CSO célja volt részt venni az állatvédelemről és az állattenyésztésről folyó általános vitában, és ennek megvalósításához nem volt más lehetősége, mint az egyetlen országos lefedettséggel bíró televízió, amelynek műsorait egész Svájcban sugározták. A hatóságok korlátozása így nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban.³⁰⁹

³⁰⁴ *Koretsky and Others v. Ukraine*, 40269/02, Judgment of 3 April 2008, § 52.

³⁰⁵ *United Communist Party of Turkey v. Turkey*, 19392/92, Judgment of 30 January 1998, § 23.

³⁰⁶ *VAN VEEN, i. m.* 8–13.

³⁰⁷ *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, 57829/00, Judgment of 27 May 2004, § 42

³⁰⁸ *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, 24699/94, Judgment of 28 June 2001, § 8-19.

³⁰⁹ Uo. § 75-79.

További fontos elvárás, hogy az állami intézmények és tisztviselők ne vegyenek részt az emberi jogi jogvédők ellen indított lejárató kampányokban, az emberi jogi jogvédők, illetve tevékenységük negatív ábrázolásában vagy megbélyegzésében, és hagyniuk kell, hogy a polgárok tájékozódjanak a CSO-k állásfoglalásain keresztül a hatalmon lévő politikai rendszerek/pártok alternatíváiról.³¹⁰ Ugyanis a vita akkor válik demokratikussá, ha a vélemények „piacán” versengő álláspontok közül a polgárok az álláspontok meggyőző ereje alapján választhatnak.

3.3. Az információs szabadság

A véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja az állam által tárolt közérdekű információkhoz való hozzáférés jogát is. Ugyanakkor valójában az információs szabadság előfeltétele a véleménynyilvánításnak.³¹¹ Az információs szabadság biztosítja, hogy az állam ne titkolhassa el működésének részleteit az állampolgárai elől.

Az EJEB a közérdekű információhoz való hozzáférés jogát nem önálló jogként kezeli, hiszen csak két esetben merülhet fel: ha egy hazai bíróság elrendeli az információhoz való hozzáférést, vagy ha a kérelmező bizonyítani tudja, hogy az információhoz való hozzáférés „eszköze” volt a véleménynyilvánítás szabadságához való jogának, és a hozzáférés megtagadása e jogba való beavatkozásnak minősül.

A Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ügyben az érintett CSO, ami rendszeres kutatásokat végzett a bírósághoz kirendelt védők rendszerével kapcsolatban, kikérte a rendőrkapitányságok által 2008-ban kiválasztott állami védők névsorát és azt az adatot, hogy összesen a hét magyarországi régióban található rendőrkapitányság hány kirendelési megbízást adott az egyes ügyvédeknek. Azt kívánták kimutatni, hogy volt-e következetlenség a rendőrkapitányságok kirendelési gyakorlatában, azaz az ügyvédi kamarák által rendelkezésre bocsátott jegyzékekből való kirendelésben.³¹² A Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság és a Debreceni Rendőrkapitányság elutasította a kérelmező CSO kérését. Az EJEB először azt vizsgálta, hogy a Magyar Helsinki Bizottság információgyűjtése releváns előkészítő lépés volt-e a nyilvános vitának fórumot biztosító vagy nyilvános vita alapvető elemét képező tevékenység végzéséhez.

³¹⁰ EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala: *Iránymutatás az emberi jogi jogvédők védelméről*. Organization for Security and Co-operation in Europe, 2014, 12.
<https://www.osce.org/hu/odihr/128076?download=true> (2022.03.06.)

³¹¹ MAJTÉNYI László: Az információs jogok. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*. Osiris, Budapest, 2003, 615.

³¹² *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, 18030/11, Judgment of 8 November 2016, § 16.

Ezt követően azt vizsgálta, hogy a kért információ átláthatóságot biztosít-e a közügyek viteléhez és ezáltal lehetővé teszi-e a nagyközönség számára a szabad részvételt a közszféra irányításában. A következő vizsgálati szempont a kérelmező szerepére irányult, hogy a kérelmező társadalmi kontrollt gyakorló szervezetnek tekinthető-e. Végezetül azt vette górcső alá, hogy a CSO által kért információk rendelkezésre álltak-e.³¹³ Az EJEB megállapította, hogy a kérelmező CSO által kért információ a kirendelt védői rendszer működésére vonatkozó felmérés befejezéséhez volt szükséges, amelyet a kérelmező mint emberi jogi CSO készített azzal a céllal, hogy hozzájáruljon egy nyilvánvalóan közérdekű kérdéstről folytatott vitához. A kért információk a hatóságok rendelkezésére álltak.³¹⁴ Az EJEB mindennek fényében arra jutott, hogy szükségtelenül korlátozták az érintett CSO információhoz való hozzáférését.³¹⁵ Tehát a CSO-k jogosultak igényelni az állami intézményektől a rendelkezésre álló és elérhető információkat közéleti vita céljából. Ebből következően a nyilvános viták különböző platformjainak létrehozása nem korlátozódik kizárólag a sajtóra. Ezt a funkciót a CSO-k is felvállalhatják és elláthatják, amelyek tevékenysége ezáltal a sajtóéhoz hasonlóan a tájékozott nyilvános vita lényeges elemévé válik.³¹⁶ Ezáltal válnak a CSO-k képessé arra, hogy *watchdog* funkciót töltsenek be.

Hogy mi minősül közérdeknek, az az egyes esetek körülményeitől függ. A közérdekű ügyek alatt olyan ügyeket kell érteni, amelyek jelentős mértékben érintik a nyilvánosságot, különösen azáltal, hogy kihatással vannak a polgárok jólétére vagy a közösség életére. Ez vonatkozik azokra az ügyekre is, amelyek jelentős vitát válthatnak ki, amelyek fontos társadalmi kérdést érintenek, vagy amelyek olyan problémával járnak, amelyről a nyilvánosságnak érdeke fűződik a tájékoztatáshoz.³¹⁷ Annak megállapítása érdekében, hogy valamely közzététel általános jelentőségű témával kapcsolatos-e, a közzététel egészét kell értékelni, figyelembe véve azt a kontextust, amelyben megjelent.³¹⁸

A közérdekű információkhoz való hozzáférés megghiúsítása érdekében létrehozott akadályok eltántoríthatják a médiában vagy a kapcsolódó területeken dolgozókat az ilyen ügyek folytatásától. Ennek eredményeként előfordulhat, hogy a továbbiakban nem

³¹³ Uo. § 157-170.

³¹⁴ Uo. § 180.

³¹⁵ Uo. § 200.

³¹⁶ *Guseva v. Bulgaria*, 6987/07, Judgment of 17 February 2015, § 54.

³¹⁷ *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*, 40454/07, Judgment of 10 November 2015, § 97-103.

³¹⁸ *Tønssbergs Blad AS and Haukom v. Norway*, 510/04, Judgment of 1 June 2007, § 87.

tölthetik be létfontosságú *watchdog* szerepüket, és ez a pontos és megbízható tájékoztatásnyújtási képességüket hátrányosan érintheti.³¹⁹ A Guseva kontra Bulgária ügyben a kérelmező egy CSO tagjaként tájékoztatást kért Vidin polgármesterétől az önkormányzat és egy önkormányzati vállalat között a Vidin település területén kóborló állatok begyűjtésére kötött megállapodásról; a Városi gondozás nevű állatmenhelyen tartott állatokra vonatkozó 2001-es és 2002-es éves statisztikákról; illetve egy közbeszerzési eljárásról, amelyet a polgármester szervezett, és amelynek célja a kóbor kutyák számának csökkentése volt Vidinben.³²⁰ A polgármester nem osztotta meg a kért információkat. Az EJEB arra jutott, hogy az állami szervek adminisztratív akadályok létrehozásával nem avatkozhatnak be a CSO-k közérdekű adatokhoz való hozzáférésebe, hiszen ezzel beavatkoznak a CSO-k tájékoztatási folyamatának előkészítő szakaszába. Miközben az előkészítő szakasz nélkülözhetetlen eleme a CSO-k azon munkájának, amellyel hozzájárulhatnak a nyilvános vitákhoz. A CSO-k gyűjthetnek közérdekű információkat abból a célból, hogy kutatásokat végezzenek és észrevételeket tegyenek a törvénytervezetekhez.³²¹ Ha az előkészítő szakasz megvalósítása adminisztratív akadályokba ütközik, akkor a CSO-k nem képesek megfelelő módon tájékozódni, és ezáltal nem tudnak megfogalmazni érdemi javaslatokat, azaz nem képesek érdemben befolyásolni a tervezett törvények tartalmát.

Az Open Door and Dublin Well Woman kontra Írország ügyben két CSO-t jelentettek fel, mert abortusszal kapcsolatos tanácsadást végeztek Írországban, és olyan információkat terjesztettek, amikből megtudható volt, hogy Nagy-Britanniában hol végeznek ilyen beavatkozásokat.³²² Az EJEB kifejtette, hogy a jogszabályok nem korlátozhatják az információk terjesztését és az információkhoz való hozzáférést a közegészségügy vagy az erkölcs védelmére hivatkozva, mivel ez szintén megakadályozhatja a CSO-kat abban, hogy érdekérvényesítő és figyelemfelkeltő munkát végezzenek, vagy szolgáltatásokat nyújtsanak.³²³

3.4. A gyülekezési szabadság

³¹⁹ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, 37374/05, Judgment of 14 April 2009, § 38.

³²⁰ *Guseva v. Bulgaria*, 6987/07, Judgment of 17 February 2015, § 7-18.

³²¹ *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*, 39534/07, Judgment of 28 November 2013, § 36.

³²² *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, 14235/88, Judgment of 29 October 1992, § 9-10.

³²³ Uo. § 79-80.

A véleménynyilvánítás szabadságának további meghatározó formája a gyülekezési szabadság, mely jogot gyakorlóknak kifejezetten a közös, kollektív véleménynyilvánítás a célja.³²⁴ A gyülekezési szabadságnak akkor is érvényesülnie kell, amikor egy gyűlés bosszantja vagy sérti azokat a személyeket, akik ellenzik a gyülekezés által hirdetni kívánt elképzeléseket vagy állításokat.³²⁵ Bár az egyéni érdekeket esetenként alá kell rendelni egy csoport érdekeinek, de ez nem jelenti azt, hogy mindig a többség nézeteinek kell érvényesülnie. Valójában olyan egyensúly megteremtése a cél, amely biztosítja a kisebbségekkel való méltányos és megfelelő bánásmódot, és megakadályozza az erőfölénnyel való visszaélést.³²⁶

Ebből adódóan az államnak a gyülekezési jog kapcsán is a pluralizmus, a tolerancia és a széles látókörűség elveinek végső garanciájaként kell fellépnie.³²⁷ A békés gyülekezés valódi és tényleges szabadsága ezért nem redukálható pusztán az állam azon kötelezettségére, hogy ne avatkozzon bele a gyülekezési jog gyakorlásába, szükség esetén pozitív intézkedéseket kell tennie.³²⁸ A Bączkowski és mások kontra Lengyelország ügyben az érintett CSO 2005. június 10-12-re egy felvonulást tervezett Varsóban azzal a céllal, hogy felhívják a közvélemény figyelmét a szexuális, nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek, valamint a nők és a fogyatékkal élő személyek elleni diszkrimináció kérdésére. Az eljáró hatóság megtagadta a felvonulás engedélyezését arra hivatkozva, hogy a CSO elmulasztotta benyújtani a „forgalomszervezési tervet.”³²⁹ Az EJEB megállapította, hogy az állam pozitív kötelezettsége különösen fontos a népszerűtlen nézeteket valló vagy kisebbségekhez tartozó személyek esetében, mivel ők az áldozattá válás szempontjából sokkal kiszolgáltatottabbak.³³⁰

A gyülekezési jogra vonatkozó garanciák minden gyülekezésre vonatkoznak, kivéve azokat, amelyek szervezőit vagy résztvevőit erőszakos szándék vezérli, erőszakra uszítanak vagy más módon tagadják a demokratikus társadalom alapjait.³³¹ Ezért fontos, hogy a CSO-k és a rendezvények egyéb szervezői betartsák a demokratikus játékszabályokat, tiszteletben tartva a hatályos előírásokat. Tehát az adott nemzeti jog által a gyűlések megtartásához kapcsolódó előzetes bejelentési kötelezettségeknek

³²⁴ SÓLYOM Péter: Demokrácia és gyülekezési szabadság. *Fundamentum*, 2007/1. sz. 6.

³²⁵ *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, 10126/82, Judgment of 21 June 1988, § 32.

³²⁶ *Bączkowski and Others v. Poland*, 1543/06, Judgment of 3 May 2007, § 63.

³²⁷ *Identoba and Others v. Georgia*, 73235/12, Judgment of 12 August 2015, § 94.

³²⁸ *Ouranio Toxo v. Greece*, Judgment of 20 October 2005, § 37.

³²⁹ *Bączkowski and Others v. Poland*, 1543/06, Judgment of 3 May 2007, § 7-11.

³³⁰ Uo. § 64.

³³¹ *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, 20347/07, Judgment of 5 July 2016, § 93.

érdemes eleget tenniük, hiszen ezáltal a hatóságok képesek megtenni a szükséges megelőző biztonsági intézkedéseket,³³² például annak érdekében, hogy minimalizálják azt a forgalmi fennakadást, amelyet egy demonstráció okozhat.³³³

A résztvevőknek képesnek kell lenniük megtartani a gyűléseket anélkül, hogy attól kellene tartaniuk, hogy ellenfeleik fizikai erőszaknak vetik alá őket, hiszen egy ilyen félelem eltántorítaná a közös eszméket vagy érdekeket támogató CSO-kat vagy más csoportokat attól, hogy nyilvánosan kifejtsek véleményüket a közösséget érintő, erősen vitatott kérdésekről.³³⁴ Az Association ACCEPT és mások kontra Románia ügyben egy az LMBT csoportba tartozók érdekeit támogató CSO kulturális rendezvénysorozatot szervezett, melynek részeként egy azonos nemű családot ábrázoló filmet is vetítettek. Ezt a film által inspirált, az azonos nemű családok jogairól szóló vita követte volna a vetítésen részt vevők között. Miután a CSO tudomására jutott, hogy a közösségi médiaplatformokon ellentüntetés szerveződik, védelem iránti kérelmet nyújtott be a rendőrséghez. A rendőrség mellett egy szélsőjobboldali mozgalom tagjai is megjelentek a vetítésen, megzavarva a rendezvény nyugalmát. A szervezők bár riasztották a vetítőterem előtt állomásozó rendőröket, akik miután elkoboztak néhány zászlót a behatolóktól, elhagyták a termet, annak ellenére, hogy a szervezők kérték, hogy maradjanak. A betolakodók ezt követően eltakarták a vetítőgépet, így a vetítés nem folytatódhatott.³³⁵ Az EJEB az ügyben arra jutott, hogy a helyszínen tartózkodó rendőrök nem avatkoztak be hatékonyan, annak ellenére, hogy tisztában voltak a behatolók által kinyilvánított nézetekkel és véleményekkel, így nem akadályozták meg, hogy a behatolók megfélemlítsék és sértegessék a rendezvény résztvevőit.³³⁶ Egy demokráciában az ellentüntetéshez való jog nem terjedhet ki a tüntetéshez való jog gyakorlásának megakadályozására.³³⁷ E tekintetben a hatóságoknak kötelességük volt minden lehetséges eszközt felhasználni annak biztosítására, hogy a rendezvényen részt vevők békés gyülekezéshez való jogát tiszteletben tartsák.³³⁸

A nyilvános gyülekezések megfigyelésének szabadságát biztosítani kell a civil társadalom azon szereplői számára, akik a tájékozott nyilvános vitához való hozzájárulásuk miatt *watchdog* funkciót töltenek be. Független ellenőrzést végezhetnek

³³² *Samit Karabulut v. Turkey*, 16999/04, Judgment of 27 April 2009, § 35.

³³³ *Oya Ataman v. Turkey*, 74552/01, Judgment of 5 December 2006 § 38-39.

³³⁴ *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, 10126/82, Judgment of 21 June 1988, § 32.

³³⁵ *Association ACCEPT and Others v. Romania*, 19237/16, Judgment of 1 September 2021, § 5-12.

³³⁶ Uo. § 111.

³³⁷ Uo. § 140.

³³⁸ Uo. § 145.

helyi CSO-k, jogvédők, nemzeti emberi jogi intézmények, nemzetközi emberi jogi szervezetek vagy kormányközi szervezetek (pl. az Európa Tanács, az EBESZ vagy az ENSZ, különösen az Emberi Jogi Főbiztos Hivatala és a különleges tematikus előadók).³³⁹

Fontos követelmény, hogy a gyülekezéseket csak a nemzeti jogszabályokban előírt okok megléte esetén lehet korlátozni vagy megtiltani. A hatóságok nem hivatkozhatnak a törvényben nem szereplő indokokra. Emellett a hatóságoknak bizonyos fokú toleranciát kell tanúsítaniuk a békés gyülekezésekkel szemben, amennyiben a tüntetők nem követnek el erőszakos cselekményeket.³⁴⁰ A *Women on Waves* és mások kontra Portugália ügyben két portugál CSO meghívta az amszterdami székhelyű *Women on Waves* nevű holland CSO-t, hogy kampányoljon az abortusz legalizálása mellett. A kampányhoz kapcsolódó rendezvényeket egy bérelt hajón tervezték megvalósítani egy portugál kikötőben. A portugál külügyminiszter a portugál hajózási és egészségügyi törvényekre hivatkozva rendelettel megtiltotta a hajó belépését a portugál felségvizekre, és egy hadihajóval meg is akadályozták a hajó belépését. A CSO-k a portugál bíróságoktól kértek engedélyt az azonnali belépéshez, de a bíróságok elutasították a behajózás engedélyezését.³⁴¹ Az EJEB arra jutott, hogy a CSO-k szimbolikus tevékenységet (szemináriumok és gyakorlati műhelyek tartása) kívántak folytatni az általuk igazságtalannak tartott vagy az alapvető jogokat és szabadságokat sértő jogszabályokkal szemben, többek között a szexuális úton terjedő betegségek megelőzéséről, a családtervezésről és a terhesség önkéntes megszakításának dekriminalizálásáról.³⁴² Tehát a CSO-k által tervezett tevékenységek egyfajta békés tüntetésként foghatók fel, amelyet mindaddig nem lehet korlátozni, amíg az érintett személy el nem követ valamilyen elítélendő cselekményt.³⁴³ Az EJEB szerint azáltal, hogy a portugál hatóságok egy olyan radikális intézkedéssel, akadályozták meg a CSO-k tervezett rendezvényeit, mint egy hadihajó bevetése, elkerülhetetlenül dermesztő hatást

³³⁹ Venice Commission – OSCE/ODIHR: *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*. Strasbourg, Warsaw, 2019, 79–80.
[https://www.rightofassembly.info/assets/downloads/OSCE_Guidelines_on_Freedom_of_Assembly_\(Third_Edition\).pdf](https://www.rightofassembly.info/assets/downloads/OSCE_Guidelines_on_Freedom_of_Assembly_(Third_Edition).pdf) (2023.09.14.)

³⁴⁰ *Nurettin Aldemir and Others v. Turkey*, 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 and 32138/02, Judgment of 18 December 2007, §46.

³⁴¹ *Women on Waves and others v. Portugal*, 31276/05, Judgment of 3 February 2009, § 6-8..

³⁴² Uo. § 39.

³⁴³ Uo. § 41.

gyakoroltak az érintett CSO-k mellett azokra is, akik a fennálló rendet megkérdőjelező információkat és eszméket kívántak kommunikálni.³⁴⁴

3.5. A magánélethez való jog

A magánélethez való jog az emberek magánszféráját hivatott védeni. Az államok nem avatkozhatnak be önkényes és illetéktelen módon a CSO-k munkatársainak magánéletébe, családi életébe, illetve magánszférájába vagy levelezésébe (beleértve a telefonos és az online kommunikációt is), illetve az államnak jogszabály vagy más intézkedések révén védelmet kell nyújtani a mások által elkövetett ilyen jellegű beavatkozásokkal, illetve behatolásokkal szemben.³⁴⁵

E jog megsértésének lehetősége a CSO-k esetében egyrészt a megfigyelésekkel kapcsolatban érhető tetten. A kormányok azon képessége, hogy részletes információkat szerezzenek a polgárok életének legintimebb aspektusairól, a magánéletbe való különösen invazív beavatkozást eredményezheti.³⁴⁶ Ez megvalósulhat például a CSO munkatársainak telefonos beszélgetéseinek lehallgatásával, amikor az állam nem biztosít független, külső kontrollt a titkos megfigyelések elrendelése és végrehajtása felett, azaz amikor nincs biztosítva független ellenőrzés az ilyenfajta adatgyűjtéseknek.³⁴⁷ Ez történt a Hüttl kontra Magyarország ügyben is, melyben egy olyan ügyvédet hallgattak le telefonon, aki gyakran dolgozik egy a polgári szabadságjogok védelme terén tevékenykedő CSO számára. Az érintett beszélgetéskor a vonal megszakítása után az ügyvéd telefonján visszahallotta a megszakítást megelőzően folytatott beszélgetés fozslányait. Az ügyvéd panaszt tett az illetékes minisztériumoknál, hogy megtudja, titokban lehallgatták-e. Mindhárom minisztériumtól azt a választ kapta, hogy nem vonták őt jogellenes titkos megfigyelés alá. Ezután panaszt tett a Parlament Nemzetbiztonsági Bizottságánál, amely úgy döntött, hogy nem indít további vizsgálatot.³⁴⁸ Az ügyben érintett probléma fakadhat abból a hiányosságból, hogy az állam nem biztosít kellő információt a nyilvánosság számára azokról az eljárásokról, amelyek révén elemzésre kiválasztották, megosztották, tárolták és megsemmisítették a megfigyelési anyagokat,³⁴⁹ illetve fakadhat abból a hiányosságból is, hogy az állam nem biztosít utólagos

³⁴⁴ Uo. § 43.

³⁴⁵ ODIHR: i. m. 85.

³⁴⁶ *Szabó and Vissy v. Hungary*, 37138/14, Judgment of 12 January 2016, § 70.

³⁴⁷ *Hüttl v. Hungary*, 58032/16, Judgment of 29. September 2022, § 16-19.

³⁴⁸ Uo. § 1-3.

³⁴⁹ *Liberty and Others v. United Kingdom*, 58243/00, Judgment of 1 July 2008, § 69.

felülvizsgálatot olyan esetekben, amikor a megfigyelést előzetesen nem igazságügyi hatóság engedélyezte.³⁵⁰

Továbbá az érintett jogszabályoknak részletesen meg kell határozniuk azon jogsértések természetét, amelyekkel összefüggésben lehallgatásra vonatkozó utasítás adható ki; a megfigyelhető személyek kategóriáinak meghatározását; az ilyen jellegű monitorozás maximális időtartamát; a megszerzett adatok vizsgálatára, felhasználására és tárolására vonatkozóan követendő eljárásokat; az adatok külső feleknek való közlése esetén teendő elővigyázatossági lépéseket; valamint azokat a körülményeket, amelyek között a megszerzett adatok törlésére, illetve a felvételek megsemmisítésére sort lehet vagy kell keríteni.³⁵¹

A magánéletbe történő beavatkozásnak tekinthető az is, amikor egy országban olyan megfigyelési adatbázist hoz létre az állam, amely nem elérhető a nyilvánosság számára, és amely többek között az emberi jogi tevékenységet végző CSO-k munkatársainak országon belüli mozgásának adatait rögzíti. Az említett rendszert az EJEB a Shimovolos kontra Oroszország ügyben vizsgálta, mely rendszer az adatbázisban szereplő személyek vasúti és/vagy repülőjegy-vásárlásait dokumentálja, és automatikusan értesítést küld erről az információról egy állami hatóság számára. Azáltal, hogy egy ilyen adatbázis jogszabályi háttere nem hozzáférhető, a nyilvánosság nem vizsgálhatja és nem ismerheti meg egyrészt azt, hogy milyen indok alapján kerül be az adatbázisba egy személy neve, másrészt, hogy melyik az az illetékes hatóság, amelyik jogosultsággal rendelkezik egy ilyen bejegyzés elrendelésére. Emellett nem ismerhető meg az intézkedés időtartama, az összegyűjtött adatok pontos jellege, az összegyűjtött adatok tárolására és felhasználására vonatkozó eljárások, valamint a visszaélések elleni meglévő ellenőrzések és garanciák.³⁵²

További magánszférába történő beavatkozásnak minősül a CSO-k irodáinak átkutatása,³⁵³ a CSO-k munkatársainak lakásaiknak átkutatása, utazás során a személyes tárgyaik átkutatása, önkényes vagy erőszakos motozása, a személyes szférájukban egyénekről film- vagy hangfelvétel készítése, valamint a megfigyelés más jogszerűtlen,

³⁵⁰ *Szabó and Vissy v. Hungary*, 37138/14, Judgment of 12 January 2016, § 81.

³⁵¹ *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria*, 62540/00, Judgment of 28 June 2007, § 76.

³⁵² *Shimovolos v. Russia*, Judgment of 21 June 2011, § 69.

³⁵³ *Société Colas Est and Others v. France*, 37971/97, Judgment of 16 July 2007, § 41.; *Buck v. Germany*, 41604/98, Judgment of 28 July 2005, § 31.

aránytalan formái.³⁵⁴ A CSO-k irodáinak átkutatása egy további szempontból is sérti a magánélethez való jogot, mert egy ilyen házkutatás során az állam hozzáférhet a CSO-k nyilvántartásaihoz, melyekből kiderül egyrészt, hogy kik az adott CSO tagjai, másrészt kiderül, hogy kik támogatják az adott CSO-t. Ezen információk nyilvánossá válása magában rejti annak kockázatát, hogy a lehetséges tagok és támogatók elállnak a csatlakozási és a támogatási szándékuktól. Egy ilyen folyamat a magánélethez való jog sérelme mellett a véleménynyilvánítás és az egyesülési szabadság korlátozását is jelenti.³⁵⁵

3.6. A diszkrimináció tilalma

A CSO-k kontextusában a diszkrimináció-tilalom témakörében az egyenlő bánásmód követelményéből érdemes kiindulni. Ez azt jelenti, hogy minden egyesülni kívánó személy és csoport számára lehetővé kell tenni, hogy az egyesülés a törvény előtti és az állami hatóságok általi egyenlő bánásmód alapján valósuljon meg. Tehát a törvény által előírt normatív feltételek teljesülése esetén nem lehet megtagadni a CSO-k nyilvántartásba vételét, azaz az állam nem szólhat bele a CSO-k célkitűzéseinek megválasztásába, nem vizsgálhatja azok tartalmát.

A jogszabályoknak és az állami hatóságoknak egyformán kell kezelniük a CSO-kat a létrehozásukra, nyilvántartásba vételükre és tevékenységükre vonatkozó szabályok tekintetében. A különböző CSO-kkal szembeni eltérő bánásmód akkor diszkriminatív, ha nincs objektív és észszerű indokolása, azaz, ha nem követ törvényes célt, vagy ha nincs észszerű arányossági viszony az alkalmazott eszközök és a kitűzött cél között. Következésképp a megkülönböztetés addig megengedett, amíg nem eredményez egyenlőtlenségeket.³⁵⁶

A Sidiropoulos és mások kontra Görögország ügyben a kérelmezők egy CSO-t szerettek volna létrehozni a tagok és általában Florina lakosainak kulturális, szellemi és művészeti fejlesztése; a kulturális decentralizáció, a szellemi és művészeti törekvések és hagyományok, valamint a civilizáció műemlékeinek megőrzése, és általában a népi kultúra népszerűsítése és fejlesztése; valamint a régió természeti és kulturális környezetének védelme céljából. A bíróság elutasította a CSO nyilvántartásba vételét,

³⁵⁴ ODIHR: *i. m.* 112. Lásd például *Yunusova and Yunusov v. Azerbaijan (No. 2)*, 68817/14, Judgment of 16 July 2020, § 149–159.

³⁵⁵ VAN VEEN: *i. m.* 14.

³⁵⁶ VAN VEEN: *i. m.* 20–22.

arra hivatkozva, hogy a CSO alapítói részt vettek annak az ország nemzeti érdekeivel ellentétes eszmének a terjesztésében, hogy Görögországban van macedón kisebbség.³⁵⁷ Az ügyben az EJEB megállapította, hogy egy ország egy régiójának lakosai jogosultak arra, hogy CSO-kat hozzanak létre a régió sajátos jellemzőinek előmozdítása érdekében, mind történelmi, mind gazdasági okokból. Tehát a CSO-kat nem szabad eltérő bánásmódban részesíteni amiatt, mert az emberi jogok védelme vagy a nemzeti vagy etnikai, vallási, nyelvi vagy egyéb kisebbségekhez vagy csoportokhoz tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme érdekében dolgoznak.³⁵⁸

Ellentmond az EJEE-nek, amikor a CSO-k tágabb területén belül kifejezetten a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kat veszik célba, és szándékosan delegitimálják vagy akár kriminalizálják a CSO-kat azáltal, hogy különbséget tesznek a finanszírozásuk (nemzeti vagy külföldi) forrásai között. Ehhez kapcsolódóan, amikor egy jogszabály kifejezetten mentesít bizonyos CSO-kat a törvények hatálya alól, akkor ez sértheti a diszkrimináció-tilalom elvét, hiszen másként kezeli a CSO-k egy csoportját észszerű indokolás nélkül. Erre jó példa az a szabályozás, amikor a külföldi ügynök státusszal rendelkező CSO-kra alkalmazandó szankciók súlyosabbak a külföldi ügynök státusszal nem rendelkező CSO-k által elkövetett hasonló bűncselekményekre vonatkozó szankcióknál.³⁵⁹ Az ilyen típusú büntetés a cenzúra olyan formájának minősülhet, amelynek célja a CSO-k eltántorítása a kritikától, vagy a közügyek intézéséhez való hozzájárulásuk aláásása. Ugyanezen alapon a büntetés nem lehet olyan mértékű, hogy akadályozza a CSO-kat abban, hogy független megfigyelőként ellássák a *watchdog* funkciót.³⁶⁰ További példa, amikor kizárólag a külföldi ügynök státusszal rendelkező CSO-kat fosztják meg annak a lehetőségétől, hogy hozzáférjenek a büntetés-végrehajtási intézményekhez, és ezáltal képtelenek rávilágítani az emberi jogok betartásával kapcsolatos kérdésekre a fogvatartási helyeken.³⁶¹

VI. A hagyományos autokratikus szabályozási modell

Ebben a fejezetben ismertetem a civil társadalom jellemzőit a hagyományos autokráciákban. A 20. században megjelenik a demokrácia kontra autokrácia kételemű

³⁵⁷ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 26695/95, Judgment of 10 July 1998, § 7-10.

³⁵⁸ Uo. § 44-45.

³⁵⁹ *Ecodefence and Others v. Russia*, 9988/13, Judgment of 14 June 2022, § 180-185.

³⁶⁰ Uo. § 179.

³⁶¹ Uo. § 145.

fogalmi kategóriái egymás ellenpólusaiként.³⁶² E két kategória az államformák idealizált skálájának két végpontját jelöli, mely skálán az államok az egyik vagy a másik kategóriához álltak közelebb.³⁶³ Egyes szerzők mellett, hogy éles különbséget tettek a demokrácia és az autokrácia között, az utóbbin belül megkülönböztették a totalitárius és az autoriter rendszereket.³⁶⁴

1. A totalitarizmus

A *totalitarizmus* a demokrácia kontra autokrácia fogalmak viszonyában helyezhető el, amely az autokrácia erősebb, jobban körülhatárolható kategóriája,³⁶⁵ melyre a két legegységesebb példa a huszadik században létrejövő náci Németország és a sztálini Szovjetunió.³⁶⁶

A totális rendszerek meghatározó jellemvonása az állami szervezet és a pártstruktúra összefonódása, azaz centralizált egypártrendszerek (egy- vagy domináns pártrendszer) alakultak ki,³⁶⁷ melyek teljesen *elutasítják a pluralizmust*. E rendszerek elválaszthatatlanok a vezetőjüktől, aki teljhatalommal rendelkezik, akarata akár szóbeli utasítások formájában jelenik meg.³⁶⁸ Nem korlátozzák sem jogi normák, sem intézményes ellenőrzések, sem a polgároknak a választások során kinyilvánított akarata.³⁶⁹ Tehát a totalitárius társadalmak nem törvények alapján működnek, hanem a törvények hiánya jellemzi őket. A totális rendszerekben a vezérek meggyilkoltatták vagy elnyomták vetélytársaikat, felfüggesztették a törvényhozást és bezáratták a nem szolgálatkész bíróságokat.³⁷⁰

A vezérközpontú politikai elnyomást egy erősen mobilizáló hatású ideológia egészíti ki, amellyel a vezetőt kiszolgáló párt azonosul.³⁷¹ Az ideológiák többé-kevésbé

³⁶² Lásd például FRIEDRICH, Carl – BRZEZINSKI, Zbigniew: *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Harvard University Press, Cambridge, 1956.

³⁶³ Kelsen, Hans: *Az államelmélet alapvonalai*. (fordította: Moór Gyula), Bíbor, Miskolc, 1927, 93–95.

³⁶⁴ LINZ, Juan J: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. 3. kiadás, Lynne Rienner Publishers, Boulder; London, 2000.

³⁶⁵ TÓTH Gábor Attila: Constitutional Markers of Authoritarianism. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019/1. sz. 47.

³⁶⁶ TÓTH, Gábor Attila: Constitutional System Typology: Reflections on the Distinction Between Democracy and Non-Democracy. In: Villas, Pedro H. Bôas – Branco, Castelo – Barbosa Gouvêa, Carina – Laménha, Bruno (eds.): *Populismo, constitucionalismo populista, jurisdição populista e crise da democracia*. Belo Horizonte MG, Casa do Direito, 2020, 318.

³⁶⁷ TAKÁCS Péter: *Az államok rendszertana és tipológiája: Államelméleti elemzés*. Gondolat, Budapest, 2023, 282.

³⁶⁸ ARENDT, Hannah: *A totalitarizmus gyökerei*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1992, 491.

³⁶⁹ TÓTH (2019/1): i. m. 47.

³⁷⁰ TÓTH: (2019/1) i. m. 48.

³⁷¹ LINZ: i. m. 70.

intellektuálisan kidolgozott és a tömegek mozgósítása és manipulálása szempontjából fontos gondolati rendszerek (ideológiai hitrendszer),³⁷² melyek teljesen zárt módon értelmezik a világot és felruházzák a politikai vezetést az abszolút tudással, a „valóság” ismeretével. Akik ezt a tudást megkérdőjelezzik, azok valójában a „valóságot” kérdőjelezzik meg, ami az állam alapját képezi, ezáltal ők az állam ellenségeinek számítanak.³⁷³ Mindazonáltal az ideológia társadalomra gyakorolt hatása nemcsak az elnyomás és megfélemlítés logikáján alapszik, ugyanis a részvételre hajlandóknak a pártszervezet és a benne lévő sok kisebb vezetői pozíció lehetőséget biztosít a hatalomban való részvételre. Ez rendkívüli mértékben növeli a csatlakozni nem hajlandók vagy kirekesztettek ellenőrzésének lehetőségeit is. Ezáltal a mobilizációs szempont központi szerepet játszik a totalitárius rendszerekben,³⁷⁴ mely keretei között arra törekszenek, hogy megszervezzék az atomizált, elszigetelt egyénekből a pártszervezet által felülről irányított tömegmozgalmakat.³⁷⁵

Az állam az élet minden szféráját igyekszik ellenőrizni, tehát az élet minden dimenziójába be akar hatolni, beleértve a magánszférát és az emberek legszemélyesebb ügyeit (a gyermekvállalást, a családi életet, a személyes szexuális preferenciákat, a vallási hit kérdéseit) is.³⁷⁶ Az ország lakosai teljesen alávetettek az államnak, a központi hatalomnak való engedelmesség kikényszerítése a személyes szabadságjogok, a jogállamiság és más alkotmányos értékek és elvek rovására történik. Az erőszak az engedelmesség kikényszerítésének és az engedetlenség megtorlásának általános módja.³⁷⁷ Továbbá a totalitárius rendszerek egyes időbeni szakaszait militarizmus, a rendőrség minden külső ellenőrzés nélküli fellépése, koncentrációs táborok és kínzások, bűnösség bizonyítása nélküli bebörtönzések és kivégzések, emberek egész csoportjaival szembeni elnyomó intézkedések, nyilvános tárgyalás és védelem lehetőségének hiánya, és vádlottak tetteivel teljesen aránytalan büntetések kiszabása jellemezte.³⁷⁸ A különböző csoportokkal szembeni elnyomás áldozatainak sorsa olyan ideológiai előítéletek eredménye volt, amelyek megfosztották ezeket az embereket az emberi mivoltuktól (megfosztották alapvető jogaitól, az állampolgársághoz, a szabadsághoz, a tulajdonhoz,

³⁷² LINZ: i. m. 162.

³⁷³ ARENDT: i. m. 521.

³⁷⁴ LINZ: i. m. 73.

³⁷⁵ ARENDT: i. m. 394.

³⁷⁶ KORNAI János: The system paradigm revisited: Clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2017/1–2. sz. 266.

³⁷⁷ TÓTH (2019/1): i. m. 48.

³⁷⁸ LINZ: i. m. 101.

a magánélethez, a munkához való jogától), és egy jobb társadalom létrehozását a megsemmisítésüktől tették függővé.³⁷⁹ Tehát e rendszerek célja az emberek polgárjogainak megszüntetése és jogi személyiségük kiölése.³⁸⁰ Az elítélésük, bebörtönzésük, megsemmisítésük esetében a csoporthoz tartozásuk az irányadó, és nem az általuk „elkövetett” cselekmények, amelyekkel megvádolták őket.³⁸¹

A pluralizmus hiányából következik, hogy e rendszerek általános jellemzője a *cenzúra*, a központból ellenőrzött média,³⁸² illetve a független egyesületek, hálózatok, társadalmi körök létrehozásának tilalma, vagyis *egyesületalapítási és szerveződési tilalom* jellemzi. Ennek oka abban rejlik, hogy az állampolgárok társulási tervei egy párhuzamos társadalom létrehozását eredményezhetik, amely aláássa a tekintélyelvű hatalom legitimitását. Tehát totalitárius keretek között elképzelhetetlen, hogy társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kat hozzanak létre az állampolgárok, hiszen az állam semmilyen mértékben nem tűrheti el a kritikát, amely az állam döntéseit és a döntések alapját képző ideológiát megkérdőjelezné. Sőt, semmilyen típusú alulról szerveződő CSO létrehozása nem engedélyezett, mert ezek a szervezetek védelmezik és erősítik a pluralizmust és a vélemények sokszínűségét, amit a totális rendszerek elvből elutasítanak. Ebből következően totalitárius körülmények között *nem létezhet autonóm civil szféra*, csak és kizárólag a párt által létrehozott átpolitizált szervezetek működhetnek, melyek ezáltal kiszolgálói és fenntartói a fennálló rendszernek.³⁸³

2. Az autoritarizmus

Az *autoritarizmus* a demokrácia kontra autokrácia páros fogalmi keretében az autokrácián belül helyezhető el, amely az autokrácia gyengébb, kevésbé jól körülhatárolható formája.³⁸⁴ Ebből adódóan az autoritarizmusra nagyon sokféle példa hozható, ilyen Ausztria Engelbert Dollfuss idején és a fasiszta Olaszország Benito Mussolini vezetése alatt (pretotalitárius alakzatok), Spanyolország Franco és Portugália Salazar uralma alatt (új, antidemokratikus alkotmányok), a poszttotalitárius, szovjet típusú közép-kelet-európai rezsimek (Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, NDK, Románia), a bürokratikus-katonai formációk Latin-Amerikában (Brazília, Argentína,

³⁷⁹ LINZ: *i. m.* 103–104.

³⁸⁰ ARENDT: *i. m.* 543.

³⁸¹ LINZ: *i. m.* 106–107.

³⁸² TAKÁCS: *i. m.* 285.

³⁸³ LINZ: *i. m.* 91.

³⁸⁴ TÓTH (2019/1): *i. m.* 37–61.

Chile, Uruguay) és emellett a világ legkülönbözőbb részein azonosítható autoriter rendszerek, például Idi Amin Dada (Uganda), Fidel Castro (Kuba), Szaddám Huszein (Irak), Ferdinand Marcos (Fülöp-szigetek) rendszerei.³⁸⁵

A főhatalom birtoklása egyrésztől származhat a karizmatikus személyi autoritásból, amikor a vezér személyes tulajdonságainak köszönhetően szerzi és tartja meg a hatalmat. Másrésztől származhat intézményi autoritásból is, amikor az intézményi szokások (pl. dinasztikus utódlás, informális alkuk és megállapodások) jelölik ki a vezért. Továbbá elkülöníthetők még e két alaptípus kombinációi is.³⁸⁶ A legfontosabb döntésekről nem a parlamentben, viták és egyeztetések közepette hoznak döntést, hanem egy annál szűkebb személyi körre kiterjedő, formális vagy informális szervezetben.³⁸⁷ A legtöbb autoriter rendszer hajlamos biztosítani a rendes igazságszolgáltatás függetlenségét egy bizonyos fokig, miközben a politikailag releváns ügyeket speciális bíróságokra, általában a katonai igazságszolgáltatáshoz helyezi át.³⁸⁸

E rendszerekben az alkotmány bár tartalmazza a szabadságjogokat, de ez nem jelent valódi korlátot a kormányzat számára, sőt valójában arra szolgál, hogy meghatározza a kiépülő vagy már kiépült elnyomó rendszer alkotmányjogi karakterét.³⁸⁹ Gyakori, hogy az alkotmány egységes állam- és nemzetfelfogást tükröz azáltal, hogy elköteleződik valamilyen vallási vagy szekuláris ideológia mellett, esetleg nemzeti, etnikai preferenciákat fogalmaz meg.³⁹⁰

Az ideológia hiánya jellemzi, helyette az úgynevezett megkülönböztető mentalitást alkalmazza. A mentalitás intellektuális attitűd, pszichés hajlam, alaktalan és ingadozó. A mentalitást nehezebb a tömegek között elterjeszteni, kevésbé használható fel az oktatásban, kevésbé valószínű, hogy konfliktusba kerül a vallással vagy a tudománnyal, és nehezebb a lojalitás próbájaként felhasználni. A mentalitás homályossága tompítja a koalícióban lévő törésvonalakat, lehetővé téve a hatalom birtokosai számára, hogy megtartsák a különböző elemek lojalítását.³⁹¹ Ugyanakkor az autoriter rendszerek egyes típusaiban alkalmazzák az elnyomás különböző eszközeit,

³⁸⁵ TÓTH Gábor Attila: Autokráciából demokráciába: új alkotmányozási modellek vázlata. *Fundamentum*, 2022/1-2. sz. 8. További példák az autoritarizmusra lásd Takács: i. m. 292–295.

³⁸⁶ TÓTH Gábor Attila: Demokrácia és diktatúra között: az autoritarizmus. *Fundamentum*, 2016/2-4. sz. 9.

³⁸⁷ TÓTH (2016): i. m. 10.

³⁸⁸ LINZ: i. m. 109.

³⁸⁹ TÓTH Gábor Attila: *Nemdemokrácia: Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai*. Oriold és Társai, Budapest, 2024, 251.

³⁹⁰ TÓTH (2016): i. m. 9.

³⁹¹ LINZ: i. m. 162–164.

például a bebörtönzéseket, a politikailag motivált gyilkosságokat vagy épp a közhatalmi erőszakszervezeti funkciót megvalósító fegyveres félkatonai szerveződéseket.³⁹²

Az autoriter rendszereket *korlátozott pluralizmus* jellemzi.³⁹³ A korlátozások lehetnek szigorúak vagy mérsékelték, lehetnek jogi vagy *de facto*, és lehetnek csak a pártokra és politikai csoportokra vagy az érdekcsoportokra is alkalmazhatók. A döntő szempont az, hogy vannak olyan csoportok, amelyek függetlenek a rendszertől, és rendelkeznek bizonyos politikai befolyással. Tehát e rendszerek intézményesítik a korlátozott számú független csoport politikai részvételét, sőt, tulajdonképp ösztönzik megjelenésüket, de nem hagynak kétséget afelől, hogy végső soron az uralkodók határozzák meg, hogy mely csoportokat milyen feltételek mellett engednek létezni.³⁹⁴ Ez azt jelenti, hogy a rendszer megengedi, hogy különböző csoportok versengjenek egymással a hatalomért, de nem engedi, hogy ezt szabadon tegyék, úgy, ahogyan azt egy demokratikus rendszerben tennék. Tehát e csoportok nem rendelkeznek valódi autonómiával. Ennek következtében az autoriter rendszerekben gyakran megjelennek a *pszeudoellenzék* vagy *félellenzék* bonyolult mintázatai a parlamentben is, mely csoportok nem dominánsak vagy nem képviseltetik magukat a kormányzó csoportban, és amelyek részleges kritikát ugyan megfogalmaznak, de mégis hajlandók részt venni a hatalomban anélkül, hogy valódi veszélyt jelentenének a rendszer működésére.³⁹⁵ Ez a fajta működésmód valójában nem jelent mást, mint a politikai alternatívák ellehetetlenítését. Az érintett ellenzéki csoportok bár látszólagosan kontrollt jelenthetnek a kormánnyal szemben, de valódi alternatívát nem tudnak nyújtani. Ennek a felállásnak a végeredménye lényegében a választás nélküli szavazás lesz.³⁹⁶

Az alkotmány bár az emberi jogi egyezményeknek megfelelően tartalmazza a szabadságjogokat, de a gyakorlatban csak abból a célból ismeri el és védi őket, hogy kiszolgálják a nemzeti vagy vallási közösségeket, illetve az uralkodó társadalmi csoportok vagy osztályok érdekeit. Emellett az autoriter hatalom gyakran elutasítja a nemzetközi emberi jogi kontrollmechanizmusok belföldi érvényesülését is, illetve jellemző rá a faji, etnikai, vallási vagy osztályalapú kirekesztés.³⁹⁷

³⁹² TÓTH (2024): i. m. 261.

³⁹³ LINZ: i. m. 175–176.

³⁹⁴ LINZ: i. m. 161.

³⁹⁵ LINZ: i. m. 168.

³⁹⁶ TÓTH (2016): i. m. 10.

³⁹⁷ TÓTH (2024): i. m. 260.

Az autoriter rendszerekben a civil társadalom a pszeudoellenzékhez hasonlóan csupán *látszólagos függetlenséggel* rendelkezik, mert a rendszer jellegéből adódóan a „felülről lefelé” ható erők dominálnak. Ez azt jelenti, hogy kizárólag azokat a szervezeteket engedélyezi a hatalom, amelyek a hatalom számára nem veszélyes területeken működnek felülről irányíthatók és hasznosíthatók a hatalom célkitűzéseinek megvalósításához, illetve amelyeken keresztül ellenőrizhetővé válnak a társadalom tagjai. Viszont a nem kívánt civil szereplők ellen pénzügyi, igazgatási és büntetőjogi szankciókat alkalmaznak.³⁹⁸ A hagyományos autoriter rendszerek sokféleségéből adódóan a civil társadalom megjelenési formái is nagyon eltérőek. A korlátozott pluralizmus autoriter dinamikájának bemutatásához Linz kategorizálását használom.³⁹⁹

A *bürokratikus-katonai autoriter rendszerekben* a hadsereg tisztjei és bürokratái által túlsúlyban lévő koalíció létrehozza a kormány ellenőrzését, vagy a hadsereg magához ragadja az országvezetést, gyakran az államfői pozíciót birtokló tábornokok rotációs cseréjével. Jellemzően lehetővé teszik a többpártrendszer, ugyanakkor nagyon figyelnek arra, hogy a választási folyamat ne kínáljon érdemi lehetőséget a szabad választásokra. A kooptáció, a korrupció, az elnyomás, vagy akár ezek együttes alkalmazásával képesek biztosítani a választáson induló pártok együttműködését, alárendeltségét, illetve eredménytelenségét. A végső cél, hogy kizárják a független és ellenőrizetlen elemek megjelenését a hatalomban való részvételből.⁴⁰⁰

Az *autoriter korporativizmus* alapjaiban különbözik a szabad egyesülési jogot biztosító rendszerektől, mert az állam által, tehát felülről kialakított és létrehozott szerveződések jelenti, amelyek végső soron kényszerítés eredményei, illetve a társadalom egyik ellenőrzésének eszközei. Az állam azért részesíti előnyben a korporatív szakmai szervezeteket, mert tart a spontán módon létrejövő szervezetektől, amelyek nagyon különféle érdekeket képviselhetnének. Az érdekcsoportok képviselői általi képviseleti rendszernek látens szerepe van bizonyos rétegek jogfosztására azáltal, hogy a mandátumokat a foglalkozások között osztják el, vagy azáltal, hogy a választójogot nyíltan és formálisan a proletariátusra korlátozzák. Az érdekképviselések nem általánosságban nyilvánítanak véleményt a felmerülő kérdésekben, szavazatukkal

³⁹⁸ Lásd a példákat CAVATORTA, Francesco (ed.): *Civil Society Activism under Authoritarian Rule: A Comparative Perspective*. Routledge, London – New York, 2013.

³⁹⁹ Fontos azonban megjegyezni, hogy Linz leíró elmélete sem mentes a feszültségektől, ami abból adódik, hogy nem egyszerű feladat a nem demokratikus kormányzás sokféle változatát egyetlen tekintélyelvűség-elméletbe foglalni. Ennek ellenére az általa kialakított kategóriák jól szemléltetik az autoriter tendenciák sokszínűségét.

⁴⁰⁰ LINZ: i. m. 184–208.

kizárólag a saját specifikus érdekeiket előnyben részesítő intézkedéseket kívánják befolyásolni.⁴⁰¹

A *fasiszta-mobilizáló autoriter rendszerek* ideologikusabbak és részvételibb jellegűek, mint a bürokratikus-katonai rendszerek vagy a korporatív autoritarizmus. Nagyobb mértékben biztosítják a részvétel lehetőségét a polgárok számára. A fasizmus az egy nemzetben, a termelésben részt vevők szolidaritását helyezi előtérbe más nemzetekkel szemben. A fasiszta pártok populista felhívásai jelentős vonzerővel bírtak az osztályellentétek által megosztott és a modern tömegpártok által mozgósított társadalmakban. Ideológiájuk új alternatívát kínált, amely a munkásosztály nemzeti közösségbe való integrálását és érdekeinek más nemzetekkel szembeni érvényesítését ígérte. E rendszerek széles skálán mozogtak az egyetlen párttól, amelynek uralma bizonyos pillanatokban a totalitárius modellhez közelített, olyan rezsimekig, amelyekben a párt csak egy kisebb partner volt az erők koalíciójában.⁴⁰²

A *faji és etnikai „demokráciák”* paradox fogalma azokat a rendszereket foglalja magában, amelyekben a politikai folyamat a lakosság kisebbségéhez, egy fajilag meghatározott csoporthoz tartozók körében ugyan megfelel a demokrácia definíciójának, de egy másik faji csoportot tartósan kizár a korlátozott pluralizmusból. A faji és etnikai „demokráciákban” a fehér kisebbség számára biztosítva voltak a liberális demokratikus intézmények, a polgári szabadságjogok széles skálája és a szabad választások, ugyanakkor a nem fehérek jogait törvények keretében korlátozták (pl. a gyarmati rendszerekben). A faji demokrácia azonban nemcsak a nem fehérek feletti önkényuralmat jelenti. Valójában e koncepció egyre inkább kiterjeszthető a többség politikáját megkérdőjelező fehérek és a másként gondolkodók polgári szabadságjogainak és politikai véleménynyilvánításának fokozódó korlátozására és megsértésére is.⁴⁰³

A *pretotalitárius autoriter rendszerekben* egy jelentőségteljes politikai csoport totalitárius utópiára törekszik, de még nem szilárdította meg teljesen a hatalmát és nem deklarálta a rendszer intézményi struktúráját. Ilyen helyzet az, amikor egy totalitarizmusra törekvő párt tömegszervezeteivel és félkatonai szervezeteivel nyomást gyakorol egy olyan névlegesen még mindig „alkotmányos” kormányra, amely törekszik egyes pártok betiltására, a polgári szabadságjogok korlátozására, és a különböző pártok egyes vezetőinek kooptálására, mások politikai semlegesítésére. E folyamat az összes

⁴⁰¹ LINZ: i. m. 208–217.

⁴⁰² LINZ: i. m. 217–227.

⁴⁰³ LINZ: i. m. 233–240.

vagy a legtöbb párt feloszlásával és egyes pártoknak a totalitárius irányultságú pártban való egyesülésével végződik. A kooptáltak relatív súlya és összekapcsolódása a független hatalmi bázisokkal döntő a totalitárius vagy autoriter végkifejlet szempontjából.⁴⁰⁴

A *poszttotalitárius autoriter rendszerekben* nagyobb hangsúlyt fektetnek a megjelenő csoportérdekekre, vagy legalábbis néhány kiemelkedő egyén véleményének szabad kifejezésére és ütköztetésére, ezáltal a csoportbefolyás bizonyos mértékig láthatóvá válik a döntéshozatalban. E rendszerekre jellemző a bürokratizálódás és professzionalizálódás folyamatainak megjelenése is, és e tendenciák ellentétesek a pártaktivisták és a polgárok részvételének és mozgósításának ideológiai hagyományával, amely hagyomány potenciálisan gyanús a kialakulóban lévő társadalmi pluralizmus szempontjából. A pártrendszer a társadalom különböző érdekeinek nélkülözhetetlen, tekintélyelvű döntőbírájaként tekint magára, amely elismeri létezésüket, de szabályozza kifejezésüket és korlátozza képviselőiket, miközben a végső döntés jogát megtartja magának.⁴⁰⁵

VII. Az új típusú autoriter szabályozási modell

Az új típusú autoriter rendszerek⁴⁰⁶ leírására nagyon sok fogalom létezik a politikatudomány és az alkotmányelmélet körében.⁴⁰⁷ Ugyanakkor a dolgozatban nem vállalkozom ezen fogalmak bemutatására és értékelésére, mert úgy gondolom, hogy bárhogyan is nevezzük az új típusú autoriter rendszereket, jellemvonásaik⁴⁰⁸ és a viszonyuk a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-khoz a fogalmak értékelése nélkül is egyértelműen körülhatárolható.

1. Az új típusú autoriter rendszerek karakterjegyei

⁴⁰⁴ LINZ: i. m. 240–245.

⁴⁰⁵ LINZ: i. m. 245–261.

⁴⁰⁶ Más néven nemdemokráciák, melyek törekszenek a demokrácia szimulálására. A fogalom mögötti megközelítésről lásd részletesebben TÓTH (2024): i. m. 263–339.

⁴⁰⁷ A fogalmak kavalkádjáról lásd részletesebben TAKÁCS: i. m. 296–301.; BÖCSKEI Balázs – HAJDU Nóra: Demokráciák, szürke zónák, hibrid rezsimek – egy terminológiai Babel megmászása. In: BÖCSKEI Balázs – SZABÓ Andrea (szerk.): *Hibrid Rezsimek: A politikatudomány X-aktái*. MTA TK Politikatudományi Intézet – Napvilág Kiadó, Budapest, 2019, 17–34. A fogalmak értékelő elemzését lásd TÓTH (2024): i. m. 164–178.

⁴⁰⁸ A legújabb autoriter rendszerek természetrajzáról lásd részletesebben KIS János: Demokráciából autokráciába. A rendszertipológia és az átmenet dinamikája. *Politikatudományi Szemle*, 2019/1. sz. 45–74.; KORNAI: i. m. 239–296.

Az új típusú autoriter rendszerek történeti és politikai háttérüket, alkotmányjogi jellemzőiket tekintve nagyon különbözőek, ugyanakkor azonosítható néhány közös karakterjegy, amelyek segítségével jellemezhetők.⁴⁰⁹ E rendszerek két módon jöhetnek létre: egy autokrácia gyengébb formája átalakulhat egy másik autoriter rendszerré, vagy egy alkotmányos demokrácia alakul át autoriter rendszerré.

Az autokráciák gyengébb formáinak, az autoriter rendszereknek a fennmaradása vagy összeomlása az intézményes korlátok és riválisok minőségétől és kezelésétől függ.⁴¹⁰ Amikor az autoriter vezérek a hatalmukat fenyegető veszélyeket nem képesek az intézményesülés megfelelő fokával elhárítani, gyakran erőszak alkalmazásával fosztják meg az autoriter vezetőket politikai és alkotmányos hatalmuktól, személyi szabadságuktól, vagyoni javaiktól, sőt akár életüktől is.⁴¹¹ Tehát az autoriter rendszerek vezetői hatalmukat akkor lesznek képesek megtartani, ha a hatalmukat fenyegető veszélyeket az intézményesülés megfelelő fokával hárítják el.⁴¹² Ilyenkor a diktátorok politikai hatalmat ruháznak át a demokratikusnak látszó intézményekre, hogy hatalmon maradjanak, és fenntartsák a stabilitást. A látszólagos hatalomátruházás egyrészt biztosítja e rendszerek számára a demokrácia minimális látszatát, másrészt biztosítja a túlélésüket azáltal, hogy ellensúlyozza a belföldi nyomást, és növeli a nemzetközi hírnevüket.⁴¹³ Tehát a modern autoriter rendszerek létrejöhetnek egyrészt a *diktatúrák liberalizálódása* által, amikor egy korlátozó rendszer még ellenőrizhető módon növeli az ország lakosainak szabadságát.⁴¹⁴

Másrésről napjainkban a demokratikus rendszerek jellemzőinek hanyatlása is feltűnő globális kihívássá vált,⁴¹⁵ hiszen míg korábban a demokratizálódási hullámok jellemezték az átalakulási folyamatokat, addig napjainkban ezen átalakulási hullámokkal teljesen ellentétes folyamatok figyelhetők meg, mely során *az alkotmányos demokráciák békés és látszólag demokratikus és legális módon átalakulnak autoriter rendszerekké. A*

⁴⁰⁹ Az áttekinthetőség kedvéért készítettem egy összehasonlító táblázatot, amelyben a hagyományos autokráciákat összehasonlítom az új típusú autoriter rendszerekkel, lásd Characteristics of the models: <https://airtable.com/appg4yqx82uvbGmRr/shrV5c65nSdgHlgd3> (2024.06.02.)

⁴¹⁰ BROWNEE, Jason: *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 202.

⁴¹¹ TÓTH (2016): i. m. 15.

⁴¹² GANDHI, Jennifer – PRZEWORSKI, Adam: Cooperation, Cooptation, and Rebellion Under Dictatorships. *Economics & Politics*, 2006/1. sz. 1–26.

⁴¹³ HEISS, Andrew: NGOs and authoritarianism. In: DAVIES, Thomas (ed.): *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*. Routledge, London – New York, 2019, 558.

⁴¹⁴ GEDDES, Barbara – WRIGHT, Joseph – FRANTZ, Erica: Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set. *Perspectives on Politics*, 2014/2. sz. 313.

⁴¹⁵ Lásd LÜHRMANN, Anna – LINDBERG, Staffan I.: A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 2019/7. sz. 1095–1113.

kortárs democráciák erodálódása általában fokozatosan történik és a jog adta kereteket használja ki, emiatt a modern autoriter rendszereket sokkal nehezebb elkülöníteni a rosszul működő democráciáktól.⁴¹⁶ E keretek között a korábban szabadságot biztosító rendszer fokozatosan elkezd korlátozni az ország lakosainak biztosított jogokat.

A kutatók egy része a *populizmus* térnyeréséhez köti ezt a jelenséget.⁴¹⁷ A populizmus egy ideológia vagy politikai mozgalom, amely a társadalmat két homogén és ellentétes csoportra osztja fel: a homogén népre és vele szemben egy különleges érdekcsoportra (pl. nemzetközi szervezetek, bevándorlók, bizonyos kisebbségi csoportok).⁴¹⁸ Azt állítja, hogy a politikának elsősorban a „nép akaratát” kell kifejeznie, amellyel a populizmus képviselői (pártok, kormányzó párt) azonosítják magukat, azaz a populista logika magában foglalja az ideális nép, az erkölcsileg tiszta többség vízióját.⁴¹⁹ Ellenfeleiket legyőzendő ellenségként, a demokratikus politikai küzdelmet bizonytalan kimenetelű harcként láttatják.⁴²⁰ Az alkotmányos folyamatok egy olyan sajátos formájáról van szó, amely relativizálja a jogállamiságot, a democráciát és az emberi jogokat a politikailag érzékeny kérdésekben.⁴²¹ Tehát a populizmus három elemből épül fel: népközpontúságból, elitellenességből és pluralizmus-ellenességből.⁴²² Sokféle variációja létezik, mert a globálisan ható tényezők mellett nagy hatással bírnak a helyi sajátosságok is (pl. történelmi múlt), amelyek befolyásolják, hogy melyik országban milyen elemek összességéből tevődik össze a populista politikai retorika,⁴²³ de abban minden variációja megegyezik, hogy ha egy populista megvalósítja a jogi korlátok nélküli, erős végrehajtó hatalmat, akkor a rendszer elkerülhetetlenül autoriter állammá válik.⁴²⁴

Az új típusú autoriter rendszerek fontos ismérve, hogy *pluralistának mutatkoznak*, de a valóságban csak *korlátozott és látszólagos pluralizmust* valósítanak meg. E

⁴¹⁶ TÓTH (2016): i. m. 14.

⁴¹⁷ Lásd például BLOKKER, Paul: Populism as a Constitutional Project. *I•CON*, 2019/2. sz. 536–553.; MUDDE, Cas: Europe’s Populist Surge: A Long Time in the Making. *Foreign Affairs*, 2016/6. sz. 25–30.

⁴¹⁸ SZENTE Zoltán: The myth of populist constitutionalism in Hungary and Poland: Populist or authoritarian constitutionalism? *I•CON*, 2023/1. sz. 135.

⁴¹⁹ ARATO, Andrew: Political theology and populism. In: DE LA TORRE, Carlos (ed.): *The promise and perils of populism: Global Perspectives*. The University Press of Kentucky, Lexington, 2014, 35.

⁴²⁰ BENEDEK: i. m. 43.

⁴²¹ SZENTE: i. m. 3.

⁴²² KREKÓ, Péter: Populism in Power: The tribal Challenge. In: FORGAS, Joseph P. – CRANO, William D. – FIEDLER, Klaus (eds.): *The Psychology of Populism: The Tribal Challenge to Liberal Democracy*. Routledge, New York – London, 2021, 241.

⁴²³ BUGARIC, Bojan: Central Europe’s descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism. *I•CON*, 2019/2. sz. 598–599.

⁴²⁴ COHEN, Jean L.: Populism and the Politics of Resentment. *Jus Cogens*, 2019/1. sz. 17–20.

rendszerekben a vezér olyan törvények alapján rendezi be uralmát és olyan alkotmányt fogadtat el, amelyek látszatra kevésbé térnek el a demokratikus jogrendszerekben elfogadott törvényektől és alkotmányoktól.⁴²⁵ Ennélfogva egy demokratikus és egy modern autokratikus állam alkotmánya nagyon kevésbé különbözik egymástól, valójában egy autoriter állam alkotmánya ugyanazokat a fogalmakat használja, mint egy demokratikus állam alkotmánya, a különbség a fogalmak tartalmában azonosítható. Ebből adódóan a valódi alkotmányos helyzetet az adott államban csak a helyi politikai és a társadalmi összefüggéseivel együtt érdemes vizsgálni.⁴²⁶ A felszínen beazonosítható hasonlóságok ellenére valójában a modern autokrácia a demokráciának csupán a látszata.⁴²⁷ A gyakorlatban az alkotmány nem korlátozza a kormányzatot, hanem csak körülírja a kiépülő vagy már kiépült elnyomó rezsim alkotmányjogi karakterét, és gyakran tükröz valamilyen vallási vagy szekuláris ideológiai elköteleződést.⁴²⁸ A vezér szerepe kiemelkedő, emiatt könnyen felhasználja a jog eljárásait és intézményeit arra, hogy akarata és céljai törvények és rendeletek formájában érvényesüljenek. Ennek a rendszernek az ad erőt, hogy az alkotmány és a törvények egypárti uralomra vannak szabva.⁴²⁹ Ezt kihasználva a vezér különböző válsághelyzetek bekövetkeztekor (pl. terrorizmus, pénzügyi válság) gyakran szükségállapotot hirdet ki, hogy intézményesítse a jogi korlátoktól mentes, önkényes végrehajtó hatalmat.⁴³⁰ Emellett az alkotmány módosítása is eszközként funkcionálhat a vezér hatalmának megtartásában, például azáltal, ha meghosszabbítja a vezér hivatali idejét, vagy bővíti a vezér újraválasztásának lehetőségét.⁴³¹

A modern autokrata többpárti választásokon győz. Viszont a választások szabályozása és gyakorlata nem felel meg a demokratikus elveknek, mert csak részben tartalmazza a nemzetközi emberi jogi normákból és az alkotmányosság elveiből levezethető, a szabad és tisztességes választásokra vonatkozó előírásokat. Ez pedig

⁴²⁵ TÓTH: (2022): i. m. 10.

⁴²⁶ UITZ Renáta: Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. *I•CON*, 2015/1. sz. 279–300.

⁴²⁷ SCHEDLER, Andreas: *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford University Press, Oxford, 2013, 54–61.

⁴²⁸ TÓTH Gábor Attila: Authoritarianism. In: GROTE, Rainer – LACHENMANN, Frauke – WOLFRUM, Rüdiger: *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Max Planck Foundation – Oxford University Press, Oxford, 2017, 5–6.

⁴²⁹ TÓTH Gábor Attila: *Az alaptörvény eltörlése*.

<https://444.hu/2021/10/23/toth-gabor-attila-az-alaptorveny-eltorlese> (2022.10.30.)

⁴³⁰ TÓTH Gábor Attila: Breaking the Equilibrium: From Distrust of Representative Government to an Authoritarian Executive. *Washington International Law Journal*, 2019/2. sz. 330.

⁴³¹ TÓTH (2016): i. m. 16.

egypárti hegemoniát eredményez. Továbbá a rendszerbe oltott hiányok következtében az autoriter vezér képessé válik a választási eljárások és a választások kimenetelének ellenőrzésére.⁴³² Ez jelentheti a választói listák manipulálását vagy az eredmények meghamisítását, ami befolyásolhatja a választások eredményét, de ezek a beavatkozások mégsem olyan súlyosak, hogy a szavazás teljesen értelmetlenné váljon. Jelentheti az ellenzéki aktivisták, a szavazók és a szavazást figyelők megfélemlítését is, de az ilyen visszaélések sem elég súlyosak vagy szisztematikusak ahhoz, hogy megakadályozzák az ellenzéket abban, hogy országos kampányt folytasson. Emellett jelenthet egyenlőtlen versenyfeltételeket, a pénzügyekhez és a médiához való egyenlőtlen hozzáférést, valamint az állami intézményekkel való visszaélést a hivatalban lévők részéről.⁴³³ Sőt megvalósulhat áellenzéki csoportok (kamupártok) létrehozásával is, amelyek jelenléte megzavarhatja az ellenzéki pártok összefogását a kormányzó párttal szemben.⁴³⁴ A választások versenyfeltételeit szisztematikusán eltorzítják, ami által olyan politikai berendezkedés épül ki, ahol a nyertesek mindent visznek, a vesztesek pedig feketelistára kerülnek. Ez a mechanizmus a demokratikus intézményrendszer megkerülését, elfoglalását, kiüresítését jelenti.⁴³⁵ A választási rendszer eltorzítását szolgálhatja például az, ha az emigrációban élők nem szavazhatnak, vagy ha a rendszer preferálja a diaszpóra részvételét, ha büntetőjogi ítélet keretében eltiltják a választáson indulni szándékozó jelöltet a közügyek gyakorlásától, vagy ha átrajzolják a választókörzetek határait.⁴³⁶ A választások fenntartása egyfajta biztonsági szelepként működnek a társadalmi elégedetlenség szabályozására és a politikai változások korlátozására.⁴³⁷

A rendszer további meghatározó jellemzője, hogy a népszavazás intézménye nem képes a közhatalmat korrigáló közvetlen részvételi, illetve döntéshozatali formaként működni. Ennek oka abban rejlik, hogy a kívülről érkező kezdeményezések csak alkalmanként járnak sikerrel. Jellemzőbb, hogy ezt az autoriter kormányzat vagy valamely intézménye saját politikájának előmozdítása érdekében kezdeményezi.⁴³⁸ A népszavazások helyett sokkal gyakoribbak a nemzeti konzultációk, melyekkel a

⁴³² TÓTH (2017): i. m. 6.

⁴³³ LEVITSKY, Steven – WAY, Lucan A.: *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press, Cambridge, MA, 2010, 8.

⁴³⁴ TAKÁCS: i. m. 310.

⁴³⁵ BENEDEK István: Trójai faló és fügefalevél: a populizmus szerepe a globális demokráciakrízisben és posztmodern autokráciákban. *Metszetek*, 2021/1. sz. 36.

⁴³⁶ TÓTH (2024): i. m. 305–306.

⁴³⁷ BROWNLEE: i. m. 8.

⁴³⁸ TÓTH (2022): i. m. 8–9.

kormányzat törvényesíti a már korábban kialakított szakpolitikai elképzeléseket,⁴³⁹ vagy felhasználják egyes ellenségnek tekintett csoportok (pl. CSO-k, menekültek, kisebbségek) ellen az ellenségkép erősítésére.

További jellemzője a rendszernek, hogy az alkotmányos demokráciák formális mechanizmusai látszólag megmaradnak, tehát nem iktatják ki őket teljesen, de az alkotmányos hatáskörök teljesen kiegyensúlyozatlanok, azaz nagymértékben kiüresítik a működésüket és oly mértékben függnék a rezsimtől, hogy nem rendelkeznek valódi autonómiával.⁴⁴⁰ A fékek és ellensúlyok nem ellensúlyoznak, hanem kiszolgálják a túlhatalommal rendelkező vezért.⁴⁴¹

A rendszer dinamikája a törvényhozó hatalomnak is alárendelt szerepet szán azáltal, hogy a „népakarat” artikulálásának és koordinálásának jogilag formalizált eljárásai eltorzulnak vagy megszűnnek. Ebből kifolyólag a parlamentáris képviseleti kormányzás normális eszköztára feleslegessé válik, mert a vezér „képes” érzékelni és kifejezésre juttatni a „népakaratot.”⁴⁴² A legfontosabb döntések nem a törvényhozás keretében születnek meg, azokat a rendszer vezetője és/vagy egy körülötte lévő szűk kör hozza meg. Az ellenzék szerepe kimerül az autoriter rendszerek legitimálásában, azáltal, hogy a törvényhozásban való részvétel lehetőséget nyújt arra, hogy érdekeit a rendszer keretein belül érvényesítse. Ugyanis amikor az ellenzék nem lát esélyt arra, hogy belátható időn belül megdöntse a vezetőt, akkor a végtelen várakozás helyett a korlátozott befolyást részesítheti előnyben. Ennek okán egy autoriter vezető számára ideális megoldás egy olyan törvényhozás, amely felszívja azon csoportok politikai energiáit, amelyek egyébként megpróbálnák megdönteni a hatalmát. Ebben az esetben a pártok jelenléte nem jelent valódi részvételt a törvényhozásban.⁴⁴³

Az autoriter vezetők gyakran használják fel az igazságszolgáltatási intézményeket a rendszereiket sújtó számos diszfunkció ellensúlyozására. A bíróságok segítenek fenntartani a társadalmi kontrollt, emiatt a különböző típusú bírósági ügyeket különböző színterekre irányítják. Segítenek vonzani a külföldi tőkét, fenntartani a bürokratikus fegyelmet, és elfogadtatni a népszerűtlen politikákat. Emellett az autoriter vezetők

⁴³⁹ Erre kiváló példa a családok védelméről szóló 2018-as magyarországi nemzeti konzultáció lásd részletesebben KÖVÉR Ágnes: Nemzeti Konzultáció 2018 - A családok védelméről: töprengések a konzultáció „kérdéseiről”, 2. rész. *TNTeF*, 2019/2. sz. 23–38.

⁴⁴⁰ FRANTZ, Erica – EZROW, Natasha: *The Politics of Dictatorship: Institutions and Outcomes in Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, 2011, 7.

⁴⁴¹ TÓTH (2022): i. m. 10.

⁴⁴² TÓTH (2024): i. m. 318.

⁴⁴³ GANDHI – PRZEWORSKI: i. m. 14–15.

megkísérélhetik pótolni a megkérdőjelezhető legitimitásukat is azáltal, hogy az igazságszolgáltatási intézményeknek bizonyos fokú autonómiát biztosítanak, amelyek látszólagos függetlensége az önkényes uralom korlátozását hivatott jelképezni.⁴⁴⁴ A látszólagos autonómia abban is jól megmutatkozik, ahogyan törekszenek a bírói aktivizmus visszaszorítására azáltal, hogy ösztönzőket biztosítanak a bírói önkorlátozásnak, szétagolt igazságszolgáltatási rendszert alakítanak ki, korlátozzák az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, és ellehetetlenítik az igazságügyi támogató hálózatokat.⁴⁴⁵ Ugyanakkor a látszólagos autonómia ellenére nem létezik független és pártatlan igazságszolgáltatás az olyan ügyek esetében, amelyek veszélyeztethetnék a rendszer integritását vagy lényeges alkotóelemeinek működését.⁴⁴⁶

Az alkotmánybíróságok a demokrácia őrzői, feladatuk az emberi jogokat sértő autoriter tendenciák megfékezése. Éppen e szerep miatt az autoriter hatalom törekszik destabilizálni az alkotmánybíróságokat,⁴⁴⁷ személyi összetételüket, hatásköreiket, valamint intézményi és pénzügyi függetlenségüket szabályozó alkotmányos és törvényi rendelkezéseket oly módon módosítják, hogy végeredményként a tekintélyelvű vezető akarata szerint kinevezett alkotmánybírák döntései hozzájárulnak a rendszer megerősítéséhez,⁴⁴⁸ vagyis legitimáló szerepet töltenek be ahelyett, hogy az alapvető jogok végső őrzőjeként funkcionálnának.⁴⁴⁹

Összességében az új típusú autoriter rendszerekben az áldemokratikus intézményeket egytől egyig függő helyzetben tartják, hogy ezzel biztosítsák, hogy ne alakuljon ki valódi hatalmuk vagy autonómiájuk.⁴⁵⁰ Ezáltal az autokraták a stabilitás fenntartására használják ezeket az intézményeket, hiszen e rendszerek túlélésének a kulcsa az intézményi függetlenség és az ellenőrzés megfelelő egyensúlyának megtalálásában rejlik.⁴⁵¹

⁴⁴⁴ TÓTH (2022): i. m. 9.

⁴⁴⁵ GINSBURG, Tom – MOUSTAFA, Tamir (eds.): *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008, 1–22.

⁴⁴⁶ TÓTH (2017): i. m. 6.

⁴⁴⁷ BAER, Susanne – KOVÁCS, Kriszta – VOGEL, Maya: *Constitutionalism Today: The Prospects of the European Constitutional Community*. In: KOVÁCS, Kriszta (ed.): *The Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central Europe*. HART PUBLISHING, OXFORD, 2023, 195.

⁴⁴⁸ TÓTH (2019/2): i. m. 328.

⁴⁴⁹ ZOTÉÉVA, Anna – KRAGH, Martin: *From Constitutional Identity to the Identity of the Constitution: Solving the Balance of Law and Politics in Russia*. *Communist and Post-Communist Studies*, 2021/1-2. sz. 176.

⁴⁵⁰ FRANTZ – EZROW: i. m. 7.

⁴⁵¹ HEISS: i. m. 562.

Mindemellett e rendszerek alkotmányainak jellemzője, hogy bár formálisan deklarálják az alapvető jogokat, de az alkotmányi megszövegezés önkényes szűkítést, jogkorlátozást tartalmaz, vagy a jogok a joggyakorlatban kikényszeríthetetlenek. Bár az alapvető jogok katalógusa az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából és a regionális emberi jogi szerződésekből származó nemzetközi normákra épül, de számos bekezdés mégis ellentétes a nemzetközi emberi jogi normákkal. Jellemző, hogy az alapvető jogok csak egy meghatározott közösség, jellemzően az uralkodó társadalmi csoport vagy osztály érdekeit szolgálják, és e körök érdekeinek védelmére hivatkozva az érintett alapvető jogokat meg lehet tagadni a társadalom többi tagjától.⁴⁵²

Továbbá az új típusú autoriter rendszerek gyakran hivatkoznak az alkotmányos identitásuk vagy a nemzeti identitásuk megsértésére, amikor a nemzetközi intézmények és a nemzetközi bíróságok számonkérik rajtuk egyes alapjogok megsértését.⁴⁵³ Ugyanakkor az alapjogok partikularista/lokális értelmezésének is az egyetemes elvek által kijelölt keretek között kell maradnia, tehát az alapjogok korlátozásakor a nemzetközi mércék minimum szintjét biztosítani kell. Autoriter keretek között erre nincs törekvés, annak ellenére, hogy a nemzetközi bíróságok az ítéleteik meghozatala során figyelembe veszik egy-egy ország társadalmi, kulturális, vallási sajátosságait, és emiatt nagyon is tág mozgásteret biztosítanak az egyes országoknak az erkölcsileg megosztó kérdésekben.

A modern autoriter rendszerekben nehezen fenntartható a nyilvánosság érvényesülése, ugyanis a legtöbb autoriter államban a nyilvános viták színterét, ahol az állam intézkedései megkérdőjelezhetők és megtámadhatók lennének, erősen korlátozzák.⁴⁵⁴ A tekintélyelvű államok jelentős erőforrásokat fordítanak arra, hogy ellehetetlenítsék a független médiát,⁴⁵⁵ eltorzítsák a közszolgálati és a magánmédia minden szintjét,⁴⁵⁶ létrehozzák a szelektív nyilvánosságot,⁴⁵⁷ illetve arra is, hogy megakadályozzák a civil társadalom azon törekvéseit, hogy létrehozzák a nyilvános viták

⁴⁵² TÓTH (2016): i. m. 12–13.; TÓTH (2017): i. m. 6–7.

⁴⁵³ Az alkotmányos vagy nemzeti identitás problematikájáról lásd részletesebben: KOVÁCS, Kriszta: Identities, the Jurisprudence of Particularism and Possible Constitutional Challenges. In: KOVÁCS, Kriszta (ed.): *The Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central Europe*. HART PUBLISHING, OXFORD, 2023, 1–30.

⁴⁵⁴ ARATO, Andrew – COHEN, Jean L.: *Populism and Civil Society: The Challenge to Constitutional Democracy*. Oxford University Press, Oxford, 2022, 129.; MECHKOVA, Valeryia – LÜHRMANN, Anna – LINDBERG, Staffan I.: How Much Democratic Backsliding? *Journal of Democracy* 2017/4. sz. 162–169.

⁴⁵⁵ MÄLKSOO, Maria: The normative threat of subtle subversion: the return of ‘Eastern Europe’ as an ontological insecurity trope. *Cambridge Review of International Affairs*, 2019/3. sz. 370.; BUGARIC: i. m. 605.

⁴⁵⁶ POLYÁK Gábor – URBÁN Ágnes: Az elhalkítás eszközei. Politikai beavatkozások a médiapiac és a nyilvánosság működésébe. *Médiakutató*, 2016/3–4. sz. 109–123.

⁴⁵⁷ TAKÁCS: i. m. 313.

színtereit.⁴⁵⁸ Ezzel egy időben az autoriter államok jelentős erőforrásokat fordítanak egy olyan hegemon diskurzus fenntartására, amely legitimálja a fennálló rendszert, illetve politikailag és diskurzusilag lehetetlenné teszi a politikai alternatívákat.⁴⁵⁹ Tehát az autoriter hatalom törekszik az alternatív értelmezések és hangok kiszorítására a nyilvános diskurzusból, és „*minél autoriterebb a hatalom, annál kevésbé viseli el az alternatív értelmezések megjelenését, a kánontól való eltérést*”⁴⁶⁰, vagyis igyekszik elnyomni a politikai identitás szabad megválasztásának lehetőségét.⁴⁶¹

Az új típusú autoriter rendszerek általában hasznosnak vagy jónak tekintik a kizárólagosan szolgáltatást nyújtó nonprofit CSO-kat, amelyek a többségi érdekeket képviselik szolgáltatásaik nyújtása közben, és nem törekszenek a kormányzati döntések befolyásolására, illetve nem képviselnek a kormányzati szakpolitikai álláspontokkal ellentétes véleményt.⁴⁶² Vagyis megtűrik a hatalmukat nem veszélyeztető, számukra nem ártalmas CSO-kat és ezzel mintegy azt a látszatot keltik, hogy a civil társadalom szabadsága biztosított. Ezzel szemben a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k *egyenlősége és szabadsága nem valósulhat meg*, mert az autoriter hatalom nem tűri el a kritikát. Ebből adódóan e keretek között *a civil társadalom autonómiája csupán korlátozott és látszólagos lehet*.

2. Az új típusú autoriter rendszerek és a civil szervezetek kapcsolata

Az új típusú autoriter rendszerekben az állam és a kritikus civil társadalom közötti kapcsolatot a kormányzatok által egyoldalúan dominált stratégiával lehet leírni, amelyet Najam nyomán *4K stratégiának*⁴⁶³ nevezhetünk, és amelyet négy kulcsfogalomban lehet megragadni: a kooptálás, a kiszorítás, a kényszerítés és a kreálás stratégiáiban.

A *kooptálás* stratégiáját akkor alkalmazzák a kormányok, ha egy területen a kormányzat és a CSO-k hasonló stratégiákat alkalmaznak, de eltérő célokat preferálnak. Ilyen területek tipikusan az alapfokú oktatás vagy az egészségügyi és szociális

⁴⁵⁸ LEWIS: i. m. 331.

⁴⁵⁹ LEWIS: i. m. 333.

⁴⁶⁰ KÖVÉR (2019): i. m. 28.

⁴⁶¹ O'DONNELL, Guillermo – SCHMITTER, Phillippe C. – WHITEHEAD, Laurence: *Transitions from authoritarian rule*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, 48.

⁴⁶² TOEPLER: i. m. 9–11.

⁴⁶³ Najam 4C modellje (Cooperation, Co-optation, Complementarity, Confrontation) bár foglalkozik a hatalmi aszimmetria kérdéseivel, nem tud megfelelően reflektálni egy autoriter rendszerben megvalósuló – a kényszerítések sokaságával operáló – kormányzati hegemonia törekvésére. Lásd NAJAM, Adil: The Four-C's of Third Sector–Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. *Nonprofit Management and Leadership*, 2000/4. sz. 384–389.

szolgáltatások.⁴⁶⁴ A kooptálás folyamatában a kormányzat célja, hogy a CSO-k célpreferenciái megváltozzanak. Abban az esetben, ha a CSO-k ellenállnak és nem hajlandók elmozdulni a kormányzati célkitűzések irányába, akkor a kormányzat arra fog törekedni, hogy megtalálja azt a szférát, vagy azokat a konkrét szereplőket, akiket a jogszabályi környezet átalakításával és pénzügyi támogatással olyan pozícióba tud hozni, hogy a kormányzati célkitűzéseket meg fogják valósítani, az adott területen háttérbe szorítva a CSO-k stratégiáit. A kooptálás egy átmeneti állapot, amelyben a hatalmi aszimmetria fogja eldönteni, hogy a fejezetben bemutatott másik három kategóriából melyik megoldásban konszolidálódik a helyzet.⁴⁶⁵

A *kiszorítás* stratégiáját általánosan alkalmazza a rendszer olyan CSO-k esetében, amelyek a kormány iránti lojalitásnál a célcsoportjaik érdekeit fontosabbnak tartják, és fenn kívánják tartani autonómiájukat. A kiszorítás olyan mechanizmusokat jelent, amelyekkel a kormányzat szelektálni tud a CSO-k között aszerint, hogy az adott CSO támogatja-e a kormányzati törekvéseket vagy sem. Alapulhat jogszabályváltozáson, amely például az állami támogatások rendszerét alakítja át, centralizálja. A központi, kézi vezérlésű pénzosztás következtében a civil társadalom összekapcsolódik az autokratikus állami hatalommal. Olyan elemeket építenek bele a támogatások szétosztásába, amelyek biztosítják a kormányzati érdekek érvényre juttatását. Emellett a kiszorítás stratégiájának része a független civilek gyanúba keverése és a civil társadalom iránti közbizalom megingatása, amely kampányokban és jogi aktusokban ölt testet.

A *kényszerítés* kategóriájánál elmondható, hogy a kormányok a CSO-kkal szembeni hatalmukat nyílt elnyomásra és zaklatásra használják fel. A társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k esetében merül fel, és általában összekapcsolódik a kiszorítás stratégiájával. Ennek oka a társadalmi kontrollfunkció tartalmában rejlik, mely funkció pontosan azon visszáságokra (pl. a fékek és ellensúlyok rendszerének rendellenességeire, az állami korrupcióra, a személyi összeférhetlenségi problémákra, az emberi jogi jogsértésekre) hívja fel a figyelmet, amelyek egy autoriter kormányzat sajátosságai. Ebből adódóan egyfajta konfrontáció azonosítható a kormányzat és a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k között, amely a kormányzati oldalról olyan intézkedések és jogszabályok megalkotásában realizálódik, amelyek célja az érintett CSO-k működésének és tevékenységeinek rendszerszintű, módszeres korlátozása. A korlátozások delegitimálják a szervezetek működését és marginalizálják a szervezetek

⁴⁶⁴ NAJAM: i. m. 388.

⁴⁶⁵ NAJAM: i. m. 388–389.

által kifejezhető hatásokat az emberi jogok és az érdekérvényesítés különböző területein, miközben a törvények megsértése különböző szankciókat von maga után. Ez az autoriter működésmód együtt jár a közvetlen politikai tevékenység (a politikai pártok munkája) és minden más, tehát a közpolitika és a közérdekű ügyek területén végzett polgári tevékenység közötti szándékos összemosással. Ellenséggként tekintenek a civil társadalom egy részére, hiszen a politikai érdekérvényesítés területén tevékenykedő CSO-kat károsnak vagy akár veszélyesnek bélyegezhetik.⁴⁶⁶ Az új típusú autoriter rendszerekben a politikailag érzékeny területekkel foglalkozó társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kat valójában ellenzéki pártként kezelik, és miután rendszeridegennek minősítik őket, törekszenek a felszámolásukra. Csakhogy a politikai kérdéseket is érintő munka megcélzása aránytalan hatással lehet a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kra, mivel munkájuk szorosan kapcsolódik azon törekvésekhez, amelyek kifejezett célja a jogi és politikai változások megvalósítása. Emellett az is jellemző, hogy a kormányzat egyoldalúan felmondja az érintett CSO-kkal kötött korábbi megállapodásait, ami a CSO-k munkáját tekintve szintén akadályozó tényezőként jelenik meg.

A *kreálás* stratégiája keretében a kormányzat erőfeszítéseket tesz egy új, lojális civil társadalom megteremtésére, mely a GONGO-k létrehozásában és támogatásában érhető tetten. A saját „civil szervezeti” háttér, azaz a GONGO-k működése a kormányok által meghatározott politikai célkitűzések megvalósítását szolgálja. Ennek tipikus módja, hogy a kormány azon szakpolitikai területeken hozza létre a GONGO-kat, amelyeken hegemoniát szeretne teremteni, hiszen ezeket a szervezeteket bármikor lehet mozgósítani az adott szakpolitika körében felmerülő diskurzusban. Hatásukat tekintve képesek a nyilvánosságban legitimálni a kormányzati álláspontot. Ezáltal e szervezetek működése egy igen erőteljesen kizorító jellegű hatást valósít meg a független, alulról szerveződő CSO-kkal szemben, illetve a demokratikusnak látszó intézmények felhasználásával a kormányzat nem a demokratikus kormányzás javítását, hanem az autoriter működésmód stabilitásának javítását valósítja meg.

VIII. A civil szervezetek helyzete Magyarországon⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ HUMMEL, Siri: Germany's Contested Civil Society in a Time of Politization. *Nonprofit Policy Forum*, 2022/3. sz. 195–210.

⁴⁶⁷ A fejezet elkészítéséhez felhasználtam két korábbi tanulmányomat: DEÁK Izabella: A watchdog funkciót ellátó civil szervezetek működésének korlátairól. *Jogtudományi Közöny*, 2021/5. sz. 217–227.; KÖVÉR, Ágnes – ANTAL, Attila – DEÁK, Izabella: Civil society and COVID-19 in Hungary: The complete annexation of civil space. *Nonprofit Policy Forum*, 2021/1. sz. 93–126.

A fejezet elsődleges célja, hogy az új típusú autoriter rendszerek fogalmi kereteit felhasználva bemutassam, hogy milyen kapcsolat van az állam és a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k között Magyarországon. A fejezet felépítése követi a 4K modell fogalmi struktúráját, jóllehet a CSO-k elleni magyarországi kormányzati intézkedések és egyes jogszabályok már nincsenek hatályban. Ugyanakkor úgy gondolom, hogy az új típusú autoriter rendszerekben beazonosítható kormányzat–civil társadalom kapcsolatok sokkal jobban megragadhatók, ha úgy közelítem meg a kérdéskört, mint egy országtanulmányt, ezáltal sokkal strukturáltabban írható le a vizsgált kapcsolatok kormányzati dominanciája. A korlátozó intézkedések bemutatása előtt felvázolom, hogy milyen keretek között működtek a CSO-k Magyarországon 1990 és 2010 között, illetve röviden ismertetem annak a közjogi átalakulásnak a folyamatát, amely a későbbiekben megalapozta többek között a 4K modellben leírt CSO-k elleni kormányzati fellépést is.

1. A civil szervezetek egyesülési szabadsága 1990-2010 között

Magyarországon a rendszerváltáskor elfogadott új alkotmány⁴⁶⁸ és az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (továbbiakban Egytv.) teremtette meg a CSO-k szabadságát és egyenlőségét azzal, hogy mindenkit megillető emberi jogként ismerte el az egyesülési jogot.⁴⁶⁹ A jogalkotó a visszaélések elkerülése céljából beépítette a szükséges korlátokat is az Alkotmány szövegébe, egyértelművé téve, hogy nem korlátozhatatlan jogról van szó. Az Alkotmány egyesülési jogról szóló szakasza – „63.§ (1) *A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni. (2) Politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre.*” – változatlan maradt az Alaptörvény elfogadásáig. Az Alkotmány mellett az egyesülési jogról szóló törvény tartalmazta a további tiltott egyesülési célokat és tevékenységeket. Tehát a rendszerváltás utáni első jogalkotási hullám keretében megszülettek az alapvető jogi szabályok, meghatározták mind a közhasznú, mind a civil nonprofit szervezetek jogi formáit, valamint a bejegyzésükre vonatkozó szabályokat.⁴⁷⁰ A CSO-k demokratikus

⁴⁶⁸ HALMAI Gábor: *Az egyesülés szabadsága: Az egyesülési jog története*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1990, 103. Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény 10. §-át.

⁴⁶⁹ KOVÁCS (2009): i. m. 2321–2322.

⁴⁷⁰ RIXER, Ádám: *Civil Society in Hungary: A Legal Perspective*. Schenk Verlag, Passau, 2015, 97.

keretek között működhetek, ennek következtében Magyarországon addig soha nem tapasztalt egyesületi élet bontakozott ki.⁴⁷¹

1.1. A civil szervezetek egyesülési jogát érintő alkotmánybíróági határozatok

Ehhez a folyamathoz nagyban hozzájárultak az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) egyesülési joggal kapcsolatos döntéseiben kifejtett alapelvek is, melyek az egyesülési jogról szóló törvény szüksézsavúságából adódóan segítettek értelmezni az egyesülési jog határait és a jogértelmezés mellett jelentős mértékben hozzájárultak a jogalkalmazáshoz is. Kizárólag azokat az AB döntéseket érintem, amelyekben a CSO-k létrehozásához, működéséhez és tevékenységeihez kapcsolódó alapelvek kerültek kimondásra.

Az AB az egyesülési jogról szóló törvényhez hasonlóan mindenkit megillető szabadságjogként definiálja az egyesülési jogot, mely *„kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való jog részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal.”*⁴⁷² Ebből adódóan minden embernek jogában áll, hogy másokkal szabadon megválasztott cél megvalósításának érdekében, többek között *„kulturális, vallási, tudományos, szociális, szabadidős közösséget hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezetekhez önként csatlakozzon, vagy onnan önként kilépjen.”*⁴⁷³ Tehát az egyesülési jog legfőképp a cél megválasztásának szabadságát és a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát jelenti, továbbá a szervezethez való csatlakozás önkéntességét, illetve az önkéntes kilépés lehetőségét.⁴⁷⁴

Az egyesületek alapítási szakaszához kapcsolódóan az AB-nak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az egyesülési jogról szóló törvény által előírt bírósági nyilvántartásba vételi kötelezettség sérti-e az egyesülési jog lényeges tartalmát.⁴⁷⁵ Az AB megállapította, hogy a többi alapvető jogokhoz hasonlóan az egyesülési jog sem gyakorolható korlátlanul, ezért alkotmányos az egyesületalakítás nyilvántartásba vételhez kötése.⁴⁷⁶ Kifejtette, hogy a hatályos szabályozás mindenki számára lehetővé teszi olyan közösségek létrehozását, amelyeknek nincs nyilvántartott tagsága, azaz amelyek nem működnek rendszeresen. Az ilyen szervezetek szabadon működhetnek, de nem

⁴⁷¹ KUTI Éva: *Hívjuk talán nonprofitnak*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1998, 5. fejezet. <http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/hivjuk.pdf> (2023.12.18.)

⁴⁷² 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 95.

⁴⁷³ Uo. 96.

⁴⁷⁴ 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 128.

⁴⁷⁵ 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 97.

⁴⁷⁶ Uo. 96.

minősülnek társadalmi szervezetnek. Viszont a társadalmi szervezeti lét közjogi feltétele a bírósági nyilvántartásba vétel, mely folyamat elsődleges célja, hogy megakadályozza a törvénnyel ellentétes célú szervezetek alapítását. A nyilvántartásba vétel során a bíróság kizárólag a nyilvántartást kérő szervezet céljának törvényességét vizsgálja, azaz az eljárás nem jelent tartalmi korlátozást, mert ha egy szervezet eleget tesz a jogszabályi feltételeknek, akkor a bíróság nem tagadhatja meg a nyilvántartásba vételt.⁴⁷⁷ Emellett az alkotmánybírák hivatalból megvizsgálták, hogy a hatályos nyilvántartásba vételi szabályok valóban kielégítik-e az alkotmányos követelményeket, és arra jutottak, hogy a jogalkotó nem teremtette meg az egyesülési szabadság érvényesüléséhez szükséges feltételeket azáltal, hogy az eljárásnak nincs egy maximalizált határideje. Ennek következtében az elhúzódó nyilvántartásba vételi eljárás olyan függő helyzetet teremt, amelynek indokolatlan fenntartása megakadályozhatja a társadalmi szervezetet céljának elérésében.⁴⁷⁸

Alapítási és tagsági szempontokat is érintett a Szivárvány-ügy. Az ügy alapját a Szivárvány Társulás a Melegek Jogaiért egyesület bejegyzésének Fővárosi Bíróság általi megtagadása képezte, mely döntést később a Legfelsőbb Bíróság is helyben hagyta. A döntést követően az egyesület alapítói felülvizsgálati kérelemmel éltek. A Legfelsőbb Bíróság elnöke a kérelem elbírálását megelőzően indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezés keretében értelmezze a gyermekek egyesülési szabadságának viszonyát a gyermekek azon jogával összefüggésben, hogy az állam részéről megilleti őket a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelem és gondoskodás. Másfelől meg kellett vizsgálni ezzel összefüggésben, hogy lehet-e tagja kiskorú a homoszexualitást védő szervezetnek.⁴⁷⁹

E kérdés vizsgálata során az AB arra jutott, hogy törvény vagy bírósági határozat kizárhatja vagy korlátozhatja a gyermekek tagságát homoszexualitással kapcsolatos szervezetekben.⁴⁸⁰ Az Alkotmánybíróság azzal érvelt, hogy az államnak a gyermekeket nem csupán a káros hatásoktól kell megvédenie, hanem az olyan kockázatvállalásoktól is, amelyek kapcsán életkoruknál fogva nem képesek megismerni és értékelni a

⁴⁷⁷ Uo. 97.

⁴⁷⁸ Uo. 103.

⁴⁷⁹ 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 75.

⁴⁸⁰ Uo. 74. E megállapítás nélkülözte a diszkriminációs szempontok vizsgálatát. A döntés kritikáját lásd HALMAI Gábor: Egy alkotmánybíróági (elő)ítélet nyomában. *Világosság*, 1996/7. sz., 34–41. és KIS János: A Szivárvány-teszt. *Beszélő*, 1996/5. sz. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-szivarovany-teszt> (2023.10.18.), ORBÁN Endre – SZAJBÉLY Katalin: A sokszínű Szivárvány-ügy: A 21/1996. (V. 17.) AB határozat elemzése. In: GYÖRFI Tamás – KAZAI Viktor Zoltán – ORBÁN Endre: *Kontextus által világosan: A Súlyom-bíróság antiformalista elemzése*. L'Harmattan, Budapest 2021, 249–270.

választható lehetőségeket és ezek jövőbeni következményeit.⁴⁸¹ Megállapításának gyakorlati megvalósulása nem a gyermekek egyesülési jogának korlátozása felől közelíthető meg, hanem azáltal, ha a bíróság megtagadja az olyan egyesületek bejegyzését, amelyekbe gyermek is kérheti tagként való felvételét. Ebből adódóan korlátozható a gyermekek tagsága a homoszexualitást védő, azért küzdő egyesületekben, viszont ennek a korlátozásnak „a gyermek fejlődését fenyegető konkrét kockázathoz kell igazodnia. A jogalkotónak, vagy a gyermek tagságáról döntő bíróságnak az életkort és az egyesület jellegét kell – egymásra vonatkoztatva – mérlegelnie.”⁴⁸²

Az egyesületek működésével összefüggésben kiemelendő az a határozat, melyben az AB megállapította, hogy alkotmányellenes a képzőművészet, iparművészet, a fotóművészet és az ipari tervezőművészet egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 83/1982. (XII. 29.) MT rendelet.⁴⁸³ Az AB megállapította, hogy abból adódóan, hogy az MT rendelet meghatározza az alkotóközösség célját, ellentétes az Egytv.-nyel, mert az egyesület alapítóinak közösen kell meghatározniuk az egyesület célját az egyesület alapszabályában.⁴⁸⁴ Az AB alkotmányellenesnek vélte az MT rendelet azon szakaszát is, miszerint az alkotóközösség tagjai kizárólag a Művészeti Alap tagjai közül kerülhetnek ki. Ugyan az egyesület alapítóinak lehetősége van arra, hogy meghatározzanak az egyesületi tagság feltételeként az egyesület céljához és jellegéhez kapcsolódó (pl. szakmai, tudományos, művészeti) követelményeket, de az Egytv.-ben meghatározott kivételektől eltekintve kizárólag törvény határozhatja meg az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit.⁴⁸⁵ Ezenfelül az MT a jogi személy létesítését közigazgatási szerv jóváhagyásától teszi függővé, illetve egyes alkotóközösségek esetében a bírósági nyilvántartásba vételi eljárás mellőzésével biztosítja a jogi személyiség megszerzését, ami szintén ellentétes az Egytv.-nyel.⁴⁸⁶ Az MT rendelet szerint a megalakulás után az alkotóközösség akkor kezdheti meg működését, miután az alapszabályt elfogadta. Ez a rendelkezése szintén ellentétes az Egytv.-nyel, mely előírja, hogy a társadalmi szervezet alapszabályát már az alakulási eljárás során el kell fogadnia az alapító tagoknak. Emellett az AB megállapította, hogy az MT rendelet nem tartalmaz minden olyan tárgykört, amelyet az Egytv. értelmében az alapszabálynak tartalmaznia kellene.⁴⁸⁷ Továbbá az MT

⁴⁸¹ 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 80.

⁴⁸² Uo. 86–87.

⁴⁸³ 27/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 444.

⁴⁸⁴ Uo. 447.

⁴⁸⁵ Uo. 447.

⁴⁸⁶ Uo. 448.

⁴⁸⁷ Uo. 449.

rendelet előírja, hogy az alkotóközösség tagjai vagyoni hozzájárulásukkal biztosítják az alkotóközösség működését, miközben az Egytv. szerint a társadalmi szervezet tartozásaiért saját vagyonával felel. Tehát a társadalmi szervezet működését nem a tagok vagyonával kell biztosítani.⁴⁸⁸

1.2. A civil szervezetek bírósági nyilvántartásba vételi eljárásának bizonytalanságai

Annak ellenére, hogy az Alkotmány és az Egytv. megteremtette az egyesülési szabadság alapjait, *A civil társadalom modern megközelítései* című fejezetben bemutatott szerzők elvárásai nem valósultak meg. Ez többek között⁴⁸⁹ abból adódott, hogy a bírósági gyakorlat nem volt problémamentes a CSO-k nyilvántartásba vételi eljárásai során. A joggyakorlat nagyfokú bizonytalansága részben abból adódott, hogy a vizsgált jogintézmény mindössze másfél évtizede működött. A joggyakorlat bemutatásához a részben a CSO-k jogi problémáival foglalkozó Környezeti Management és Jog Egyesület (továbbiakban: EMLA) által kiadott jogi elemzést használtam fel.

Az EMLA a kilencvenes években több száz nyilvántartásba vételi, módosítási, közhasznúvá, és kiemelten közhasznúvá minősítési ügyben biztosított jogi tanácsot és jogi képviseletet különböző CSO-k számára. A 2000-es évek elején elindították a Nonprofit Szektor Analízis (továbbiakban: NOSZA) programot, mely keretében átfogó elemzéseket készítettek a civil nonprofit szektor jogszabályi környezetéről. A NOSZA programot szerették volna különválasztani az EMLA-tól, ezért a NOSZA program egyesületalapítása kapcsán úgy döntöttek, hogy minden megyében és a fővárosban is benyújtják a létrehozandó CSO alapszabályát. A cél arra irányult, hogy összehasonlíthatóvá váljék a bíróságok nyilvántartásba vételi gyakorlata.⁴⁹⁰ Az alapszabályok kizárólag a nevükben (NOSZA X Megyei/ Budapesti Közhasznú Egyesület a Nonprofit Szervezetek Jogaiért) és a székhelyük címében különböztek egymástól. A 8-40 napon belül visszaérkezett bírósági végzésekben a bírói kifogások nagyon különböző indokokon alapultak.⁴⁹¹ A dolgozat nem tartalmazza a végzésekben szereplő összes elutasítási indokot, de a kiemelt indokok által jól érzékeltethető a

⁴⁸⁸ Uo. 450.

⁴⁸⁹ További, a szektort 2010 előtt érintő problémákról lásd részletesebben KÁKAI László: Van-e szerkezeti trendje a magyar nonprofit szektor fejlődésének? *Pólusok*, 2022/2. sz. 4–31.

⁴⁹⁰ FÜLÖP Sándor: *Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata: Összehasonlító elemzés a Nonprofit Szektor Analízis 2005-ben végzett felmérése alapján*. EMLA Egyesület, Budapest, 2005, 1.

⁴⁹¹ Uo. 2.

nyilvántartásba vétel egységességének hiánya. Ugyanakkor azt is érdemes megjegyezni, hogy a bírósági indokok egy része az elemzést végző szervezet szerint is beépíthető lenne a gyakorlatba.

A bíróságok nagy része hiánypótlásra szólította fel a kérelmezőket, két bíróság ismételt kérelem beadását írta elő, illetve egyik bíróság megtagadta a nyilvántartásba vételt az alapítási eljárásában és az alapszabályban meglévő hiányosságokra hivatkozva, de arról is tájékoztatta a kérelmezőket, hogy a kérelmük újból benyújtható.⁴⁹²

Tizenöt bíróság előírta, hogy a kérelmezők foglalják bele az alapszabályba bizonyos jogszabályhelyek teljes szövegét. Abban viszont nem volt egyetértés a bíróságok között, hogy mely jogszabályhelyekre vonatkozik ez az elvárás, amely problémákat okozhat a gyakorlatban. Egyrészt, ha a beidézett jogszabály szövege megváltozik, akkor az alapszabály jogszabálysértővé válik. Másrészt a terjedelmes jogszabályi idézetek rendkívül megnehezítenék a laikusok számára az alapszabályok megértését.⁴⁹³

Öt bíróság kifogásolta, hogy a kérelmezők a beadott okiratokat nem teljes bizonyító erejű, magánokirati formában adták be. Az öt bírói álláspont egy része csak a beadványra, míg a másik része az összes okiratra vonatkozólag a teljes bizonyító erejű magánokirat alakításait írta elő.⁴⁹⁴

A CSO-k megalakításával kapcsolatban három bíróság tett észrevételt. Az egyik észrevétel szerint nem elegendő az alapítóknak kijelenteniük az egyesület létrehozására vonatkozó szándékukat, hanem kifejezetten szükséges, hogy kimondják a CSO megalakítását. A második észrevétel értelmében, ha hiánypótlás miatt meg kell ismételni a közgyűlést és az alapítók köre módosul, akkor nem elegendő az alapító okiratot módosítani, hanem szükséges egy új alapító okiratot elfogadni, illetve indokolt újból megválasztani a vezető tisztségviselőket is. A harmadik észrevétel szerint nem biztosított a titkos szavazás jogszerűsége, ha nem állapítható meg, hogy az alakuló ülésen volt-e szavazatszámoló bizottság. Ebből kifolyólag nem állapítható meg, hogy a tisztségviselők megválasztása törvényes volt-e. Továbbá egy bíróság észrevételezte a megszűnéssel kapcsolatos rendelkezések hiányát.⁴⁹⁵

⁴⁹² Uo. 5.

⁴⁹³ Uo. 6.

⁴⁹⁴ Uo. 8.

⁴⁹⁵ Uo. 9–10.

Az egyik bíróság kérte az egyesület céljának pontosítását, mert az alapszabályban szereplő leírást túl általánosnak tartotta. Ezzel a bíróság beavatkozott az egyesület autonómiájába, megsértve a belső egyesülési szabadságot.⁴⁹⁶

Bár szerepelt az alapszabályban a vezető tisztségviselők visszahívásának lehetősége, ennek ellenére három bíróság is arra jutott, hogy részletesebb szabályozásra van szükség, például a visszahívás okainak a felsorolására, valamint a konkrét eljárási rend leírására. Továbbá a felügyelő szervről mindenképp rendelkezni kell az alapszabályban, akkor is, ha az egyesület éves tervezett bevétele nem éri el az ötmillió forintot.⁴⁹⁷

Tizenegy bíróság észrevételezte, hogy az alapszabálynak vagy az alapító közgyűlés külön határozatának rendelkeznie kell a társadalmi szervezet gazdálkodásának minimális anyagi háttéréről, azaz legalább a tagdíj pontos összegét meg kell állapítani, illetve rendelkezni kell a tagdíj befizetésének módjáról és határidejéről.⁴⁹⁸

Az Egytv. a rendszerváltáskor megkötött politikai alkuk eredményeképpen létrehozott kétharmados törvény volt. A későbbiekben a törvény fejlesztését a törvényhozói konszenzus akadályozta meg. A hézagos szabályozás kiegészítését segítették a Legfelsőbb Bíróság és az ítéltáblák jogfejlesztő tevékenységei, a Közigazgatási Kollégium állásfoglalásai, az egyesületekre vonatkozó speciális jogszabályok, illetve az ügyész részére biztosított fellebbezési jog is.⁴⁹⁹

2. A civil szervezetek egyesülési szabadsága 2010 után

A CSO-k korábban tapasztalt szabadságának és egyenlőségének a 2010-től kezdődő időszak vetett véget. 2010-től a kormány politikája megfelel a fejezetben bemutatott új típusú autoriter kormányzás kulcsfontosságú mutatóinak: elutasítja a demokratikus játékszabályokat, tagadja a politikai ellenfelek legitimitását, készen áll az ellenfelek szabadságának korlátozására, ideértve a médiát is,⁵⁰⁰ éppen ezért átalakította a választási törvényeket, és magát az alkotmányt is.⁵⁰¹ Az új szabályozás egyaránt hátrányosan

⁴⁹⁶ Uo. 13–14.

⁴⁹⁷ Uo. 17–18.

⁴⁹⁸ Uo. 23.

⁴⁹⁹ PÁLFAY Szilárd: Anyagi jogi és eljárásjogi változások a civil szervezetek nyilvántartásában (2010–2017). *Pro Futuro*, 2018/1. sz. 150.

⁵⁰⁰ POLYÁK, Gábor: Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy. In: POŁOŃSKA, Eva – BECKETT, Charlie *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*. Palgrave Macmillan Cham, London, 2019, 283–296.

⁵⁰¹ Az alaptörvény elfogadásának és tartalmának kritikáját lásd TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye: Értekezés az alkotmányos szabadságról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2014, 235–269.

befolyásolta az állami intézmények politikai függetlenségét, a jogalkotás átláthatóságát és az emberi jogok helyzetét.⁵⁰² Az AB képtelen volt megfékezni ezt a folyamatot, és a mérőföldkőnek számító ügyekben az AB helyett a nemzetközi szervek állapították meg az alapvető jogok megsértését.⁵⁰³ A módosítások összessége következtében nem beszélhetünk a fékek és ellensúlyok rendszerének érvényesüléséről, sőt megkérdőjeleződik a demokratikus parlamentarizmus egésze is.⁵⁰⁴

Ennek a folyamatnak a része a CSO-k elleni intézkedések sorozata is, hiszen a kormány a kooptálás, a kizsorítás, a kényszerítés és a kreálás eszközeivel szinte egyoldalúan formálja a civil-kormányzati kapcsolatokat. Ezzel a négy eszközzel próbálja elérni a hegemon kormányzást, azonban a „konszenzus” elérése újra és újra akadályokba ütközik, mivel a CSO-k egy jelentős része nem vállal közösséget sem a rendszer céljaival, sem a rendszer stratégiájával.⁵⁰⁵

A dolgozatban a CSO-k működését befolyásoló beavatkozásokat a leginkább reprezentatív közhatalmi beavatkozások bemutatására szűkítettem, de a vizsgálat bővíthető lenne további, a CSO-k működését hátrányosan érintő jogi és politikai döntésekkel, amelyek szintén hatottak a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k tevékenységére, a civil jogvédelem lehetőségeire és ezeknek a szervezetnek a szerepfelfogására. Ilyen például az emberi jogi kerekasztal működése, a népszavazás kezdeményezések gyakorlati beszűkülése, a jogérvényesítési lehetőségek szűkülése, a pereskedés célja egy nem jogállami környezetben, a lobbitorvény hatálytalanítása, a nyilvánosságra hozatali listák szűkítése, a közérdekű adatok kiperlésének nehézségei, az ítéletek végre nem hajtása, illetve a CSO-k iskolai megjelenési lehetőségeinek korlátozása.

⁵⁰² Az alaptörvény elfogadását követő intézkedések folyamatát és néhány meghatározó változását lásd részletesebben KOVÁCS, Kriszta – TÓTH, Gábor Attila: Hungary's Constitutional Transformation. *European Constitutional Law Review*, 2011/7. sz. 183–203.; TÓTH, Gábor Attila: Illiberal Rule of Law? Changing Features of Hungarian Constitutionalism. In: ADAMS, Maurice – MEUWESE, Anne – BALLIN, Ernst Hirsch (eds): *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 386–415.; HALMAI, Gábor: Illiberal Constitutionalism? The Hungarian Constitution in a European Perspective. In: KADELBACH, Stefan (ed.): *Verfassungskrisen in der EU*. Nomos, Baden – Baden, 2018, 88.

⁵⁰³ TÓTH, Gábor Attila: Constitutional justice in Hungary: From the revolution under the rule of law to the revolution in the polling booths. In: COLLOT, Pierre-Alain (ed.): *Le constitutionnalisme abusif en Europe*. Mare et Martin, Paris, 2022, 131–132.

⁵⁰⁴ BÁNKUTI Miklós – HALMAI Gábor – SCHEPPELE, Kim Lane: Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *The Journal Of Democracy*, 2013/3. sz. 138–146.

⁵⁰⁵ A CSO-k korlátozását szolgáló intézkedésekkel szemben a hazai CSO-k 2017-ben létrehozták a Civilizáció elnevezésű koalíciót, aminek többek között az a célja, hogy a CSO-k közös platformon tudjanak fellépni a civil szféra korlátozása ellen. Lásd részletesebben: <https://civilizacio.net/hu/rolunk/misszink> (2023.09.24.)

Bár a kormány az ENSZ időszakos felülvizsgálati eljárásában az Emberi Jogi Tanács keretében megfogalmazott CSO-kat is érintő 2016-os és 2022-es ajánlások egy részét részben vagy egészben elfogadta, ennek ellenére az ajánlásokkal ellentétes hatású jogszabályokat fogadott el.⁵⁰⁶ Kijelenthető, hogy 2010 után új fejezet kezdődött a CSO-k szabadságának és egyenlőségének szempontjából is.

2.1. Kooptálás⁵⁰⁷

Magyarországon a kooptálásra a legjobb példa a humán szolgáltató és oktatási CSO-k beteretése az egyházi szolgáltatások körébe. Mivel a kormányzat által elfoglalt állam és egyház összefonódása következtében az egyházakat a rendszer a saját hatalmi térségében belülinek tekinti, ezért a független civil szolgáltatók helyett elsősorban a „bevett” egyházi vagy egyházak által alapított nonprofit szolgáltatókon keresztül valósítja meg az oktatási és szociális szolgáltatási politikájának nagy részét. A civil szolgáltatások beteretése az egyházakhoz azért tartozik a kooptálás kategóriájába, mert bár a civil humán szolgáltató és oktatási szervezetek a kormányzattal hasonló stratégiát valósítottak meg, azonban nyíltan kerültek az ideológiai elköteleződés. Ezzel szemben a kormányzat a vele összefonódott egyházakkal megindította a közoktatás ideológiai elköteleződés irányába történő radikális átalakítását. Tehát amikor a humán szolgáltató és az oktatást végző civilek kooptálásáról beszélünk, akkor ez lényegében a civilek egyházakba történő beolvasztásának kormányzat által vezérelt folyamatát jelenti. Az önszerveződésen és az állampolgárok helyi aktivizmusán alapuló rendszert helyettesítik egy ideológiailag és politikailag a kormánynak elkötelezett egyházi, tehát kizárólag hitéleti/vallási alapon szerveződő, hierarchiába szervezett rendszerrel.⁵⁰⁸

Az oktatás területén lezajló folyamatot közelebbről is érdemes megvizsgálni. A rendszerváltás után szaporodtak az alapítványi oktatási intézmények, 2000-re már több ezer oktatási szolgáltatást nyújtó intézmény volt az országban.⁵⁰⁹ Majd a 2000-es évek

⁵⁰⁶ 1374/2016. (VII. 21.) Korm. határozat az ENSZ Emberi Jogi Tanács Egyetemes Időszakos Felülvizsgálati Eljárása (UPR) keretében Magyarország 2. felülvizsgálata során tett ajánlásokról és 1071/2022. (II. 16.) Korm. határozat az ENSZ Emberi Jogi Tanács Egyetemes Időszakos Felülvizsgálati Eljárása (UPR) keretében Magyarország 3. felülvizsgálata során tett ajánlásokról.

⁵⁰⁷ Az alfejezet részeként felhasználtam egy korábbi írásomat: DEÁK Izabella: Esélytelenül? *Szuverén*, <https://szuveren.hu/jog/eselytelenul> (2022.12.04.)

⁵⁰⁸ KÖVÉR, Ágnes: Captured by State and Church: Concerns about Civil Society in Democratic Hungary. *Nonprofit Policy Forum*, 2015/2. sz. 205–208.

⁵⁰⁹ VÁRDAI Márta: A civil szervezetek szerepe a társadalmi folyamatokban és a szemléletformálásban. *Pedagógiai Szemle*, 2003/9. sz. <https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/varдай-marta-civil> (2021.03.30.)

végétől az egyházi oktatási intézmények száma kezdett erőteljesen nőni a civil/nonprofit és magánoktatási intézmények rovására, és 10 év alatt megduplázódott az egyházi intézményekben tanulók száma.⁵¹⁰ Azonban a hátrányos helyzetű, illetve a tanulási problémával küzdő tanulók az állami rendszerben maradtak.⁵¹¹ Az állam négyszer többet költ az egyházi iskolákban tanulóakra, mint azokra, akik állami oktatási intézményekben tanulnak,⁵¹² ami azt jelenti, hogy nem csak a civil vagy magánoktatást, de a szekuláris állami oktatást is marginalizálja.

Az egyházi oktatási intézmények túlsúlyba kerülése azért is problémás, mert ez a legtöbb esetben a romákat szegregáló oktatás legalizálását jelenti. Ennek alapja, hogy az egyházi iskolák miniszteri felhatalmazás alapján felmentést kaphatnak a diszkrimináció tilalma alól. Az első ilyen ügyek keretében engedélyezték a komádi református elitiskola működését, illetve támogatást nyújtottak a nyíregyházi görögkatolikus, csak romák számára létrehozott egyházi iskolának. A Kúria 2015. április 22-én, a nyíregyházi szegregációs ügyben hozott döntésében kimondta, hogy a romák etnikai alapú elkülönítése nem minősül szegregációnak, mert az iskolának egyházi fenntartója van. Ez precedenst teremtett a vallási alapú szegregált oktatásra. A bíróság ítélete az egyenlő bánásmódhoz való jogot szembeállította a lelkiismereti és vallásszabadság jogával, és az utóbbi elsőbbségét mondta ki, arra hivatkozva, hogy a szülőknek jogában áll a gyereküket felekezeti által fenntartott iskolába járatni. Holott a roma szülők látszólagos egyetértése az alávett társadalmi helyzetükön és az információhiányon alapszik. Az elkülönítés akkor is jogellenes, ha a szülők nem tiltakoztak az elkülönítés ellen, mert gyakran nincsenek megfelelő érdekérvényesítési lehetőségeik, és sok esetben nincs módjuk kényszerből mentesen iskolát választani. Tehát korántsem a roma szülők vallási meggyőződéséről van szó, hanem a lehetőségek hiányából fakadó kényszerű elfogadásról. Ezért az iskolák és a gyakorlatukat jóváhagyó bírói döntések a vallásszabadság képmutató indokával normává teszik az elfogadhatatlan szegregációt. Az egyházi fenntartók így két irányból szegregálnak, hiszen az elitiskoláikba elszívják a jó tanulókat, ahová nem vesznek fel romákat, továbbá a csak romák számára létrehozott

⁵¹⁰ TOMASZ Gábor: Erősödő egyházi jelenlét az oktatásban. *Educatio*, 2017/1. sz. 94–112.

⁵¹¹ HERMANN Zoltán – VARGA Júlia: *Állami, önkormányzati, egyházi és alapítványi iskolák*. In: Társadalmi Riórt 2016. TÁRKI, Budapest, 2016, 321–324.

⁵¹² DOMSCHITZ Mátyás: *Négyszer többet költ a kormány az egyházi iskolában tanulóakra, mint az állami diákokra*.

https://index.hu/gazdasag/2019/05/08/negyszer_tobb_penz_forras_egyhazi_iskolak_allami_koltsegetes_tanulok_diak_roma_cigany_szegregacio_elkulonites/ (2021.03.30.)

gettó iskolák tovább növelik a kirekesztést.⁵¹³

Továbbá 2010 után folyamatosan napirenden tartották az alapítványi iskolák normatív támogatásának megszüntetését, illetve államosítását, majd a Nemzeti Alaptanterv kötelezővé tételét, ami minden pedagógiai mozgásteret megszüntetett az alapítványi iskolák számára. Majd 2019-ben adminisztratív eszközökkel próbálták kontrollálni és ellehetetleníteni működésüket, az alapítványi és magániskolák nyilvántartásba vételi szabályainak megváltoztatásán keresztül.⁵¹⁴ A kormányzat minden eszközt megragadott arra, hogy megváltoztassa az alapítványi iskolák céljait, azaz az alternatív tanítási módszerek melletti, személyre szabott, egyenlőség elvén alapuló oktatást.

Tehát megfigyelhetjük a civil nonprofitok kiszorulását a szociális és humán, illetve az oktatási szolgáltatások területéről is, mely folyamat egyértelműen a civil társadalom önállóságának, függetlenségének és a társadalomban betöltött szerepének csökkentését célozza. A szolgáltatások redukálódása és megszűnése következtében az állampolgárok választási szabadsága is lecsökken, ezáltal korlátozottabbá válik a demokrácia gyakorlati megvalósulása azokon a területeken, amelyek a polgárok számára a mindennapokban kézzelfogható módon elérhetőek.⁵¹⁵

2.2. Kiszorítás

Magyarországon a kiszorításnak két lényeges stratégiáját lehetett azonosítani az elmúlt időszakban: a támogatásmegvonást és a közvélemény előtti hiteltelenítést.

2.2.1. A hazai finanszírozás megvonása

A CSO-k közösségi finanszírozása általános gyakorlat, mely során az állam költségvetési forrásokat allokál olyan programok megvalósítására, amelyek tevékenységükkel kitöltik azokat a folytonossági hiányokat, amelyek az állam és a piac működéséből adódnak,⁵¹⁶

⁵¹³ Az iskolai szegregációs ügyeket lásd részletesebben KEGYE Adél: Áldott szegregáció. *Fundamentum*, 2015/1. sz. 75–85.

⁵¹⁴ Civil Közoktatási Platform: *Újabb menekülőút zárulhat be - Támadás a magániskolák ellen?* <https://ckpinfo.hu/2020/01/15/ujabb-menekulout-zarulhat-be-tamadas-a-maganiskolak-ellen/> (2021.03.30.)

⁵¹⁵ KÖVÉR Ágnes: Kérdések és összefüggések: A demokrácia és civil társadalom magyarországi kontextusokban. In: BÍRÓ Judit – PAPP Richárd – SZABÓ Miklós – GACS Katalin: *Kulcskérdések a társadalomkutatásban: 2014-2015*. ELTE TáTK, Budapest, 2016, 519.

⁵¹⁶ RYMSZA, Marek – ZIMMER, Annette: Embeddedness of Nonprofit Organizations: Government - Nonprofit Relationships. In: ZIMMER, Annette – PRILLER, Eckhart (eds.): *Future of Civil Society*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, 2004, 169–199.

vagy amelyek az állampolgárok és csoportjaik heterogén szükségleteit elégítik ki,⁵¹⁷ vagy marginális pozícióban lévő szereplőket juttatnak hanghoz,⁵¹⁸ és hozzájárulnak a rendszerek elszámoltathatóságához és átláthatóságához.⁵¹⁹

A civil társadalom közfinanszírozásának különféle modelljei vannak, melyek közül a magyar modell a civil önkormányzatiság elvét követte 2010-ig. A közösségi források elosztása olyan országos szinten megszervezett és elektorok útján a CSO-k képviselői által feltöltött testületekben történt, ahol a kormánynak is volt képviselete. 2010 után ez az állapot megváltozott. A közvetlen államigazgatási hatáskörbe rendelt forráselosztás megteremtése lehetővé tette, hogy közvetlen minisztériumi és miniszteri hatáskörben egyedi civil támogatásokat nyújtson a kormány.⁵²⁰ A CSO-k rendelkezésére álló források elosztásáról gondoskodó alapot felszámolták, és az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényben (továbbiakban: Civil tv.) létrehozták a Nemzeti Együttműködési Alapot (továbbiakban: NEA), mely szervezet lényegében centralizálta a CSO-k állami támogatásának elosztását. A szervezetnek sem összetételében, sem a működésében nem érvényesült a civil önkormányzatiság.⁵²¹

A NEA Tanácsa csak kilenc tagból áll, amelyből három főt a civil jelöltállítási rendszeren keresztül bejelentkezett CSO-k képviseletére jogosult elektorok közvetlenül választanak meg, három főt a CSO-k személyi javaslatára a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter saját hatáskörében kér fel, illetve három főt az Országgyűlés az illetékes bizottsága útján jelöli ki. A NEA Tanácsa nem rendelkezik szinte semmilyen önállósággal és szabályozási hatáskörrel sem. A NEA forrásainak felhasználásával, a pályázati kiírások elkészítésével, illetve a pályázatok elbírálásával összefüggő döntéshozatali feladatokat ellátó (a korábbi Civil tv.⁵²² alapján is működő) kollégiumokban is hasonló változásokat vezettek be, amelynek az lett a következménye,

⁵¹⁷ ANHEIER, Helmut K. – TOEPLER, Stefan: *Civil Society Organizations: In Need Of New Regulatory Models. Social Cohesion, Global Governance and the Future of Politics*, T20, Argentina. 2018, 1–13.

⁵¹⁸ IBRAHIM, Solava – HULME, David: *Has civil society helped the poor? - A review of the roles and contributions of civil society to poverty reduction?* University of Manchester, Brooks World Poverty Institute, Working Paper, 2010, 6–12.

⁵¹⁹ JESSEN, Mathias Hein: *Should Civil Society be Political? The Political Role of Civil Society in Light of the Refugee Crisis*. 2017. <https://research.cbs.dk/en/publications/should-civil-society-be-political-the-political-role-of-civil-soc> (2021.03.30.)

⁵²⁰ KÖVÉR (2015/3): i. m. 14.

⁵²¹ ÁGH Attila: *Vitairat a „civilek hatalmáról” – A védekező társadalom, avagy a civilek hatalma: töprengések a magyar civil társadalom helyzetéről*. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 29.; KÖVÉR (2015/3): i. m. 14.

⁵²² 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról.

hogy az eddigi minősített civil többség minősített kormányzati többséggé alakult át, és a kollégium elnökét a miniszter saját döntései alapján a kollégium tagjai közül nevezi ki. A korábbi rendszer döntéshozóit és testületeit leredukálták, de a létszámcsökkenés valójában nem vezetett nagyobb átláthatósághoz, egyedül a civilek számának csökkenését eredményezte.⁵²³ A Tanács döntései nem transzparenssek, nem lehet a döntési listákban egyedi adatra rákeresni, ezért nem lehet közpénzellenőrzési szempontokat megvizsgálni, nincsenek éves jelentései,⁵²⁴ emellett igen sokáig (2020-ig) weblapja sem volt.⁵²⁵

A Civil tv. szerinti szabályozás értelmében a NEA normatív működési támogatást vállal a CSO-k által gyűjtött és regisztrált adományok 5%-ának erejéig, legfeljebb a tárgyévi támogatási keret 10%-áig.⁵²⁶ Ezáltal a támogatási koncepció azokat a nagyobb CSO-kat támogatja, amelyeknek amúgy is több bevételük van, és a kisebb CSO-k lényegében kimaradnak a NEA működési támogatásának ebből a részéből. További aránytalanságokat okoz, hogy a korábbi Civil tv. szabályozásához képest új elemként megjelent a 30% normatíva típusú támogatás – vagyis, hogy a NEA rendelkezésére álló tárgyévi forrás 30%-át lehet nem működési célú támogatásokra fordítani –, amit a kollégiumok nem a civil szektor szempontjait figyelembe véve osztottak fel. Továbbá megjelent a miniszteri keret, ami a NEA források 10%-át jelenti és a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter egyedi elbírálása alapján lehet hozzájutni, bármilyen cél támogatható belőle.⁵²⁷

E változások erősítették a politikai függőséget, illetve a pályázatok odaítélése során az illetékes személyek korlátlan szubjektívizmusának teremtettek lehetőséget, aminek következtében a CSO-k nem egyenlő eséllyel indulnak a támogatások megszerzéséért. A változások egyértelműen csökkentették a CSO-k kormányzati forráshoz való hozzájutását és erősítették a politikai függőséget.⁵²⁸ Lényegében az állam pályázatain sorra olyan CSO-k jutnak támogatásokhoz, amelyek valamilyen módon

⁵²³ NAGY Ádám: A Nemzeti Civil Alapprogram és Nemzeti Együttműködési Alap összehasonlító elemzése. *Civil Szemle*, 2014/3. sz. 54–55.; KÁKAI László: Nemzeti Civil Alapprogram és Nemzeti Együttműködési Alap: Hasonlóságok és különbségek a régi és új támogatási alapok között. *Civil Szemle*, 2013/3. sz. 55.

⁵²⁴ NAGY: i. m. (19. jegyzet) 56–61.

⁵²⁵ A Nemzeti Együttműködési Alap weblapja. <https://civil.info.hu/nea/kezdolap/bemutakozas/index.html> (2021.05.25.)

⁵²⁶ KÁKAI: i. m. 58.

⁵²⁷ BÍRÓ Endre: Itt tartunk! (2016) Válaszok a Hol tartunk? (2010) által feltett kérdésekre. A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának változásai 2010 és 2016 között. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 130.

⁵²⁸ BÍRÓ: i. m. 130.

kötődnek a kormányzathoz,⁵²⁹ illeszkednek a kormány ideológiai profiljához. Emellett az is láthatóvá vált a Központi Statisztikai Hivatal 2014-es és 2015-ös nonprofit adatfelvétele következtében, hogy a többcélú adományozó szervezetek száma radikálisan lecsökkent, míg 2014-ben 754 többcélú adományozó szervezet volt, addig 2015-ben már csak 207.⁵³⁰

2.2.2. A közvélemény előtti hiteltelenítés

A kizorítás másik fontos stratégiája a közvélemény előtti hiteltelenítési kampányokban és jogi aktusokban bontakozott ki 2010 után. Ennek szemléletes példája a külföldről támogatott CSO-k elleni kampány, amely 2014-ben kezdődött a Norvég Civil Támogatási Alap elleni támadásokkal, azzal az indokkal, hogy az alap forrásainak elosztására kinevezett hazai szervezet, az Ökotárs Alapítvány a támogatásként kapott pénzeket szabálytalanul osztotta el. Ebben az esetben nem magyar állami forrásról van szó, hanem a Norvégia által rendelkezésre bocsátott pénzkeretről, amelynek elosztására az Ökotárs Alapítvány pályázat útján nyert lehetőséget. Először csak a médiában vádolták meg a szervezetet, de később a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt, majd a rendőrséget is felhasználták a vizsgálatok lefolytatására, arra hivatkozva, hogy a norvég közpénz is közpénz.⁵³¹ 2015. október 20-án zárult le az Ökotárs Alapítványt⁵³² és további 17 támogatott CSO-t érintő nyomozás bűncselekmény elkövetésének hiánya miatt, ennek ellenére a civilek elleni kormányzati retorika továbbra is azt sugallta, hogy a támogatott CSO-k törvénysértést követtek el.⁵³³

A következő állomás a menekültek elleni kampányok esetében érhető tetten. 2015 óta a magyar kormány mintegy 100 millió eurót költött el annak érdekében, hogy meggyőzze a szavazókat arról, hogy a magyar születésű milliárdos Soros György illegális bevándorlók millióit kívánja Európába betelepíteni a kontinens destabilizálása

⁵²⁹ BECKER András: *Itt a civil támogatások listája: a kormány mellett demonstrálni menő.* <https://atlatszo.hu/2012/10/22/itt-a-civil-tamogatások-listaja-a-kormány-mellett-demonstrálni-meno/> (2021.03.30.)

⁵³⁰ GERŐ (2020): i. m. 22.

⁵³¹ NAGY Ádám: A magyar állam civil társadalommal szembeni hét halálos bűne. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása.* Noran Libro, Budapest, 2016, 158.

⁵³² Az alapítvány a civil szektor elsőrendű független támogatójává vált a Norvég és Svájci Civil Alapok révén. A szervezet fókuszában egyre inkább a teljes civil szektor megerősítése és fejlesztése áll.

⁵³³ TORMA Judit: *A „Norvég – civil” támadások a NER-ben.* https://ataszjelenti.blog.hu/2016/04/08/a_norveg_civil_tamadasok_a_ner-ben (2020.11.13.)

céljából.⁵³⁴ Sorost a kormányzati médiában olyan CSO-k finanszírozójaként ábrázolták, amelyek támogatják a migrációt.⁵³⁵

Mindemellett a kormány által kezdeményezett nemzeti konzultációkat is a kampány részének tekintem. Ilyen nemzeti konzultáció volt az „Állítsuk meg Brüsszelt” elnevezésű, Orbán Viktor fényképével és aláírásával ellátott levél, amely arról tájékoztatta az állampolgárokat, hogy a megélhetési bevándorlók törvénytelenül lépik át a határt, és miközben menekültnek állítják be magukat, valójában a szociális juttatásokért és a munkalehetőségért jönnek az országba.⁵³⁶ A konzultáció során hat kérdést tettek fel az állampolgároknak az EU és más nemzetközi erők által a magyar nemzeti belügyekbe történő állítólagos beavatkozással kapcsolatosan. Ezek közül három kérdés a témám szempontjából is relevánsnak tekinthető. A kérdések összekötik a menekülteket a terrorizmussal, megbélyegezve őket. Az EU szerveit úgy állítják be, mint akik az embercsempészeket támogatják. A hazai CSO-kat, amelyek például jogsegéllyel és bírósági képviselettel segítették a menekülteket, negatív felhanggal külföldről támogatott szervezetekként azonosítják, amelyek kizárólagos célja az ország belügyeibe való beavatkozás. Ebben a közhangulatban több CSO vált a kormány célpontjává azáltal, hogy bírálta a magyarországi hatóságok és a kormány menekültpolitikáját.

Valójában a civil társadalmi szereplők, így a CSO-k is megpróbálták ellensúlyozni a menekültválság negatív hatásait, és támogatták a menekülteket mindennapi problémáik megoldásában, más esetekben a CSO-k arra törekedtek, hogy a magyar kormány döntései átláthatók legyenek. Az említett CSO-k projektjei is támadások célpontjaivá váltak, külföldi ügynökként bélyegezték meg őket, akik külföldi erőket szolgálnak.⁵³⁷ A közvélemény előtti hiteltelenítést célzó diskurzus egyfelől megteremtette az alapot a különböző demokratikus szereplők, pl. az emberi jogvédők és a menekülteket segítő CSO-k elnyomásához, másfelől összekapcsolta az alkotmányos demokráciát romboló jogi intézkedésekkel.⁵³⁸

⁵³⁴ KREKÓ, Péter – ENYEDI, Zsolt: Orbán's laboratory of illiberalism. *Journal of Democracy*, 2018/3. sz. 46.

⁵³⁵ SZABÓ, Krisztina – SZENT-IVÁNYI, Balázs – TÉTÉNYI, András: While the cat's away, will the mice play? Government-NGO relations and the politics of aid in Hungary. In: ILIANA, Olivie – AITOR, Pérez (eds.): *Aid Power and Politics*. Routledge, Abingdon, 2019, 13.

⁵³⁶ ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában. *Fundamentum*, 2015/2-3. sz. 53.

⁵³⁷ JUHÁSZ Attila – MOLNÁR Csaba – ZGUT Edit: *Menekültügy és migráció Magyarországon*. Heinrich-Böll-Stiftung, Prága; Political Capital, Budapest, 2017, 25.

⁵³⁸ KOVÁCS, Kriszta – NAGY, Boldizsár: In the Hands of a Populist Authoritarian: The Agony of the Hungarian Asylum System and the Possible Ways of Recovery. In: STOYANOVA, Vladislava – SMET, Stijn

A CSO-knak olyan légkörben kellene végezniük munkájukat, amely mentes az ellenségeskedéstől és a legitimitásukat és hírnevüket érő támadásoktól. Az ellenséges közbeszéd, beleértve az állami tisztviselők és politikusok által folytatott közbeszédet is, negatív következményekkel jár a CSO-kra nézve, hiszen aláássa a CSO-kba vetett közbizalmat, ami miatt a polgárok kevésbé hajlandók kapcsolatba lépni ezekkel a szervezetekkel, támogatni őket, adományokat nyújtani vagy hiteles információforrásként kezelni őket, továbbá demotiválja a személyzetet és csökkenti a hatékony működésre való képességüket.⁵³⁹

2.3. Kényszerítés

A kényszerítés hazánkban is a leggyakrabban a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k esetében merült fel. Magyarország történeti kontextusa különösen indokolja az *advocacy* funkciót felvállaló szervezetek államtól való függetlenségének fontosságát. Ezzel együtt 2010 előtt rendszeres állami vagy a Nemzeti Civil Alap támogatásában részesültek ezek a szervezetek, bár bevételeiket igyekeztek diverzifikálni, részben a magántámogatásokra, az adózók 1%-os felajánlásaira és a nemzetközi szervezetek forrásaira támaszkodva. 2010 után ezeknek a szervezeteknek a száma folyamatosan csökkent, míg 2020-ra elérte a 40%-ot. Azok a nagyobb CSO-k voltak képesek fennmaradni, amelyek hatékony menedzsmenttel és több nemzetközi forrással rendelkeztek, és képesek voltak új forrásokat teremteni a fennmaradásuk érdekében.⁵⁴⁰ A kisebb CSO-k esetében gyakori, hogy csak minimális szinten tartják fenn tevékenységüket, de sokan megszűntek, mint például a korábbi roma érdekvédelmi CSO-k.⁵⁴¹

2.3.1. A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény

A közvélemény előtti hiteltelenítésnél bemutatott folyamat vezetett a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény elfogadásához, amely csak azokra az alapítványokra és egyesületekre vonatkozott, amelyek egy

(eds.): *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 2022, 219.

⁵³⁹ FRA: *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*. 2017, 50. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf (2023.01.17.)

⁵⁴⁰ GERŐ (2020): i. m. 23.

⁵⁴¹ GERŐ Márton – FEJŐS Anna – KERÉNYI Szabina – SZIKRA Dorottya: From Exclusion to Co-Optation: Political Opportunity Structures and Civil Society Responses in De-Democratising Hungary. *Politics and Governance*, 2023/1. sz. 4.

adóévben 7,2 millió Ft értékű, közvetlenül vagy közvetve külföldről származó pénzbeli, vagy egyéb vagyoni jellegű juttatásban részesültek. A törvény számos ponton nem volt egyértelmű, hiszen nem tisztázta, hogy mit ért a közvetlen és a közvetett támogatások alatt, emellett a „külföldről származó” meghatározást sem részletezte, így e fogalmakat csak a bírói gyakorlat lett volna képes megfelelően tisztázni.⁵⁴²

A törvény előírta, hogy ha a hatálya alá eső CSO külföldről kapott tárgyévi támogatása eléri a 7,2 millió Ft-ot, 15 napon belül köteles bejelenteni külföldről támogatott szervezetté válását a székhelye szerinti illetékes törvényszéknek. Az érintett CSO-knak a bejelentést követően haladéktalanul közzé kellett tenniük a honlapjukon, valamint feltüntetni az általuk kiadott sajtótermékekben és egyéb kiadványokban is, hogy a törvény alapján külföldről támogatott szervezetnek minősülnek. A bejelentést követően a nyilvántartó bíróság az egyesületet vagy alapítványt külföldről támogatott szervezetként rögzítette a rendszerben. Az érintett CSO-k nevét, székhelyét és adószámát megküldte a Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszternek, aki a megküldött adatokat haladéktalanul közzétette az e célra kialakított elektronikus felületen.⁵⁴³

Amennyiben egy CSO nem tett eleget a törvényből fakadó bármelyik kötelezettségének, és az ügyész ezt észlelte, fel kellett hívnia a CSO-t, hogy 30 napon belül tegyen eleget a törvény rendelkezéseinek. Ha továbbra sem tett eleget az ügyészi felhívásnak, az ügyész ismételten felhívta, hogy 15 napon belül tegyen eleget a törvényi kötelezettségének. A második ügyészi felhívás eredménytelensége esetén az ügyész kezdeményezhette, hogy a bíróság szabjon ki bírságot a CSO-ra, vagy törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhetett, de ezt az eljárást a bíróság hivatalból is megindíthatta. Az ilyen eljárás keretében a bíróság először felhívta a CSO-t, hogy legfeljebb 30 napos határidőn belül nyilatkozzon arról, vitatja-e, hogy törvénysértően működik, illetve, ha nem vitatja, a törvénysértő helyzetet orvosolja. Ha a CSO ennek a felszólításnak nem tett eleget, és megállapítható volt, hogy a törvényességi felügyeleti eljárásra a szervezet képviselője adott okot, akkor a képviselőt pénzbírsággal sújthatta. Ha a CSO működése törvényességének helyreállítása más módon nem volt biztosítható, és a CSO működése vagy más körülmény alapján különösen indokolt volt, és az

⁵⁴² TASZ: *Tudnivalók a civil szervezetek számára a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényről.* <https://tasz.hu/cikkek/tudnivalok-civil-szervezetek-szamara-a-kulfoldrol-tamogatott-szervezetek-atlathatosagarol-szolo-torvenyrol> (2020.11.11.)

⁵⁴³ Civil Információs Portál: *Külföldről támogatott szervezetek listája.* https://civil.info.hu/kezdolap/civiltudastar/kulfoldrol_tamogatott_civil_szervezetek/index.html (2021.01.27.)

intézkedéstől előreláthatóan eredmény volt várható, akkor a bíróság legfeljebb kilencven napra felügyelőbiztost rendelhetett ki. A jogszabálysövegből nem derült ki egyértelműen, de ez akár azt is jelenthette, hogy a felügyelőbiztos elkészíti a CSO helyett a „bejelentést és a közzétételt”, amelyeknek a CSO nem tett eleget.⁵⁴⁴ A bíróságnak lehetősége volt arra, hogy megszüntesse a CSO-t, melynek eredményeként a CSO jogutód nélkül megszűnt.

A törvény alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében 60 országgyűlési képviselő az AB-hez fordult, de miután az AB értesült arról, hogy az ügyben az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) előtt eljárás van folyamatban, a saját eljárását felfüggesztette.⁵⁴⁵ Az EUB 2020. június 18-i (C-78/18) ítélete értelmében a törvény a nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségek előírásával hátrányosan megkülönböztetett egyes CSO-kat.⁵⁴⁶ A törvény a hátrányos megkülönböztetés mellett több ponton is sértette az európai uniós jogot. Többek között sértette a tőke szabad mozgásának elvét, hiszen tilos az európai uniós tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás. A korlátozás fogalma kiterjed azokra az állami intézkedésekre is, amelyek azáltal válnak diszkriminatívvá, mert közvetlenül vagy közvetve olyan eltérő bánásmódot alkalmaznak a belföldi és a határokon átnyúló tőkemozgásokra vonatkozólag, amely nem egyeztethető össze a helyzetek közötti objektív különbséggel, illetve aminek következtében más tagállamok vagy harmadik országok természetes vagy jogi személyeit visszatartathatják a határokon átnyúló tőkemozgások végzésétől.⁵⁴⁷

Továbbá a törvény megsértette az egyesülés szabadságát, hiszen az egyesülési jog nemcsak jogot biztosít az egyesületek és alapítványok létrehozására és megszüntetésére, hanem magában foglalja e szervezetek tevékenységét is a létrehozás és a megszüntetés közötti időszakban. Ennek értelmében az egyesületeknek és alapítványoknak jogukban áll indokolatlan állami beavatkozás nélkül működni és folytatni tevékenységeiket. Viszont a törvény rendelkezései által bevezetett bejelentési és közzétételi kötelezettségek az érintett CSO-k korlátozásához vezethetnek, mert megnehezítik a szervezetek arra irányuló lehetőségét, hogy más tagállamokból vagy harmadik országokból származó

⁵⁴⁴ TASZ: *i.m.* <https://tasz.hu/cikkek/tudnivalok-civil-szervezetek-szamara-a-kulfoldrol-tamogatott-szervezetek-atlathatosagarol-szolo-torvenyrol> (2020.11.11.)

⁵⁴⁵ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés.

⁵⁴⁶ Az EUB C-78/18. számú Bizottság v. Magyarország ügyben hozott ítélete 2020. június 18. (ECLI:EU:C:2020:476) § 62-64.

⁵⁴⁷ Uo. § 45., 64.

pénzügyi támogatásban részesüljenek. Ugyanis a rendszeres bejelentési és közzétételi kötelezettségek következtében a más tagállamokban vagy harmadik országokban lakóhellyel rendelkező adományozók eltántorodhatnak az átláthatóságról szóló törvény hatálya alá tartozó CSO-k támogatásától. Ezáltal korlátozzák e szervezetek tevékenységét, valamint az általuk követett célok valóra váltását. Ezenkívül alkalmasak arra, hogy az CSO-kkal szemben általános bizalmatlanságot teremtsenek és megbélyegezzék őket.⁵⁴⁸

Emellett sérült a magán- és családi élet tiszteletben tartásának kötelezettsége és a személyes adatok védelméhez való jog is, azáltal, hogy az átláthatóságról szóló törvényben előírt bejelentési és közzétételi kötelezettségekre vonatkozó információk tartalmazzák a magyarországi CSO-k részére bizonyos összeghatárt elérő pénzügyi támogatást nyújtó természetes személyek nevét, lakóhely szerinti országát és városát, valamint e pénzügyi támogatások összegét. Továbbá pénzügyi támogatást nyújtó jogi személyek esetében a jogi személy hivatalos nevén és székhelyén kívül a cég nevét, amely szintén tartalmazhatja természetes személyek nevét.⁵⁴⁹

A sajtóban megjelent olyan hír is, mely szerint a pécsi Emberség Erejével Alapítvány hátrányt szenvedett el amiatt, mert nem volt hajlandó igazolni, hogy nem külföldről támogatott CSO. Az alapítvány elindult az EU Erasmus+ pályázatán, azzal a céllal, hogy a diákok állampolgári kompetenciáját fejlesztő díjnyertes társasjátékukat elkészíthessék különböző nyelveken. A támogatáshoz szükséges ponthatárt elérték, ennek ellenére nem kapták meg a megpályázott összeget, mert az Erasmus+ programot Magyarországon koordináló közalapítvány utólag arra kérte őket, hogy igazolják, hogy nem egy külföldről támogatott CSO-ról van szó. Az alapítvány erre nem volt hajlandó, hiszen ekkora már az EUB kimondta, hogy a magyar jogszabály jogsértő. Az alapítvány az EB-hez fordult,⁵⁵⁰ aminek hatására a közalapítvány megszüntette a jogsértő gyakorlatát. Utóbb kiderült, hogy további CSO-kat, az Autónia Alapítványt, az Artemisszió Alapítványt és a Háttér Társaságot is felszólították arra, hogy nyilatkozzanak: megfelelnek-e a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényben foglaltaknak.⁵⁵¹

⁵⁴⁸ Uo. § 113, 116, 118.

⁵⁴⁹ Uo. § 127.

⁵⁵⁰ Emberség Erejével Alapítvány: *Az Európai Bizottsághoz fordul az Emberség Erejével Alapítvány.* <https://www.emberseg.hu/2020/09/28/az-europai-bizottsaghoz-fordul-az-emberseg-erejevel-alapitvany/> (2021.04.07.)

⁵⁵¹ Civilizáció: *Újabb eszközzel próbálják ellehetetleníteni a független civil szervezeteket.*

Az EUB határozata ellenére hosszú ideig nem történt meg a törvény módosítása, illetve hatályon kívül helyezése, sőt a gyakorlatban is elkezdtek alkalmazni. 2020 őszén az Országgyűlés igazságügyi bizottsága tárgysorozatba vette a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvénynek az EU jogának való megfelelés érdekében történő hatályon kívül helyezéséről szóló törvényjavaslatot,⁵⁵² de akkor az Országgyűlés nem tűzte napirendre a törvényjavaslat megtárgyalását. Végül 2021 áprilisában a kormány beadta a javaslatot, amellyel hatályát veszítette a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény. Ezzel együtt azonban új jogszabályként elfogadták a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról 2021. évi XLIX. törvényt.

2.3.2. A közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló törvény

A törvény⁵⁵³ értelmében a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző alapítványok és egyesületek felett, melyek tárgyévi mérlegfőösszege eléri a 20 millió forintot, az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) kiterjedt ellenőrzési jogokkal rendelkezik. Tehát a törvény szerint azáltal válik a közélet befolyásolására alkalmassá egy CSO, hogy a nettó vagyona meghaladja ezt az összeget, vagyis felállít egy vélelmet, miszerint a 20 millió forintnál nagyobb vagyonnal rendelkező CSO-k a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végeznek.⁵⁵⁴

Ugyanakkor a pártok, a szakszervezetek, a közalapítványok és a pártalapítványok, a sportegyesületek, a vallási szervezetek, a nemzetiségi egyesületek, valamint nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviselését, vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet ellátó alapítványok nem tartoznak a törvény hatálya alá.⁵⁵⁵ A törvény ezáltal sérti a diszkrimináció tilalmának elvét, mert míg a közvélemény formálása, tehát a politikai diskurzusban való részvétel miatt

<https://civilizacio.net/hu/hirek-jegyzetek/jabb-eszkzzel-prbljk-ellehetetlenti-a-fggetlen-civil-szervezeteket> (2023.09.24.)

⁵⁵² A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvénynek az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében történő hatályon kívül helyezéséről című törvényjavaslat.

<https://www.parlament.hu/irom41/11058/11058.pdf> (2020.11.13.)

⁵⁵³ 2021. évi XLIX. törvény a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról.

⁵⁵⁴ TASZ: *Álláspont a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról és az ezzel összefüggő egyes törvények módosításáról.*

<https://tasz.hu/allasfoglalas-civilelles-torveny-2021?cv=1> (2022.07.28.)

⁵⁵⁵ Uo. <https://tasz.hu/allasfoglalas-civilelles-torveny-2021?cv=1> (2022.07.28.)

többszázadadminisztrációs terheket ró a CSO-kra, addig a jogszabály hatálya nem terjed ki a fent említett szervezetekre, amelyek szintén részt vesznek a politikai diskurzusban, gyakran sokkal nagyobb mértékben, mint a CSO-k. A törvény által e szervezeteknek biztosított mentesség az orosz külföldi ügynök törvény által biztosított mentesség logikáján alapszik, mely szintén kifejezetten mentesített bizonyos szervezeteket a külföldi ügynökként történő nyilvántartásba vétel kötelezettsége alól, ideértve az elismert vallási csoportokat, állami vállalatokat és üzleti csoportokat is.⁵⁵⁶

2022 májusában több száz CSO kapott felszólítást az ÁSZ-tól, hogy az éves beszámolóik benyújtásának határidejével egy időben ellenőrzés céljából az ügynökség online felületén keresztül, mintegy 10 napos határidővel fel kell tölteniük az adataikat, dokumentumaikat. Az érintett CSO-k egy része állami forrást, közpénzt nem vett igénybe a működéséhez. A Civilizáció munkacsoport több szervezete tájékoztatást kért az ÁSZ-tól az ellenőrzés folyamatáról, mivel a közélet befolyásolására alkalmas CSO-k ellenőrzése egy teljesen új kategória volt, amelynek nem volt ismert sem a tartalma, és nem volt kidolgozva a módszertana sem.⁵⁵⁷ Az ÁSZ közleményéből kiderült, hogy az ÁSZ munkatársai a számviteli, a leltári, a pénzügyi stb. dokumentumok létét, az adott CSO vezetője általi hitelesítését és a tartalmának a jogszabályoknak való megfelelését vizsgálják.⁵⁵⁸

Úgy tűnik, hogy a kormány a továbbiakban is megbélyegzi azokat a CSO-kat, amelyek képesek érdemben részt venni a véleményformálásban, és ezzel befolyásolhatják az állampolgárok véleményét egyes kormányzati döntésekről, ugyanis a Civil tv. 30. §-a már eleve előírja a CSO-k számára, hogy szolgáltatassanak információkat az adományaikról. Kötelesek közzétenni a számviteli beszámolóikat és annak közhasznúsági mellékletét abban az esetben, ha rendelkeznek saját weboldallal. Ezek a szabályok teljes átláthatóságot biztosítottak a nyilvánosság számára arra vonatkozóan, hogy a CSO-k támogatásai honnan származnak. Ebből következően megállapítható, hogy a törvény további adminisztrációs feladatokat ír elő a CSO-k számára, amelyeket különböző ellenőrzésekkel kapcsol össze. Valójában olyan dokumentumok bemutatását

⁵⁵⁶ OLENIKOVA, OLGA: Foreign Funded NGOs in Russia, Belarus and Ukraine: Recent Restrictions and Implications. *Cosmopolitan Civil Societies: an Interdisciplinary Journal*, 2017/3. sz. 87.

⁵⁵⁷ NIOK: ÁSZ vizsgálat – elindult az ÁSZ ellenőrzése a “közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző” civil szervezetek körében. <https://www.nonprofit.hu/hirek/ASZ-vizsgalat--elindult-az-ASZ-ellenorzes-a-kozelet-befolyasolasara-alkalmas-tevenyseget-vegzo-civil-szervezetek-koreben> (2022.07.27.)

⁵⁵⁸ ÁSZ: Mindent a civil szervezetek ellenőrzéséről. <https://www.asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/mindent-a-civil-szervezetek-ellenorzeserol> (2022.07.22.)

írja elő, amely dokumentumokat a CSO-k minden évben kötelesek nyilvánosságra hozni. Tehát lényegében növeli az érintett CSO-k adminisztrációs terheit. E kötelezettség előírása sérti az érintett CSO-k egyesülési szabadságát. Emellett egy olyan szervnek biztosít ellenőrzési jogkört a CSO-k működése felett, amelynek fő feladata a közpénzek nyomon követése lenne, nem pedig a magánadományok felhasználásának ellenőrzése. A vizsgálat lefolytatásához az ÁSZ-nak lényegében az Alaptörvényben meghatározott hatáskörén túl kell lépnie és be kell avatkoznia a CSO-k tevékenységébe, ami szintén az egyesülési jog sérelmét eredményezi.⁵⁵⁹

2.3.3. A civil szervezetek büntetőjogi szankcióval való fenyegetése

A CSO-k büntetőjogi szankcióval való fenyegetése a 2015-ben kibontakozó menekültválság kapcsán került napirendre. A CSO-k elleni fellépés azt az üzenetet küldte a társadalom felé, hogy a civil társadalom és az emberi jogi CSO-k az „idegenek pártján állnak.”⁵⁶⁰ Mindeközben a humanitárius céllal menekülteknek segítséget nyújtó és ezzel kapcsolatos alapvető tevékenységeket megszervező CSO-k csupán azt a feladatot látták el, amelyet a kormánynak kellett volna megtennie. Ezt követően a kormány „Állítsuk meg Brüsszelt” elnevezésű nemzeti konzultációja a menekültellenes kérdések mellett tartalmazott egy a menekülteknek jogsegélyt és bírósági képviselést nyújtó CSO-kat nyíltan támadó kérdést is.

Majd 2018. június 20-án az Országgyűlés megszavazta a STOP Soros törvénycsomagot. A parlament elé kerülő törvényjavaslat már nem tartalmazta a korábbi törvényjavaslatok számos tisztázatlan elemét. Hiszen a törvény első szövegváltozata azt a célt fogalmazta meg, hogy a „tömeges migrációt propagáló, külföldről támogatott szervezetek” regisztrálják magukat, a tevékenységükről nyilvánosan számot adjanak, fizessenek adót az államkasszába, valamint a törvénytervezet megtiltotta a menedékkérőknek segítő szervezet munkatársainak, hogy a határhoz menjenek. Nem volt világos, hogy kit is tekint a jogalkotó a törvény hatálya alá tartozó szervezetnek, mit ért külföldi pénzen, illetve, hogy az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter a harmadik ország állampolgárait mely esetekben tarthatja távol Magyarország egész

⁵⁵⁹ BÁRÁNDY Péter – FLECK Zoltán – SZENTES Ágota – SZENTPÉTERI NAGY Richard – SZURDAY Kinga – TÓTH Gábor Attila – VÖRÖS, Imre: A jogállam helyreállításának kísérlete: A Civil Közjogi Műhely tevékenysége. Oriold és Társai Kiadó, Budapest, 2022, 124.

⁵⁶⁰ JUHÁSZ – MOLNÁR – ZGUT: *i. m.* 22.

területéről.⁵⁶¹

Ellenben a Büntető Törvénykönyv új tényállással egészült ki: a jogellenes bevándorlás elősegítésével. E tényállást az követi el, aki olyan személynek segít menedékjogi eljárást kezdeményezni, aki a hazájában, a tartózkodási helye szerinti országban vagy olyan más országban, amelyen keresztül érkezett, nem felel meg a politikai menekültstátusz elnyerése feltételeinek, vagy olyan személynek segít tartózkodási jogcímet szerezni, aki jogellenesen lépett be vagy jogszerűtlenül tartózkodik Magyarországon. Ilyen szervező cselekménynek minősül a határ vonalában a határmegfigyelés, az információs anyagok készítése, terjesztése, hálózat építése vagy működtetése. Ezt a cselekményt elzárással, vagy ha például anyagi segítségnyújtás is társul mellé, egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetnék.⁵⁶² Az új tényállás értelmezési problémákat vethet fel, hiszen azt, hogy például ki van kitéve üldöztetésnek a hazájában vagy útközben, csak egy menekültügyi eljárás állapíthatja meg, semmiképpen nem egy CSO képviselője vagy önkéntese. A rendőrségi törvény a határ őrizetével és a jogellenes határátlépéssel kapcsolatos rendészeti feladatokkal bővült: a rendőrségnek meg kell akadályoznia, hogy a külső országhatár 8 kilométeres sávjába olyan személy lépjen be, akit például embercsempészet, jogellenes bevándorlás vagy tartózkodás segítése miatt megalapozottan gyanúsítanak.⁵⁶³

Az elfogadott törvénnyel szemben kritikát fogalmazott meg a Velencei Bizottság. Eszerint a Büntető Törvénykönyv új, jogellenes bevándorlás elősegítése tényállása kriminalizálja azon szervezői tevékenységeket, mint amilyen az információs anyagok készítése és terjesztése, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak az illegális bevándorlás megvalósításához. Ez a CSO-k áldozatok számára nyújtott segítő tevékenysége ellen hat, aránytalanul korlátozva az egyesülési jogot, másrészt pedig büntetni rendeli az érdekérvényesítési és kampánytevékenységeket, ami jogszerűtlen beavatkozást jelent a véleménynyilvánítás szabadságába. A tényállás megfogalmazása nem kellően pontos, és mivel büntetni rendeli a menekültek nevében történő menekültügyi eljárás megindítását, illetve a menedékkérők egyéb jogainak érvényesítését, a bevándorlók számára jogszerű

⁵⁶¹ Lásd Magyarország Kormányának javaslata a Stop Soros törvénycsomagról.

<https://www.kormany.hu/download/c/9a/41000/STOP%20SOROS%20T%C3%96RV%C3%89NYCSOMAG.pdf> (2020.11.12.); Később a kormány tovább szigorította a tervezett törvénycsomagot, aminek következtében a törvény minden olyan CSO-t érintene, amely bevándorlóknak, menedékkérőknek valamilyen formában segít. Lásd T/19776 sz. törvényjavaslat.

<https://www.parlament.hu/irom40/19776/19776.pdf> (2020.11.12.)

⁵⁶² T/333. sz. törvényjavaslat. <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf> (2020.11.12.)

⁵⁶³ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 46/F.§

segítséget nyújtó természetes személyeknek vagy CSO-knak büntetőeljárás megindításának veszélyével kell szembenézniük. Mindezen felül a rendelkezés veszélyezteti a CSO-k anyagi finanszírozását is, mivel nem tesz egyértelmű különbséget a „vagyonhi haszonszerzés” mint jogszerűtlen tevékenységért nyújtott szigorú értelemben vett ellenszolgáltatás és a CSO által rendes működése körében befolyó „bármely jövedelem” között. Emellett nem különül el a CSO tagjának egyéni büntetőjogi felelőssége és a jogi személy felelőssége sem, és a CSO tagjának a jogellenes bevándorlás elősegítése tényállás alapján történő elítélése jogkövetkezményeként a teljes CSO feloszlatható.⁵⁶⁴

A STOP Soros törvénycsomaggal kapcsolatban több CSO is az AB-hez fordult, az indítványok egy részét a bíróság visszautasította.⁵⁶⁵ Az egyetlen érdemi döntés az Amnesty International Magyarország indítványa kapcsán született. A szervezet a Büntető Törvénykönyvet érintő módosítást támadta.⁵⁶⁶ Bár az AB alkotmányos követelményt állapított meg, melynek értelmében a hivatkozott rendelkezés értelmezésénél és alkalmazásánál érvényesítendő követelmény, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra, egyebekben elutasította a beadványt.⁵⁶⁷ Az alkotmányos követelmény megállapítása mellett sem elég egyértelmű, mit tilt, és mit enged meg a jogszabály. A bizonytalanság lehetővé teszi, hogy a hatóságok önkényesen lépjenek fel a menekülteket segítő CSO-kkal és munkatársaikkal szemben. Ez ellen igazi garanciát egyedül a jogszabály megsemmisítése jelentett volna.

A hazai eljárások mellett a Nyílt Társadalom Alapítvány⁵⁶⁸ és a Magyar Helsinki Bizottság⁵⁶⁹ is az EJEB-hez fordult, illetve az EB is az utolsó, bírósági szakaszba léptette a törvénnyel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárást Magyarország ellen.⁵⁷⁰ Az EUB

⁵⁶⁴ A Velencei Bizottság 919/2018. sz. véleménye. 19–28.

⁵⁶⁵ <https://www.osce.org/hu/odihr/386636?download=true> (2020.11.12.)

⁵⁶⁶ 3050/2019. (III. 14.) AB végzés, 3049/2019. (III. 14.) AB végzés.

⁵⁶⁷ Az Amnesty International Alkotmánybírósághoz benyújtott panasza.

https://www.amnesty.hu/data/file/4270-20181011_ai_ab_benyujtott_final.pdf?version=1415642342 (2020.11.12.)

⁵⁶⁸ 3/2019. (III. 7.) AB határozat.

⁵⁶⁹ A Nyílt Társadalom Alapítványok összefoglalója a Stop Soros törvénycsomagról.

<https://www.opensocietyfoundations.org/publications/how-open-society-foundations-are-defending-free-speech-hungary/hu> (2020.11.15.)

⁵⁷⁰ A Magyar Helsinki Bizottság beadványai az Emberi Jogok Európai Bíróságához.

https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Application_HHC_SS3.pdf,
https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Application_HHC_25_percent.pdf (2020.11.19.)

⁵⁷⁰ Európai Bizottság sajtóközleménye 2019. július 25.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_4260 (2020.11.19.)

ítéletében lényegében helyt adott az EB keresetének. Megállapította, hogy Magyarország nem tett eleget az eljárási irányelvből eredő kötelezettségeinek, mert az eljárási irányelv felsorolja azokat a helyzeteket, amelyekben a tagállamok valamely nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlannak tekinthetnek, és a magyar szabályozás – miszerint elutasítható a nemzetközi védelem iránti kérelem akkor, amikor a kérelmező olyan államon keresztül érkezett Magyarország területére, amelyben nincs kitéve üldözésnek vagy súlyos sérelem veszélyének, vagy amelyben biztosított a megfelelő szintű védelem – nem egyeztethető össze egyik esetkörrel sem.⁵⁷¹

A bíróság elutasította a kormánynak a CSO-kkal kapcsolatos védekezését is. A testület arra jutott, hogy Magyarország uniós jogot sértett azáltal, hogy bűncselekménynek minősítette az olyan szervező tevékenységet, amelynek célja a menedékjogi eljárás olyan személyek általi kezdeményezésének a lehetővé tétele, akik a nemzeti jog által megállapított kritériumok alapján nem szerezhetnek menekült jogállást. Az ilyen korlátozás nem igazolható a magyar jogalkotó által hivatkozott célokkal, sem a menedékjogi eljárás visszaélésszerű igénybevételéhez nyújtott segítséggel,⁵⁷² sem a megtévesztésen alapuló, jogellenes bevándorlás elleni küzdelemmel.⁵⁷³

Mindemellett a kormány bevezette a bevándorlási különadót,⁵⁷⁴ azaz adókötelessé tette a bevándorlást segítő tevékenységet végző, Magyarországi székhellyel rendelkező CSO-knak az anyagi támogatását. Bevándorlást támogató tevékenységnek minősülnek a médiakampányok és médiaszemináriumok szervezése és az ilyen tevékenységekben való részvétel, oktatás szervezése, hálózatok kiépítése és működtetése vagy bevándorlást pozitív színben feltüntető propagandatevékenységek, amelyek közvetlenül vagy közvetve a törvényben meghatározott bevándorlás (személyek állandó áthelyezése a lakóhelyük szerinti országból egy másik országba) előmozdítására irányulnak.⁵⁷⁵

A bevándorlási különadót is véleményezte a Velencei Bizottság. Állásfoglalása értelmében az állam nem határozhatja meg és nem korlátozhatja a CSO-k által követni és végezni kívánt célokat és tevékenységeket, ezáltal a bevándorlási különadó előírásával a kormány beavatkozott a CSO-k egyesülési szabadságába. Továbbá a különadó beavatkozást jelent a CSO-k véleménynyilvánítási szabadságába is, mert korlátozza a

⁵⁷¹ Az EUB C-821/19. számú Bizottság v. Magyarország ügyben hozott ítélete 2021. november 16. (ECLI:EU:C:2021:930) § 33-42.

⁵⁷² Uo. § 111-133.

⁵⁷³ Uo. § 134-144.

⁵⁷⁴ 2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról 253. §.

⁵⁷⁵ TÓTH Judit: A menedékeljárás buktatói. *Állam- és Jogtudomány*, 2019/4. sz. 114.

CSO-k azon lehetőségét, hogy közvitát kiváltó kérdésekben kutatási, oktatási és érdekérvényesítési tevékenységet folytassanak.⁵⁷⁶

A különadót elvileg minden hónapban be kellene fizetnie a menekülteknek segítő CSO-knak. Az érintett szervezetek állásfoglalásaiból viszont kitűnik, hogy bojkottálták és a mai napig bojkottálják az adó megfizetését. Az adó befizetését ellenőrző hatóság (NAV) nem indított eljárást egyetlen CSO ellen sem,⁵⁷⁷ annak ellenére, hogy az ukrajnai háború következtében kialakult újabb menekültválság hatására a CSO-k válogatás nélkül segítettek mindenkinek, aki Ukrajna irányából érkezett Magyarország területére, hogy egy másik országba áttelepülhessen a háború borzalmai elől.

2.3.4. A szuverenitásvédelmi törvény

A nemzeti szuverenitás védelméről szóló törvényjavaslatot 2023. november 21-én nyújtották be. A törvényjavaslat indokolása szerint a külföldi szervezetektől érkező külföldi támogatások miatt sérül Magyarország szuverenitása, mert a külföldi támogatások befolyásolják a választásokat, illetve a választói akaratot. Ebből adódóan szükséges egy olyan jogszabályi keret megalkotása, amely átláthatóvá teszi a különböző választási és társadalmi döntéshozatali folyamatokat.⁵⁷⁸

A nemzeti szuverenitás védelméről szóló törvényt és a hozzá kapcsolódó alkotmánymódosítást 2023. december 12-én fogadta el az országgyűlés.⁵⁷⁹ A törvény új Szuverenitásvédelmi Hivatal (továbbiakban: Hivatal) hoz létre, amely széles körű megbízatással rendelkezik, beleértve a vizsgálati, elemző, értékelő és javaslattevő funkciókat és tevékenységeket.⁵⁸⁰

A Hivatal elemző, értékelő és javaslattevő tevékenységet végez, mely során szuverenitáskockázat-értékelési módszertant alakít ki és alkalmaz; a beszerzett információk és adatok értékelésével elemzi a nemzeti szuverenitás érvényesülését; javaslatokat dolgoz ki és ajánlásokat fogalmaz meg Magyarország szuverenitásának védelmét célzó intézkedésekre; javaslatot tehet a nemzeti szuverenitást érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, valamint véleményezi a jogállását

⁵⁷⁶ A Velencei Bizottság 941/2018. sz. véleménye. 12-13.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)035-e) (2020.11.20.)

⁵⁷⁷ GERŐ: i. m. 21.

⁵⁷⁸ T/6222. számú törvényjavaslat a nemzeti szuverenitás védelméről 16–17.

<https://www.parlament.hu/irom42/06222/06222.pdf> (2023.12.23.)

⁵⁷⁹ 2023. évi LXXXVIII. törvény a nemzeti szuverenitás védelméről.

⁵⁸⁰ Uo. 1. § (1) bekezdés.

érintő jogszabályok tervezetét; évente nemzeti szuverenitásjelentést készít; kutatási tevékenységet végez és finanszíroz a nemzeti szuverenitás érvényesülésének társadalmi, gazdasági, kulturális, intézményi és jogi feltételrendszere javítása érdekében.⁵⁸¹

A vizsgálati tevékenysége keretében feltárja és kivizsgálja a más állam, külföldi szerv, szervezet vagy természetes személy érdekében végzett különböző tevékenységeket. Ide tartoznak a demokratikus vita és a nyilvános döntéshozatali folyamatok befolyásolására irányuló tevékenységek, valamint a közhatalmat gyakorló személyek döntéshozatali eljárását befolyásoló tevékenységek, amennyiben azok Magyarország szuverenitását sérthetik vagy veszélyeztethetik. Emellett feltérképezi és vizsgálja azokat a szervezeteket, amelyeknek a külföldi finanszírozás felhasználásával végzett tevékenységeik befolyásolhatják a választások kimenetelét, vagy amelyek külföldi finanszírozást használnak fel a választói akarat befolyásolására, illetve támogatják az ilyen tevékenységeket.⁵⁸²

Vizsgálata során hozzáférhet a vizsgált szervezet (pl. civil szervezet, politikai párt, egyház), vagy magánszemélyek adataihoz, beleértve akár az érzékeny, személyes adatokat is, ezáltal korlátlan adatgyűjtést valósíthat meg. A törvény az eljárással szemben egyáltalán nem biztosít jogorvoslati lehetőséget.⁵⁸³ Abban az esetben, ha a Hivatal a vizsgálata során szabálytalanságot talál, amely alapján szabálysértési eljárást, büntetőeljárást, közigazgatási hatósági eljárást vagy más hatósági eljárást kell indítani, akkor tájékoztatja az illetékes hatóságokat.⁵⁸⁴

A törvény homályos megfogalmazása sérti a CSO-k egyesülési, véleménynyilvánítási és részvételi szabadságát. Nem határozza meg az olyan kulcsfontosságú fogalmakat, mint a szuverenitás és az érdekképviselői tevékenység. Ebből kifolyólag a törvény rendelkezései széles körben, önkényesen alkalmazhatók válnak. A Hivatal által lefolytatható vizsgálat bárkit megcélozhat, akinek a tevékenysége a gyanú szerint idegen érdekeket szolgál vagy a nemzeti szuverenitást veszélyezteti. Emiatt a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k jogbizonytalanság közepette fognak működni, és munkájukat a Hivatal diszkrecionális intézkedései befolyásolhatják. Emellett a törvény a homályos megfogalmazás miatt könnyen alkalmazható a kormányzati intézkedéseket vizsgáló médiaszervezetekre és az egyes újságírókra is.

⁵⁸¹ Uo. 2. § a) -f) pontok.

⁵⁸² Uo. 3. § a) -c) pontok.

⁵⁸³ Uo. 8. § (1)-(2) bekezdések.

⁵⁸⁴ Uo. 11. §

Továbbá azáltal, hogy a Hivatal vizsgálhatja azokat a tevékenységeket, amelyek célja a demokratikus vita és a nyilvános döntéshozatali folyamatok befolyásolása, a törvény elfojthat minden ellenvéleményt, és elriaszthatja az embereket attól, hogy felemeljék a hangjukat és részt vegyenek a nyilvános vitában az életüket érintő fontos kérdésekben. A döntéshozatalban való részvétel és a véleménynyilvánítás szabadsága az egyesülési és gyülekezési szabadsághoz való jog alapját képezi, és ezek korlátozása veszélyezteti a CSO-k azon jogát is, hogy felemeljék a hangjukat és képviseljék az általuk szolgált közösségeket. Tehát a törvény alkalmas a demokratikus közélet és a társadalmi nyilvánosság felszámolására azáltal, hogy megbélyegzi és megfélemlíti a közügyekben aktív állampolgárokat és CSO-kat.

Végezetül a törvény sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot is, mert kifejezetten kizárja a Hivatal által kiadott nyilvános jelentés elleni bírósági fellebbezés lehetőségét. A vizsgálat alá vont személyeknek és szervezeteknek ezáltal nincs hova fordulniuk abban az esetben, ha a vizsgálatot indokolatlannak, rosszhiszeműnek vagy annak megállapításait megalapozatlannak tartják.

Az EB 2024. február 7-én kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben a szuverenitásvédelmi törvény miatt. Az EB álláspontja szerint a törvény többek között sérti a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát, az egyesülés szabadságát, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, az önvádra kötelezés tilalmát, az ügyvédi titoktartási kötelezettséget, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós jogi követelményeket.⁵⁸⁵ Magyarországnak két hónap állt a rendelkezésére, hogy reagáljon a kötelezettségszegési eljárás keretében megküldött felszólítólevélre.

Az EB álláspontja ellenére a törvény adta lehetőséget kihasználva a Civil Összefogás Fórum (továbbiakban: CÖF) munkacsoportot hozott létre annak érdekében, hogy vizsgálja a külföldről finanszírozást elfogadó CSO-k (Társaság a Szabadságjogokért, Magyar Helsinki Bizottság, Transparency International) tevékenységét abból a célból, hogy a megszerzett információkat továbbítsa a Szuverenitásvédelmi Hivatalnak.⁵⁸⁶

⁵⁸⁵ Európai Bizottság: *Februári kötelezettségszegési eljárási csomag: főbb határozatok.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_24_301 (2024.02.08.)

⁵⁸⁶ BARNÓCZKI Brigitta: *Vizsgálja az Átlátszót, a TASZ-t és a Helsinki Bizottságot a CÖF-CÖKA, az eredményeket elküldik a Szuverenitásvédelmi Hivatalnak.*

2.3.5. A civil szervezetek kitiltása a hazai börtönökből

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (továbbiakban: BVOP) 2017. október 1-i hatállyal egyoldalúan felmondta az 1999 óta élő kétoldali megállapodást a Magyar Helsinki Bizottsággal. Az országos parancsnok azzal indokolta a döntést, hogy a fogvatartottak jogai a megállapodás nélkül is biztosíthatók. A Helsinki Bizottságnak lehetősége volt a megállapodás keretében felkeresnie az ország börtöneit és a szervezet szakértő munkatársai vizsgálhatták a rabok jogainak érvényesülését, illetve eljárhattak egyedi panaszok nyomán is. Ezek az alkalmak lehetőséget teremtettek a szervezet számára, hogy feltárják a börtönsúfoltság következményeit, illetve az előzetes letartóztatás gyakorlatának anomáliáit. Emellett a raboknak lehetősége volt tájékoztatást és segítséget kérni levélben a szervezettől fogvatartási kérdésekben. Az együttműködés két évtizede alatt a BVOP véleményezte a szervezet börtönjelentéseit és számos esetben beépítették a szervezet javaslatait gyakorlatukba.⁵⁸⁷

Emellett 2017 során felmondták a szervezet megállapodásait a Bevándorlási Menekültügyi Hivatallal és az Országos Rendőrfő-kapitánysággal, illetve egy háromoldali megállapodást is, amely az Országos Rendőrfő-kapitányság, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-európai Regionális Képviselője és a Magyar Helsinki Bizottság között jött létre.⁵⁸⁸

A megállapodások egyoldalú felmondásának következménye, hogy a szervezet már nem folytathatja a jól kimunkált módszertanon alapuló megfigyeléseit a rendőrségi objektumokban, idegenrendészeti fogdákon, menekültügyi fogdáknak, menekülttáborokban és határrendészeti kirendeltségeken. Ennek következtében a zárt intézetekben megszűnt a civil jogi kontroll és tanácsadás lehetősége.⁵⁸⁹ Miközben a CSO által kidolgozott módszertan jelentőségét mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a környező országokban is bevezettek hasonló programokat, és sok esetben ezek a programok a Helsinki által kidolgozott módszertant is felhasználják.

<https://telex.hu/belfold/2024/03/12/cof-coka-szuverenitasvedelmi-hivatal-atlatszo-oknyomozas> (2024.04.15.)

⁵⁸⁷ Magyar Helsinki Bizottság: *Kitiltották a civileket a börtönökből*

<https://helsinki.hu/kitiltottak-a-civileket-a-bortonokbol/> (2022.08.31.)

⁵⁸⁸ Magyar Helsinki Bizottság: *Állami szervek felmondták a megállapodásaikat a Helsinki Bizottsággal.*

<https://helsinki.hu/allami-szervek-felmondtak-a-megallapodasaikat-a-helsinki-bizottsaggal/> (2022.08.31.)

⁵⁸⁹ Magyar Helsinki Bizottság: *Állami szervek felmondták a megállapodásaikat a Helsinki Bizottsággal.*

<https://helsinki.hu/allami-szervek-felmondtak-a-megallapodasaikat-a-helsinki-bizottsaggal/> (2022.08.31.)

2.4. Kreálás

A kormány elsősorban az általa közvetlenül vagy közvetve létrehozott, a kormány politikájának erősítését célul kitűző szervezeteket, illetve a törvényben elismert egyházak által létrehozott és megbízhatónak bizonyult civileket támogatja.⁵⁹⁰ A 2010 után létrehozott és támogatott GONGO-k célja az új, centralizált politikai intézményrendszer kiépítésének támogatása, és e szerveződések a kormány politikai aktorként használja, hogy nyomást gyakoroljanak a közvéleményre és demonstrálják saját politikájuk tömegbázisát. A rendszer lényegében stratégiailag használja és kihasználja az állampolgárok egyesüléshez való jogát.

Az egyik legismertebb hazai diffúz GONGO-nak tekinthető a CÖF, ami 2009-ben jött létre a Fidesz 2010-es választáson való részvételének támogatására. A választások megnyerését követően a párt stratégiai megállapodást kötött vele.⁵⁹¹ A szervezet rendszeresen közpénzből kampányol a párt mellett,⁵⁹² és akkor sem kritizálta a kormányt, amikor kézzelfoghatóvá vált, hogy a CSO-k, amelyek közé önmagát is besorolta, sokkal kevesebb állami támogatást fognak kapni a jogszabály-módosítások következtében.⁵⁹³ Hasonló hazai szervezet az Alapjogokért Központ is, mely szervezet tevékenysége elsősorban a kormányzati álláspont képviseléről és a kormányt érő kritikák bírálatáról szól. A szervezetet a Fidesz pártalapítványa finanszírozza,⁵⁹⁴ és személyi állományát tekintve kötődik a párthoz. Az intézet által írt elemzések meghatározó része a kormányzat intézkedéseinek védelméről szól, összhangban a kormány retorikájával, melyet rendszeresen közvetít a médián keresztül.⁵⁹⁵

Egy 2019-es hazai kutatás, amely kifejezetten a hazai népesedési és népesedéspolitikai célokkal foglalkozó CSO-k bevételi forrásait vizsgálta, arra a megállapításra jutott, hogy a témával foglalkozó szervezetek bevételei 2011–2018 között a tízszeresére növekedtek, illetve 2018-ban már a támogatásoknak 70%-át szívták fel. A

⁵⁹⁰ KÖVÉR (2015/2): i. m. 4. lj.

⁵⁹¹ ÁGH: i. m. 29-30.

⁵⁹² ZUBOR Zsolt: „Elmúlt nyolc év” újratöltve: ismét közpénzből kampányol a CÖF.
<https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/11/26/elmultnyolceve-ujratoltve-ismet-kozpenzbol-kampanyol-a-cof/>
(2021.12.17.)

⁵⁹³ METZ, Tamás Rudolf: Movement Entrepreneurship of an Incumbent Party. The Story of the Hungarian Incumbent Party Fidesz and the Civil Cooperation Forum. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2015/1. sz. 90.

⁵⁹⁴ SARKADI NAGY Márton: Egy alapítványon keresztül önti a pénzt a kabinetiroda az Alapjogokért Központba.
<https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/03/04/egy-alapitvanyon-keresztul-onti-a-penzet-a-kabinetiroda-az-alapjogokert-kozpontba/> (2021.12.17.)

⁵⁹⁵ VARGA (2016): i. m. 245.

kutatás szerint az arányeltolódás oka abban rejlik, hogy az ad hoc kormányzati döntéseken alapuló támogatásokból nagyobb arányban részesülnek ezek a szervezetek.⁵⁹⁶ Ebből adódóan felmerül annak a lehetősége, hogy az érintett CSO-k „gongósodásának” vagyunk szemtanúi.

A magyar kormány kreálási stratégiája kiegészül egy további elemmel, ugyanis a GONGO-k felhasználása mellett egy új, kiterjesztett civil társadalom megteremtésének eszközévé váltak a politikai hegemonia megteremtése érdekében a határon túli magyar CSO-k is. Ennek egyik eszköze a támogatáspolitikai, amely a NEA-hoz lokalizált forrásokat messze túlszárnyalva finanszírozza a határon túli CSO-kat, a Bethlen Gábor Alapon (továbbiakban: BGA)⁵⁹⁷ keresztül. Egy 2011 áprilisában létrehozott gazdasági társaság, a BGA Zrt. működteti magát a BGA nonprofit gazdasági társaságot. A BGA a Magyar Kormány nemzetpolitikai stratégiájához kapcsolódó célok megvalósulásának elősegítését célozza meg. Többek között az éves költségvetések dokumentálják, hogy a NEA-nak évente juttatott források hét-tízszeresét is elérték a BGA-n keresztül szétosztott támogatások.⁵⁹⁸ Bár tény, hogy a BGA nem kizárólag a CSO-kat támogatja a határon kívül, mégis ezek többségét CSO-k (egyesületek, alapítványok, civil társaságok és nonprofit gazdasági társaságok) kapják. A finanszírozási aránytalanságokhoz még az is hozzájárul, hogy a már NEA keretében rendelkezésre álló néhány milliárd forint egy jelentős része is a határon túli szervezetekhez vándorol.⁵⁹⁹

Ez a támogatáspolitikai bizonyítja, hogy a kormány a határon belüli CSO-kkal szemben bizalmatlan, míg a határon túli civil társadalmat tekinti valódi tömegbázisának. Mindez a kormányzati politika nemcsak megosztó azáltal, hogy szembeállítja a hazai független CSO-kat a határon túli civilekkel, de azt az üzenetet is küldi, hogy a jelenlegi kormánynak nincs szüksége a magyarországi független CSO-kra, mert tömegbázisát a határon túli civilek adják.

IX. A civil szervezetekre vonatkozó jogi korlátozások összehasonlító vizsgálata

⁵⁹⁶ KAPITÁNY; i. m. 71.

⁵⁹⁷ A Bethlen Gábor Alap olyan „elkülönített állami pénzalap, melynek célja a 2010. évi CLXXXII. tv. szerint a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való – egyéni és közösségi - boldogulása.” <http://archive.bgazrt.hu/magunkrol/tevekenyseguink/> (2022.10.26.)

⁵⁹⁸ NAGY Ervin: *Több mint 2,2 milliárd forintos támogatás a külföldi magyar közösségeknek.* <https://bgazrt.hu/tobb-mint-22-milliard-forintos-tamogat-as-a-kulhoni-magyar-kozossegeknek/> (2022.10.26.)

⁵⁹⁹ Lásd például a NEAN-KP, NEAG-KP, NEAO-KP pályázati kiírásokat, mely pályázati összegeket minden esetben a BGA Zrt. kezel.

Napjainkban az új típusú autoriter rendszerekben a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-knak egyre inkább egy meglehetősen polarizált és átpolitizált környezetben kell végezniük tevékenységüket.⁶⁰⁰ Gyakran maguk a kormányok kérdőjelezik meg a CSO-k kontrollfunkcióját megvalósító tevékenységeik legitimitását, és hírnevük rontásával, valamint túlzott adminisztratív terhek és pénzügyi nyomás alkalmazásával megnehezítik a munkájukat. Az állami elnyomás célja, hogy költséget rójon a CSO-kra, valamint elrettentse őket bizonyos tevékenységek végzésétől. A kormányok és a civil társadalom kapcsolatait egy olyan hatalmi aszimmetria jellemzi, amelyben a kormányzati szereplők egyre növekvő mértékű nyomást gyakorolnak a kormány döntéseit nyilvánosan kritizáló CSO-kra, amely többek között a CSO-k létrehozását, működését és tevékenységeit korlátozó jogszabályok elfogadásában nyilvánul meg. Ezek *a jogszabályok a civil társadalmi szektor feletti ellenőrzés és felügyelet új szintjeit ruházzák rá a kormányzati szereplőkre*, mely következtében a CSO-k a külső és belső egyesülési szabadsága is sérül. Emellett az is visszatérő jelenség, hogy a hatóságok úgy alkalmaznak a gyakorlatban egy kifejezetten korlátozásokat nem tartalmazó jogszabályt, hogy az végeredményként mégis korlátozóvá válik, azaz nem minden esetben a törvény a problémás, hanem gyakran azok alkalmazása. Bár elvi szinten a korlátozások a CSO-k széles körét érinthetik, a gyakorlatban viszont úgy tűnik, hogy nagyobb arányban a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k diszfunkciós működése és autonómiájának felszámolása a céljuk. A fejezetben az összehasonlító alkotmányjogi szempontokon alapuló, az egyes országok normatív szabályozási környezetére fókuszáló, elsődleges és másodlagos forrásokat figyelembe vevő nemzetközi komparatív elemzés keretében nyolc korlátozási mechanizmust vizsgálom meg.

1. A nyilvántartásba vételi eljárás megnehezítése, megakadályozása⁶⁰¹

A CSO-k számára kedvezőbbek a feltételek, ha egyetlen hivatal felel minden nyilvántartásba vételi folyamatért, a hatóságoknak meghatározott határidőig kell válaszolniuk a kérelmezőknek, és egyértelműen körülhatárolják a panasztételi vagy fellebbezési eljárásokat. A CSO-k nyilvántartásba vételi folyamatának valójában egy

⁶⁰⁰ Az áttekinthetőség kedvéért készítettem egy összehasonlító táblázatot, amelyben a hagyományos autokráciákat összehasonlítom az új típusú autoriter rendszerekkel lásd Characteristics of the models: <https://airtable.com/appg4yqx82uvbGmRr/shrV5c65nSdgHIGd3> (2024.06.02.)

⁶⁰¹ Az alfejezet egy megjelenés alatt álló tanulmányon alapszik: DEÁK, Izabella: Authoritarianism and Civil Society: Legal Restrictions on Human Rights CSOs. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2024/2. sz.

olyan értesítési rendszernek kellene lennie, amelynek célja az, hogy megkönnyítse a nyilvánosság számára az adófizetők pénzéből részesülő CSO-k meglévő körének megismerését, mintsem az, hogy megteremtse a kormányzati felügyelet és ellenőrzés eszközét. Ennek ellenére egyre gyakrabban az utóbbi megközelítés érvényesül.

Általában a bejegyzésért felelős legfontosabb állami szervek közé tartoznak a civil ügyek minisztériumai (pl. belügyminisztériumok), szociális jóléti, fejlesztési vagy tervezési minisztériumok, az egyes szakterületekkel, például az egészségüggyel vagy az oktatással foglalkozó minisztériumok, a nonprofit szervezetek önálló nyilvántartó hatóságai (egyesületek nyilvántartója vagy hasonló szerv), cégbejegyzési ügynökségek, az elnöki vagy miniszterelnöki hivatalon belüli szerv, egy tartomány vagy állam kormányzója, a bíróságok, egyes esetekben a rendőrség vagy a biztonsági szervek.

1.1. Közvetlen korlátozások

Az első kategória az olyan korlátozásokat foglalja magába, amelyek nyíltan felvállalják a társadalmi kontrollfunkció korlátozásának szándékát. Az érintett jogszabályok kifejezett célja, hogy ilyen funkciót felvállaló CSO ne jöhessen létre.

Ide tartoznak az olyan korlátozások, amelyek lehetővé teszik a hatóságok számára, hogy a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k politikai célokra és tevékenységeire vonatkozó képességeik korlátozása céljából visszautasítsák a nyilvántartásba vételi kérelmüket homályos és félreérthető indokokra hivatkozva. Ilyen tipikusan alkalmazott homályos indok lehet a közérdek, a nemzeti értékek, az erkölcs, a közrend (pl. Algéria⁶⁰²), a nemzeti tisztesség, a nemzeti érdekek (pl. Törökország⁶⁰³), az ország nemzeti egységének (pl. Dél-Szudán⁶⁰⁴), a béke, a jólét (pl. Malajzia⁶⁰⁵), a nemzeti terület integritásának (pl. Marokkó⁶⁰⁶), a nemzetbiztonság (pl. Kína⁶⁰⁷) védelme, illetve ilyen lehet a belügyekbe történő beavatkozás tilalma is (pl. Szudán⁶⁰⁸). Például Etiópiában a kormány azon képessége, hogy megtagadja a „közkerülccsel” ellentétes célú vagy tevékenységű CSO-k nyilvántartásba vételét, befolyásolja a CSO-k azon képességét, hogy kényes témákkal kapcsolatos érdekérvényesítési tevékenységet folytassanak.⁶⁰⁹

⁶⁰² 2012: Egyesületekről szóló törvény 2. cikk.

⁶⁰³ 1926: Polgári törvénykönyv 101 §.

⁶⁰⁴ 2016: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény 12. szakasz.

⁶⁰⁵ 1966: Társaságokról szóló törvény 7 § (3).

⁶⁰⁶ 1958: 1-58-376 sz. rendelet az egyesületek alapításának jogáról (1973. és 2002. évi módosítás) 3. cikk.

⁶⁰⁷ 2016: Kínai Népköztársaság jótékonyági törvény 4. cikk.

⁶⁰⁸ 2006: Önkéntes és humanitárius munkáról szóló törvény 5 §.

⁶⁰⁹ 2019: Civil Társadalmi Szervezetekről szóló 1113/2019. sz. kiáltvány 59. cikk (1) bekezdés b) pont.

Ezekhez hasonló homályos fogalom a Belaruszban alkalmazott „szélsőséges tevékenység”, és a hozzá kapcsolódó szélsőséges tevékenység finanszírozása, segítése, képzésben való részvétel vagy egyéb felkészítés, illetve az ország „lejárátása”, beleértve az ország társadalmi vagy gazdasági helyzetére vagy az ország állampolgárainak jogállására vonatkozó hamis információk terjesztését a médiában vagy más módon, az állami és közérdekek jelentős megkárosításának szándékával.⁶¹⁰ Ha a hatóság úgy ítéli meg, hogy egy CSO tevékenysége a „szélsőséges tevékenység” körébe sorolható, akkor felveszik a szélsőséges tevékenységet folytató szervezetek, alakulatok és egyéni vállalkozók nyilvánratásába. A nyilvántartásban megtalálható CSO-k munkatársai mint egy szélsőséges szervezet tagjai büntethetővé válnak,⁶¹¹ és az érintett CSO-k pénzügyi támogatása is büntetést von maga után.⁶¹² A CSO-k felvétele a nyilvántartásba nem bírósági úton történik, hanem adminisztratív módon a Belügyminisztérium vagy a KGB belső rendelete alapján.⁶¹³

Ilyen további korlátozásnak minősül, amikor egy ország szabályozása konkrétan meghatározza, hogy milyen tevékenységet végző CSO-kat nem lehet egyáltalán nyilvántartásba venni. Nigériában az LMBTQ-jogokkal foglalkozó CSO-k regisztrációját tiltja az azonos neműek házasságáról szóló törvény⁶¹⁴ és 10 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az a személy, aki regisztrál, működtet vagy részt vesz ilyen szervezetekben.⁶¹⁵ Ehhez hasonlóan az LMBTQ-csoportok Szenegálban sem regisztrálhatnak egyesületként.⁶¹⁶ Egyiptomban a törvény tiltja a politikai, párt- vagy szakszervezeti tevékenységet, vagy egyesületi irodák ilyen célokra történő igénybevétele,⁶¹⁷ teszi ezt úgy, hogy közben nem határozza meg, hogy milyen tevékenységeket ért politikai munkán. Ezáltal az érdekérvényesítő tevékenységek vagy a polgári és politikai jogokkal kapcsolatos tevékenységek potenciálisan a törvény hatálya alá tartozhatnak és tilthatók, hiszen a kormányok a homályos fogalmakra hivatkozva megtagadhatják, hogy a CSO-k részt vegyenek a nemzeti párbeszédben, mert úgy tekint rájuk, mint az ellenzéki pártok szószólóira, és emiatt gyakran bezáratják a CSO-kat, ha a

⁶¹⁰ 2021: Szélsőségekről szóló törvény 1. cikk.

⁶¹¹ 1999: Büntető Törvénykönyv 361/1. cikk.

⁶¹² Uo. 361/2. cikk.

⁶¹³ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights. 2023, 15. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/5/543240.pdf> (2023.10.07.)

⁶¹⁴ 2014: Azonos neműek házasságának tilalmáról szóló törvény 4 § (1) bekezdés.

⁶¹⁵ Uo. 5 § (2) bekezdés.

⁶¹⁶ 1965: Büntető Törvénykönyv 319. cikk.

⁶¹⁷ 2019: Nemkormányzati szervezetekről szóló törvény 15. cikk.

kormányval ellentétes álláspontot fogalmaznak meg. Türkmenisztánban is kifejezetten kizárják a CSO-k létrehozásának céljai közül a politikai jellegű tevékenységi köröket.⁶¹⁸ Ebből kifolyólag azok a CSO-k, amelyek a törvények által kizárt tevékenységet szeretnének végezni, kénytelenek azt nem hivatalos kereteket között megvalósítani, amire nagyon kicsi az esély, hiszen ebben az esetben nem fogadhatnak el támogatásokat, nincsenek adókedvezményeik, ezáltal a munkatársakat se tudják kifizetni, és a munkatársak súlyos pénz- és szabadságvesztés-büntetésekre számíthatnak.

Emellett az is problémát okoz, hogy egyes jogszabályok túl nagy mérlegelési jogot biztosítanak a hatóságoknak, és feljogosítják őket a kérelmek elutasítására. Például Bangladesben a CSO-k regisztrációjáért felelős hatóság fenntartja a jogot arra, hogy elutasítsa a CSO-k regisztrációját abban az esetben, ha nem elégedett a kérelmező CSO célkitűzéseivel, az alapszabállyal vagy a működési tervvel.⁶¹⁹ Az ilyen jellegű korlátozások következtében egyes országok CSO-inak irodái, amelyek olyan emberi jogi kérdésekkel foglalkoznak, mint a politikai foglyok és a véleménynyilvánítás szabadságához való joguk gyakorlása miatt bebörtönzött személyek, általában szomszédos országokban működnek, ahol a CSO alkalmazottai információkat kapnak az országban dolgozó emberi jogi jogvédőktől, hogy dokumentálják az emberi jogok megsértését.⁶²⁰

További korlátozás, amikor egy jogszabály megtiltja egy CSO nyilvántartásba vételét, arra hivatkozva, hogy azon a földrajzi területen már tevékenykedik CSO ugyanazon témában. Például Vietnámban a CSO-k főtevékenysége nem lehet azonos az ugyanazon a településen korábban jogszerűen létrejött egyesületekével.⁶²¹

Összességében megállapítható, hogy a direkt korlátozások egyfelől homályos fogalmakon alapszanak, amelyekbe a hatóságok tetszés szerint besorolhatják a társadalmi kontrollfunkcióval kacérkodó egyének csoportosulásait. Másfelől szándékosan kizárnak meghatározott témákat a felvállalható tevékenységek köréből törvények vagy hatósági jogalkalmazás keretében. Ezen esetkörök egyértelműen sértik a CSO-k külső egyesülési szabadságát, hiszen megakadályozzák a CSO-k létrehozását olyan fogalmakra hivatkozva, melyek tartalma önkényesen formálható. Ezenfelül beavatkoznak a

⁶¹⁸ 2014: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2017. évi módosítás) 14. cikk.

⁶¹⁹ ICNL: *Bangladesh*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/bangladesh> (2022.11.24.)

⁶²⁰ Freedom House: *Syria*.: <https://freedomhouse.org/country/syria/freedom-world/2022> (2022.11.28.)

⁶²¹ 2010: 45/2010/ND-CP számú rendelet az egyesületek létrehozásáról, működéséről és irányításáról 5. cikk (1) bekezdés.

kormányok autoriter érdekeit sértő kontrollfunkció felvállalásába azáltal, hogy megtiltják e funkcióhoz kapcsolódó tevékenységi körök nyilvántartásba vételét.

1.2. Közvetett korlátozások

A második kategóriába olyan korlátozások tartoznak, amelyek nem vállalják fel nyíltan a társadalmi kontrollfunkció korlátozásának szándékát, azaz amelyekről nem lehet egyértelműen bizonyítani, hogy kifejezetten az érintett CSO-k létrehozásának ellehetetlenítését célozzák meg. Tehát elméletben más típusú CSO-kat is korlátozhatnak, ezért kerültek külön kategóriába. Ugyanakkor azt feltételezem, hogy hatásukat tekintve elsősorban a társadalmi kontrollfunkció korlátozása a céljuk, azáltal, hogy kötelezővé teszik a CSO-k nyilvántartásba vételét, vagy nem biztosítják a CSO-k számára az érdemi jogorvoslati lehetőséget a nyilvántartásba vételi hatóságok elutasító döntésével szemben.

1.2.1. Kötelező nyilvántartásba vételi eljárás előírása

Fő szabály szerint az egyesülési jog gyakorlása történhet anélkül is, hogy egy csoportosulás hivatalosan bejegyeztetné magát, azaz a jogszabályok nem kötelezhetik a CSO-kat arra, hogy hivatalos jogi személyiséget szerezzenek. Mégis számos országban a nyilvántartásba vétel kötelező, nélküle nem működhetnek törvényesen az informális szerveződések, azaz a hivatalos nyilvántartásba vétel nélkül a CSO-k tevékenységeinek legálissá válása gyakran lehetetlen. Ha CSO aspiránsok mégis úgy döntenének, hogy nyilvántartásba vétel nélkül végzik a tervezett tevékenységeiket, gyakran pénzbüntetésre vagy szabadságvesztésre számíthatnak.

A csoportok nyilvántartásba vétel nélküli működését nem ritka, hogy az adott ország büntető törvénykönyve nyilvánítja bűncselekménnyé. Így volt ez Belaruszban is, ahol 2022. január 22-én hatályba lépett a Büntető Törvénykönyv módosítása, amely bűncselekménnyé nyilvánította a nem bejegyzett CSO-k keretében végzett egyéni tevékenységeket. Ez a módosítás előírja, hogy a be nem jegyzett vagy felszámolt CSO-kban, politikai pártban, vallási szervezetben vagy más alapítványban való részvétel pénzbüntetéssel vagy letartóztatással és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.⁶²² Jordániában a Büntető Törvénykönyv szintén illegálissá nyilvánítja a nem bejegyzett társaságokat, és két évig terjedő szabadságvesztéssel sújtja azt a személyt, aki

⁶²² 1961: Büntető Törvénykönyv (2022. évi módosítás) 193. cikk 1. pont.

egy be nem jegyzett csoport keretében tevékenységet folytat, vagy annak tagjává válik.⁶²³ Üzbegisztánban akár 5 év szabadságvesztéssel is sújtható az a személy, aki egy nem bejegyzett (azaz illegális) szervezet munkájában aktívan részt vesz.⁶²⁴

A másik még gyakoribb esetkör, amikor a CSO-król (civil szervezetekről, egyesületekről, alapítványokról, társaságokról, nonprofit szervezetekről) szóló törvények nyilvánítják bűncselekménnyé a nyilvántartásba nem vett csoportok működését. Például Algériában az egyesületekről szóló 2012-es törvény három hónaptól hat hónapig terjedő szabadságvesztést vagy 100 000-300 000 algériai dinár pénzbírságot ír elő azokra az esetekre, amikor valaki egy „még nem bejegyzett” egyesület tagjaként tevékenykedik.⁶²⁵ Hasonló előírást tartalmaz Egyiptom 2019. évi 149. törvénye is, amely kifejezetten megtiltja, hogy bárki regisztráció nélkül bármilyen „civil tevékenységet” végezzen⁶²⁶, illetve előírja, hogy minden olyan személy, aki nem bejegyzett vagy nem engedélyezett szervezetet alapít vagy annak dolgozik, 100 000-1 millió egyiptomi fontig terjedő pénzbírsággal sújtható.⁶²⁷ Ugandában a 2016-os civil szervezetekről szóló törvény szintén kötelezővé teszi a regisztrációt és ennek elmaradása esetére akár 3 évig terjedő szabadságvesztést helyez kilátásba.⁶²⁸

Ez a korlátozás abból a szempontból problémás, hogy a kötelező nyilvántartásba vételi eljárás következtében, ha az egyébként kizárja például az emberi jogi témában tevékenykedni kívánó CSO-k létrehozását, az emberi jogi informális csoportok nem képesek szerveződni, emberi jogi kérdésekben álláspontjukat becsatornázni a nyilvánosságba, ezáltal lehetetlenné válik a társadalmi kontrollfunkció érvényesítése ezen a területen. A kötelező nyilvántartásba vétel következtében azon CSO-k, amelyek regisztrációját megtagadták, arra kényszerülnek, hogy más országokban tartsák üléseiket, hogy a CSO-k munkatársai elkerüljék a letartóztatást.

A hivatalos jogi személyiség nyilvántartásba vétel alapján történő megszerzésének kötelezettsége egy nem indokolható korlátozás, mert sérti a szabad egyesülés lehetőségét, hiszen túlmegy azon az elváráson, mely szerint az állam az alkotmányos korlátok meghatározásán és azok betartatásán túl nem avatkozhat be az informális csoportok viszonyaiba.

⁶²³ 1960. évi 16. törvény 160. cikk.

⁶²⁴ 1994: Büntető Törvénykönyv (2019. évi módosítás) 216. cikk.

⁶²⁵ 2012: Egyesületekről szóló törvény 46. cikk.

⁶²⁶ 2019: Civil szervezetekről szóló 149. sz. törvény Preambulumának 3-4. cikk.

⁶²⁷ Uo. 94. cikk.

⁶²⁸ 2016: A civil szervezetekről szóló törvény 40. cikk.

1.2.2. *Érdemi jogorvoslat hiánya*

A további a kategóriába tartozó esetek körök a CSO-k nyilvántartásba vételi eljárásaihoz kapcsolódó jogorvoslati lehetőségek hiányához kapcsolódnak. Az ilyen intézkedések nem teszik lehetővé a CSO-k számára, hogy az elutasító döntés ellen bírósághoz fellebbezzenek, vagy újból benyújtsák a bejegyzési kérelmet, ezáltal jogilag bizonytalanságban tartják őket, és teljesen ellehetetlenítik a nyilvántartásba vételi folyamatukat.

Ilyen esetkör, amikor a CSO-k számára nem állnak rendelkezésre hatékony jogorvoslati lehetőségek, hogy a hatósági elutasítást pártatlan és független bíróság előtt megtámadják. Például Costa Rica esetében, ha a CSO regisztrációját elutasítják, ez véglegesnek tekinthető hatósági döntésnek minősül, azaz a CSO-knak nincs fellebbezési joguk.⁶²⁹ Szudánban a nyilvántartásba vétel megtagadásáról szóló határozat ellen tizenöt napon belül lehet fellebbezni a humanitárius ügyek miniszterénél, de a törvény nem határoz meg határidőt a fellebbezés megválaszolására, és nincs lehetőség utólagos fellebbezésre pártatlan testülethez sem.⁶³⁰ Sierra Leonében a CSO-k a regisztráció elutasítását követően újra benyújthatják kérelmüket, de nincs joguk független bírósághoz fellebbezni az elutasító döntéssel szemben. Ebből kifolyólag, ha a második bejegyzési eljárás is elutasítással végződik, akkor további fellebbezési lehetőség nem áll a rendelkezésükre.⁶³¹ Algériában bár egy bizonyos szintig rendelkezésre áll jogorvoslati lehetőség, de a végső eljárás nem fellebbezhető, és ráadásul nem független bíróság dönt róla.⁶³² További problémás esetkör, amikor a törvény biztosítja ugyan a bírósághoz fordulás jogát, de a bíróságok nem adnak helyt az ilyen jellegű kereseteknek. Például Belaruszban 2001 óta egyetlen bíróság sem adott helyt ilyen jellegű keresetnek.⁶³³

Amikor a nyilvántartásba vételt elutasító döntéssel szemben a független és pártatlan bírósághoz fordulás lehetősége nincs biztosítva a CSO-k számára, szintén sérül a külső egyesülési szabadságuk és a jogorvoslathoz való joguk. Ugyanis a nyilvántartásba vételről döntő hatóságok elutasító döntéseivel szemben a bíróság az egyetlen fórum,

⁶²⁹ 2011: Egyesületekről szóló törvény 18-19. cikk.

⁶³⁰ 2006: Önkéntes és humanitárius munkáról szóló törvény 13. cikk (3) bekezdés.

⁶³¹ 2009: Nem kormányzati szervezetekről szóló felülvizsgált szabályzat 2.3.2.1. cikk (ix) pont.

⁶³² 2012: Egyesületekről szóló törvény 9-10. cikk.

⁶³³ ICNL: Belarus. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/belarus> (2022.11.24.)

amely érdemben megvizsgálhatja, hogy az elutasító döntés megállapításai megalapozottak-e.

1.3. A nyilvántartásba vétel bürokratikus akadályai

A harmadik kategóriában olyan korlátozási technikák kerültek besorolásra, amelyek, ha nem is kifejezetten minden esetben a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k létrehozását próbálják megnehezíteni, de az alkalmazott bürokratikus előírások, amelyekből gyakran többet is alkalmaznak egymás mellett az egyes országok, jelentős mértékben kihatással vannak az érintett CSO-k létrehozásának lehetőségeire.

Nehézséget okozhat, ha egy jogszabályból nem derül ki egyértelműen, hogy melyik kormányzati szerv felelős a CSO-k egyik típusának nyilvántartásáért. Indonéziában a Társadalmi szervezetekről szóló törvény ugyan meghatározta a nyilvántartásért felelős hatóságot,⁶³⁴ de közben a jogszabály érintett cikkét hatályon kívül helyezte az Alkotmánybíróság, és a kormány azóta se hozott erre vonatkozóan kormányrendeletet. Ez az állapot sérti a külső egyesülési szabadságot és a jogbiztonság elvét, mert a hivatalos CSO-vá alakulás attól válik függővé, hogy az egyes informális csoportoknak mennyire erős az érdekérvényesítési képessége. Ha nem elég erős, akkor nem valószínű, hogy az adott CSO hozzájut a szükséges jogi információkhoz.

Egyes esetekben a jogszabályok többszintű kötelező nyilvántartásba vételt írnak elő – országos szinten egy vagy több minisztériumban, valamint egy olyan helyi közigazgatási területen, ahol a CSO működik, az állam szerkezetétől függően. Például Kínában a CSO-knak általában először egy „szakmai felügyeleti egység” (kormányzati minisztérium, tartományi kormányhivatal) támogatását kell megszerezniük, majd regisztrációt és jóváhagyást kell kérniük a Polgári Ügyek Minisztériumától vagy egy helyi polgári ügyekkel foglalkozó hivatalban.⁶³⁵ Dél-Szudánban a Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény értelmében minden CSO-nak bejegyzési kérelmet kell benyújtania a Jogi és Alkotmányfejlesztési Titkárság egyesületi anyakönyvvezetőjéhez.⁶³⁶ A gyakorlatban azonban kétszintű a regisztrációs rendszer. A kérelmező CSO-knak a jogi személyi státusz megszerzéséhez az Igazságügyi Minisztériumban kell regisztrálniuk, míg a működési engedélyt a Segély- és

⁶³⁴ 2013: Társadalmi szervezetekről szóló törvény 8. §.

⁶³⁵ 2016: A Kínai Népköztársaság jótékonyági törvénye 6. és 9. cikk.

⁶³⁶ 2016: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény 9. §.

Rehabilitációs Központban történő regisztráció során szerezhetik meg.⁶³⁷

Hasonló esetkör, amikor a CSO-knak a jogi státusz megszerzéséhez a regisztrációt követően több kormányzati szereplő jóváhagyását is meg kell szerezniük, azaz a kérelmet egy vagy több kormányhivatal is átvizsgálja. Például El Salvadorban a CSO-k a jogi státuszt a Belügyminisztériumban történő regisztrációval szerzik meg.⁶³⁸ Továbbá a kérelmüket be kell nyújtaniuk a Nonprofit Egyesületek és Alapítványok Nyilvántartásához, mely hatóság a regisztrációs kérelmeik feldolgozásakor egyes szakminisztériumok vagy a CSO-k tevékenységi területéért felelős más közjogi szervezettel egyeztetve bírálja el a kérelmeket.⁶³⁹

A többszintű vagy többszereplős nyilvántartásba vételi követelményeket többretegű eljárások kísérik a kedvezőtlen engedélyezési döntések megfellebbezésére és az egyes projektek kötelező jóváhagyására. Bármilyen is legyen a kormányzat felépítése, a nyilvántartásba vételért felelős hatóságok túlságosan széles és korlátlan mérlegelési jogkörének gyakorlása nagy visszaélési lehetőséget rejt magában. A nyilvántartásba vételi folyamat többszintű adminisztrációja pedig kiterjeszti az akadályozás lehetőségeit, ezáltal nem összeegyeztethető azzal az elvárással, hogy a bejegyzési eljárás keretei átláthatóak legyenek a bejegyzést kérő CSO-k számára. Ez sérti a külső egyesülési szabadságot.

A jogszabályok változatosak abból a szempontból, hogy milyen hosszú időt biztosítanak a hatóságoknak a döntés meghozatalára. Ez Azerbajdzsánban 40 nap + 30 nap,⁶⁴⁰ Egyiptomban 90 nap,⁶⁴¹ de arra is találunk példát (Zimbabwe⁶⁴²), amikor a jogszabály nem határozza meg, hogy a hatóságoknak milyen határidőn belül kell meghozniuk a döntést a CSO-k bejegyzéséről vagy a bejegyzésük elutasításáról. Ugyanakkor az is gyakori, hogy a hatóságok nem tartják be a törvényben meghatározott határidőt.⁶⁴³ Például Algériában 30-60 napjuk lenne a hatóságoknak a regisztrációs eljárás lefolytatására, de egyszerűen nem válaszolnak az emberi jogi CSO-k bejegyzési kérelmeire.⁶⁴⁴ Emellett önmagában a nagyon hosszú mérlegelési időintervallum is problémásnak tekinthető, hiszen az engedély megszerzéséig az érintett CSO-k nem

⁶³⁷ ICNL: *South Sudan*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/south-sudan> (2023.01.02.)

⁶³⁸ 1996: Nonprofit egyesületekről és alapítványokról szóló törvény 26. cikk.

⁶³⁹ Uo. 49. cikk.

⁶⁴⁰ 2003: Az állami nyilvántartásról és a jogi személyek állami nyilvántartásáról szóló törvény 8. cikk (1)-(2) bekezdés.

⁶⁴¹ 2019: Civil szervezetekről szóló törvény 9. cikk.

⁶⁴² 2001: Önkéntes magánszervezetekről szóló törvény.

⁶⁴³ ICNL: *Bangladesh*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/bangladesh> (2022.11.24.)

⁶⁴⁴ ICNL: *Algeria*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/algeria> (2023.02.07.)

működhetnek, ezáltal sérül a külső egyesülési szabadságuk.

Egyes esetekben a hatóságok technikai jellegű hiányosság (személyes információk vagy aláírás hiánya, nyelvtani hibák vagy helyesírási hibák) miatt utasítják el a CSO-k nyilvántartásba vételét, amelyek általában a nyilvántartásba vételi kérelem teljességével vagy pontosságával kapcsolatosak. Egyes országokban, mint például Azerbajdzsánban automatikusan alkalmazzák az emberi jogi CSO-k bejegyzési kérelmének elutasítására a felmerülő technikai jellegű hiányosságokat.⁶⁴⁵ Jól látszik ez a folyamat az EJEB elé kerülő Azerbajdzsán elleni ügyekben, amelyekben a bíróság rendszeresen összevonja számos CSO panaszát és sorra marasztalja el az országot a CSO-k regisztrációjának megtagadása miatt.⁶⁴⁶ De Üzbegisztánban is jól kimutatható ez a tendencia, ahol folyamatosan visszautasítják az emberi jogi kérdésekkel foglalkozni kívánó csoportok regisztrációját. A csoportokkal készített interjúkból kiderül, hogy a nyilvántartásért felelős hatóság a benyújtott dokumentációból egy-egy oldalt néz át minden új regisztrációs eljárásakor. Ennek következtében van több olyan csoport (pl. Humanitarian Legal Center, Human Rights House), amelyek nyilvántartásba vételi kérelmét legalább hat alkalommal visszautasították technikai jellegű kifogásokra hivatkozva.⁶⁴⁷ Ezekben az esetekben a bejegyzésre benyújtott és az elutasító levélben felsorolt dokumentumok hiányosságait a hatóságok a kérelmek elbírálása során kijavíthatták volna, ezért nem lett volna szabad érvényes oknak tekinteni a bejegyzés elutasításához, hanem meghatározott és észszerű határidőt kellene biztosítaniuk a kérelmező CSO-nak a hiányosságok kijavítására, és egyúttal értesíteniük kell a CSO-t minden kért változásról és a szükséges javításról. Azokban az esetekben, amikor ez nem történik meg, sérül a CSO-k külső egyesülési szabadsága.

Továbbá a CSO-k belső egyesülési szabadságát sértő korlátozás, amikor megkövetelik tőlük, hogy a regisztrációs dokumentumok között nyújtsanak be egy munkatervet, amely tartalmazza azokat a célokat és főbb tevékenységeket, amelyeket a következő hosszabb időszakban szeretnének megvalósítani. Például Panamában 5 éves munkatervet kell benyújtani a regisztrációs eljárás keretében.⁶⁴⁸ Ez nagyon megköti a

⁶⁴⁵ ICNL – MG Consulting: *Assessment of the Legal Framework for Non-Governmental Organizations in the Republic of Azerbaijan*. 26.
https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_Assessment_NGO-Law-Azerbaijan-Oct-2017-fv.pdf (2022.11.27.)

⁶⁴⁶ Pl: *Mehman Aliyev and others v. Azerbaijan*, 46930/10, Judgment of 20 May 2021.; *Abdullayev and others v. Azerbaijan*, 69466/14, Judgment of 20 of May 2021.

⁶⁴⁷ Human Rights Watch: *Uzbekistan: Registration Barriers for Independent Groups*.
<https://www.hrw.org/news/2021/01/07/uzbekistan-registration-barriers-independent-groups> (2023.07.31.)

⁶⁴⁸ 2005: Az 524. sz. végrehajtási rendelet 2. cikk (7) bekezdés.

CSO-k rugalmas alkalmazkodási lehetőségeit, hiszen a későbbiekben ezektől a célkitűzésektől nem térhetnek el, és képtelenek lesznek adaptív módon reagálni egy hirtelen felmerülő emberi jogi krízisre.

Szintén a CSO-k belső egyesülési szabadságát sértő korlátozási technika, amikor a sikeres nyilvántartásba vételi eljárást ahhoz a feltételhez kötik, hogy az érintett CSO-knak a nyilvántartásba vétel után szolgáltatási szintű megállapodást kell aláírniuk az egyes szakminisztériumokkal. Ez egyrészt bekorlátozhatja, hogy milyen tevékenységi területeken működhetnek, illetve befolyásolhatja a társadalmi kontrollfunkció megvalósítását is, hiszen könnyen kooptálhatóvá válnak a CSO-k. Sierra Leonében a CSO-knak ilyen megállapodást kell aláírniuk a Tervezési és Gazdaságfejlesztési Minisztériummal és a CSO-k tevékenységéhez kapcsolódó ágazati minisztériummal. Az országban a megállapodás nélkül semmilyen projekt nem valósítható meg.⁶⁴⁹

A problémát tovább fokozzák azok az esetkörök, amikor a törvény előírja a hatóságoknak, hogy állítsanak ki bizonylatot, amikor egy CSO benyújtja a dokumentumokat a nyilvántartásba vételhez, valamint végleges bejegyzési bizonylatot, ha a meghatározott idő lejárt anélkül, hogy a kormány elutasította volna a nyilvántartásba vételt. Például Algériában a törvény előírja a hatóságoknak, hogy letéti bizonylatot állítsanak ki, amikor egy egyesület benyújtja a regisztrációs okmányait, valamint végleges regisztrációs bizonylatot, ha a törvény által meghatározott idő lejárt anélkül, hogy a kormány elutasította volna a regisztrációt.⁶⁵⁰ A gyakorlatban azonban a hatóságok gyakran figyelmen kívül hagyják ezeket a kötelezettségeket, és a külső egyesülési szabadságot és a jogbiztonságot sértő módon visszatartják az igazolásokat, így a CSO-k jogi létezésük igazolása nélkül maradnak, és nem tudnak például bankszámlát nyitni vagy ingatlant bérelni.⁶⁵¹

Szintén nehezítés, ha a jogszabály első körben csak egy ideiglenes bejegyzést biztosít a CSO-k számára, és a jogi személyiséget csak meghatározott idő elteltével kérelmezhetik a CSO-k. Például Ruandában a CSO-k egy évig érvényes ideiglenes regisztrációs igazolást kapnak és kilenc hónappal az ideiglenes igazolás kiadása után kérelmezhetik az állandó jogi személyiséget.⁶⁵²

Továbbá arra is találunk példát (Banglades), amikor a hatóságok kötelezővé teszik

⁶⁴⁹ 2009: A nem kormányzati szervezetekről szóló felülvizsgált szabályzat 2.4.3. cikk.

⁶⁵⁰ 2012: Egyesületekről szóló törvény 7. cikk.

⁶⁵¹ ICNL: *Algeria*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/algeria> (2023.02.07.)

⁶⁵² 2012: Nemzeti nem kormányzati szervezetek szervezeti és működési rendjéről szóló törvény 17. cikk.

a nemzetbiztonsági hírszerzés előzetes engedélyének megszerzését a CSO-k nyilvántartásba vételéhez, ami meghosszabbítja a nyilvántartásba vételi eljárás folyamatát. Néha késleltetik a nyilvántartásba vételt a rendőrségi ellenőrzés ürügyén, és néha megtagadják „káros tevékenységre” hivatkozó rendőrségi jelentés miatt.⁶⁵³ Az ilyen indokok, különösen, ha homályosan vannak megfogalmazva, túlzott állami mérlegelésre adhatnak okot a nyilvántartásba vételről való döntés során, ezáltal sértik a külső egyesülési szabadságot és nem egyeztethetők össze a kiszámítható jogalkalmazás követelményeivel.

Törökország azzal nehezíti a bejegyzési eljárást, hogy az irodahelyiséget kereső CSO-knak be kell szerezniük az épület összes lakójának engedélyét,⁶⁵⁴ valamint az egyesületek nem használhatnak más jogi vagy természetes személlyel közös irodát.⁶⁵⁵ Ennek elmulasztása akadályozza, gyakorlatilag lehetetlenné teszi a bejegyzést. Egy ilyen szigorú bürokratikus előírás nem tekinthető észszerű bejegyzési előírásnak, ezért sérti a külső egyesülési szabadságot.

Problémás, amikor egy jogszabály túlságosan bürokratikus és megterhelő nyilvántartásba vételi eljárást ír elő és sérti a diszkrimináció-tilalom elvét, ha közben az egyéb típusú szervezetek állami nyilvántartásba vétele egyszerűsített bejegyzési folyamat keretében történik, míg a CSO-kra vonatkozó nyilvántartásba vételi követelmények szigorúbbak. Például Tádzsikisztánban az Igazságügyi Minisztériumhoz benyújtandó dokumentumok hosszú listája miatt a CSO-k regisztrációja túlságosan bürokratikus,⁶⁵⁶ addig az egyéb szervezeteket az adóhatóság veszi nyilvántartásba egyszerűsített regisztrációs folyamat keretében.⁶⁵⁷

Szintén sérti a diszkrimináció-tilalom elvét, amikor egy meghatározott témával foglalkozó CSO-k számára az új jogszabályok a más területeken tevékenykedő CSO-khoz képest további megterhelő követelményeket támasztanak a nyilvántartásba vétellel kapcsolatban. Például Görögországban a menekültügyi és migrációs kérdésekkel foglalkozó CSO-knak további igazolásokat, többek között a CSO tagjainak pénzügyi és adózási helyzetét bemutató iratokat kell benyújtaniuk a regisztrációs folyamat során,⁶⁵⁸

⁶⁵³ ICNL: *Bangladesh*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/bangladesh> (2022.11.24.)

⁶⁵⁴ 2004: Egyesületekről szóló törvény (2018. évi módosítás) 58. cikk c) pont.

⁶⁵⁵ ICNL: *Turkey*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/turkey> (2022.11.29.)

⁶⁵⁶ 2007: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2021. évi módosítás) 21. cikk (5) bekezdés.

⁶⁵⁷ 2009: A jogi személyek és egyéni vállalkozók állami nyilvántartásba vételéről szóló törvény 4. cikk.

⁶⁵⁸ 2020: A 3063. sz. közös miniszteri határozat 58. cikk.

illetve nyilvánosságra kell hozniuk a weboldalukon az egyéni adományozóik és a támogatóik adatait.⁶⁵⁹

Fennakadást okozhat a CSO-k bejegyzési folyamatában, ha a törvény magas minimális alapító taglétszámot ír elő. Például Belaruszban ötven alapító tagra van szükség egy országos CSO megalapításához.⁶⁶⁰ Kínában is hasonlóan magas alapító taglétszámra van szüksége a CSO-knak, legalább ötven egyéni vagy harminc intézményi taggal kell rendelkezniük.⁶⁶¹ Türkmenisztánban négyszáz alapító tagra van szükség az országos szintű CSO-k létrehozásához.⁶⁶² Továbbá egyes országokban megkövetelik, hogy az országos szinten szerveződő CSO-k alapító tagjai különböző régiókból származzanak. Például Algériában az az elvárás, hogy tizenkét különböző algír régióból származzanak a CSO alapítói.⁶⁶³ Csakhogy egy ilyen előírás nagyon megnehezíti az országos szintű CSO-k létrehozását, hiszen CSO-t általában a hasonló érdeklődésű személyek alapítanak. Ugyanakkor a legtöbbször az is fontos szempont, hogy egymást emberileg vagy szakmailag jól ismerő személyek vállalkoznak CSO alapításra, mert a legtöbb esetben az alapítás körüli teendők megterhelő pénzügyi kiadásokkal járhatnak, így fontos a bizalmi faktor is az alapítók között, mivel a legtöbb esetben, ha a tagok száma egy meghatározott számra lecsökken, akkor a CSO működését felfüggeszthetik. Ezek a példák sértik a CSO-k külső egyesülési szabadságát, hiszen a minimális alapítólétszámhoz képest jóval magasabb tagság meglétét várják el, illetve a különböző régiókból származó alapító tagok előírása nem tekinthető észszerű bejegyzési követelménynek.

A bürokratikus akadályok felállításával és a nyilvántartásba vételi eljárás bonyolításával a bemutatott korlátozási mechanizmusok olyan eszközzé válnak, amelyet hírszerzési célú információgyűjtésre, a nemkívánatosnak ítélt szervezetek elrettentésére, a kritikus hangok elhallgattatására, és azok kizárására használnak, akik nem tudják megfizetni a jogi eljárásokat. Az érintett törvények növelik a bejegyzési folyamat összetettségét és nehézségeit, kiterjesztik az állami mérlegelési jogkört az engedélyek széles körű elutasítására, és megakadályozzák a fellebbezéseket, miközben a CSO-k nyilvántartásba vételi folyamatának valójában egy olyan értesítési rendszernek kellene lennie, amelynek célja inkább az, hogy megkönnyítse a nyilvánosság számára az adófizetők pénzéből részesülő CSO-k meglévő körének megismerését. Ehhez képest a

⁶⁵⁹ 2020: A 10616. sz. miniszteri határozat 2. és 5. cikk.

⁶⁶⁰ 1994: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2013. évi módosítás) 8. cikk.

⁶⁶¹ 1999: A társadalmi egyesületek nyilvántartásáról és irányításáról szóló rendelet 10. cikk.

⁶⁶² 2014: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2017. évi módosítás) 9. cikk (4) bekezdés.

⁶⁶³ 2012: Egyesületekről szóló törvény 6. cikk.

példák arra mutatnak rá, hogy az alkalmazott szabályok a kormányzati felügyelet és ellenőrzés bürokratikus eszközrendszerét teremtik meg, amely a CSO-k autonómiájának felszámolásához vezet.

2. Az újabejegyzési eljárás megnevezése⁶⁶⁴

Ez a kategória a törvényesen létrehozott és a jogszabályok előírásait betartva működő CSO-kat érinti. Egy újonnan hatályba lépő jogszabály viszont megfosztja ezeket a CSO-kat a korábbi jogállásuktól, azaz visszamenőleges hatályú és olyan új feltételeket ír elő az újabejegyzési eljárás sikeres kimeneteléhez, amelyeknek nem biztos, hogy meg tudnak felelni, de ha meg is felelnek, a hatóságok gyakran nem vesznek tudomást a benyújtott dokumentációról. A hatóságok hivatalos visszajelzése nélkül ezek a CSO-k nem tekinthetők elismert szervezetnek, ezáltal nem fogadhatnak sem belföldi, sem külföldi adományokat, mivel az adományozóknak szükségük van az aktuális jogi elismerésre. Továbbá az érintett CSO-k nem használhatják a szervezet korábbi bankszámláját. Ebből következően a CSO képtelen lesz megvalósítani a korábban felvállalt célkitűzésit, programjait, és nem lesz képes a szervezet munkatársainak fizetését biztosítani.

A folyamat alapesetben azzal kezdődik, hogy egy új jogszabály kerül elfogadásra, amely előírja, hogy egy meghatározott dátumtól kezdve a CSO-k csak akkor működhetnek jogszerűen, ha nyilvántartásba vételi kérelmet nyújtanak be az erre kijelölt hatósághoz (pl. Belügyminisztérium, Pénzügyi és Gazdaságfejlesztési Minisztérium). Ezen a ponton különbség lehet a jogszabályok között abban, hogy kifejezetten meghatározott témákkal foglalkozó CSO-k számára írják-e elő az újabejegyzési kötelezettséget vagy egységesen a CSO-k teljes szektorára vonatkozólag. Például Pakisztánban 2014-től az emberi jogok előmozdításáról, védelméről és érvényesítéséről szóló törvény megkövetelte az összes emberi jogi kérdésekkel foglalkozó CSO-tól, hogy regisztrálja magát az Emberi Jogi Igazgatóságnál, különben eljárást indítanak ellenük.⁶⁶⁵ Ehhez képest Etiópiában a 2019-es Civil társadalmi szervezetekről szóló kiáltvány a CSO-k teljes szektorára vonatkozólag írta elő az újabejegyzési kötelezettséget.⁶⁶⁶ Mindkét esetkör azt eredményezi, hogy a CSO-k elveszítik korábbi jogállásukat, ha nem

⁶⁶⁴ Az alfejezet egy megjelenés alatt álló tanulmányon alapszik: DEÁK, Izabella: Authoritarianism and Civil Society: Legal Restrictions on Human Rights CSOs. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2024/2. sz. (megjelenés alatt).

⁶⁶⁵ 2014: Khyber Pakhtunkhwa (tartomány) emberi jogok előmozdításáról, védelméről és érvényesítéséről szóló törvénye 7.cikk.

⁶⁶⁶ 2019: Civil társadalmi szervezetekről szóló 1113/2019. sz. kiáltvány 88. cikk (3) bekezdés.

tudnak megfelelni az új követelményeknek.

Az újrabejegyzési eljárás megindítására adott időintervallum igen változatos képet mutat, ugyanakkor egyes esetekben nagyon kevés idő áll a CSO-k rendelkezésére. Például Etiópiában csak 1 évet biztosít a CSO-k újrabejegyzéséhez a jogszabály,⁶⁶⁷ de találunk példát olyan esetekre (Guatemala⁶⁶⁸, Niger⁶⁶⁹) is, amikor a hatóságok mindössze fél évet biztosítanak a CSO-k számára, és olyat is (Dél-Szudán⁶⁷⁰), amikor csupán 3 hónapot. Az idő rövideje azért problémás, mert sokszor az újrabejegyzési eljárás elindításához szükséges változások megvalósítása nem teljesíthető a megadott időintervallum alatt. Az ilyen esetek az érintett CSO-k külső egyesülési szabadságának sérelmét eredményezik.

Ráadásul gyakori, hogy a jogszabályok nem egyszeri újrabejegyzést írnak elő, hanem a meghatározott dátumig történő újrabejegyzésen túl meghatározott időszakonként ezt a folyamatot meg kell ismételnie a CSO-knak. A meghatározott időszakonkénti újrabejegyzés során minden egyes megújítási folyamat következtében fennáll az esélye annak, hogy a hatóság megtagadja az engedély kiadását és nem veszi nyilvántartásba az adott CSO-t. Tehát minél gyakrabban kell regisztrálni, annál nehezebb a CSO-k helyzete, és annál kevésbé érvényesül az érintett CSO-k külső egyesülési szabadsága. Gyakori, hogy a hatóságok évenkénti újregisztrációval (pl. Egyesült Arab Emírségek⁶⁷¹) próbálják ellehetetleníteni a CSO-k társadalmi kontrollfunkcióját. A kontrollfunkció szempontjából nem jobbak a CSO-k esélyei akkor sem, ha a jogszabályok nagyobb működési időintervallumot biztosítanak két bejegyzés között, például amikor ötévente írják elő az újrabejegyzést (pl. Zambia⁶⁷²). Ennek az az oka, hogy a nagyobb működési időintervallum végén ugyanúgy megtagadható az újrabejegyzés azon CSO-knak, amelyek a kontrollfunkciót próbálják érvényesíteni.

Az újrabejegyzés meghatározott időszakonkénti megkövetelése problémás lehet abból a szempontból, hogy egyes országokban csak a fővárosban, annál a hatóságnál lehet regisztrálni, amelyet a jogszabály kifejezetten nevesít erre a feladatra. Tehát gyakran nincsenek regionális irodák, ezáltal egyes földrajzi területeken, ahol a távolság

⁶⁶⁷ Uo. 88. cikk (3) bekezdés.

⁶⁶⁸ 2020: Fejlesztési célú nem kormányzati szervezetekről szóló törvény reformjairól szóló 4-2020 sz. rendelet 9. és 23. cikk.

⁶⁶⁹ 2022: A 2022-182. sz. rendelet az egyesületekről szóló 1984. évi 84-06. sz. rendelet módosításáról és kiegészítéséről 62. cikk.

⁶⁷⁰ 2016: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény 21. cikk.

⁶⁷¹ 2017: Nem kormányzati szervezeteket szabályozó 12. sz. törvény a Dubaji Emírátságban 17. cikk.

⁶⁷² 2009: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény 14. cikk (2) bekezdés.

számottevő, pl. afrikai országokban a vidéki településeken működő CSO-k munkatársainak önmagában az utazás is egy túlságosan költséges opció. Másrészt számos esetben a jogszabályok nem biztosítanak online bejegyzési lehetőséget az érintett CSO-knak. Abból a szempontból sem mindegy, hogy mennyire gyakran kell megismételni az újrabejegyzési eljárást, hogy ez mindig költséges folyamat a CSO-k számára, illetve minden egyes újrabejegyzési folyamat számos adminisztrációs terhet ró az érintett CSO-kra. Általában be kell nyújtaniuk egy jelentést az elért eredményekről, beleértve a hatóságok korábbi ellenőrzéseinek eredményét, az éves közgyűlés jegyzőkönyvét, a pénzügyi jelentések összefoglalóját, a könyvvizsgálói ellenőrzések eredményeit és a következő évre vonatkozó munka-, költség- és stratégiai tervet. Ez utóbbi két helyzet nem egyeztethető össze a bejegyzési eljárás több követelményével sem, hiszen nem tekinthetők sem könnyen hozzáférhetőnek, sem gyorsnak, és olcsónak sem.

Míg a CSO-knak sietniük kell az újrabejegyzési eljárás elindításával, addig a hatóságok gyakran tartják bizonytalanságban az érintett CSO-kat, mivel nem válaszolnak a bejegyzési kérelmekre. Ilyenkor nem tesznek eleget az állami intézményvédelmi kötelezettségeiknek, azaz az államok megsértik a hazai jog eljárási követelményeit. Ennek oka lehet például, hogy egy meghatározott területen, pl. emberi jogokért küzdő⁶⁷³, *watchdog* funkciót⁶⁷⁴ ellátó CSO-k munkáját szeretnék megakadályozni. Ilyenkor a legrosszabb eshetőség, hogy az adott területen tevékenykedő CSO-k képtelenek legálisan működni.

Az engedély megtagadása esetében a hatóságok gyakran felhasználják az újrabejegyzéssel kapcsolatos jogszabályokban használt homályos fogalmakat. Például Zambiában a jogszabály értelmében a közérdeket sértő tevékenységet végző CSO-k újrabejegyzési kérelmét el kell utasítaniuk a hatóságoknak.⁶⁷⁵ Ehhez hasonlóan Belaruszban a hatóságok a szélsőséges tevékenység fennállására hivatkozva utasítják el a CSO-k újrabejegyzési kérelmeit.⁶⁷⁶ A két példaként említett jogszabályban az a közös, hogy egyfelől a jogszabályok nem határozzák meg egyértelműen, hogy milyen tevékenységet kell a fogalmak alatt érteni, illetve a CSO-k bejegyzéséért felelős kormánytisztviselők értelmezésére bízzák a fogalmak értelmezését, ami határtalan szubjektívizmusnak enged teret, mely sérti a kiszámítható jogalkalmazás követelményeit.

⁶⁷³ ICNL: Algeria. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/algeria> (2022.09.07.)

⁶⁷⁴ SIDEL, Mark: Maintaining Firm Control: Recent Developments in Nonprofit Law and Regulation in Vietnam. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 2010/3. sz. 61.

⁶⁷⁵ 2009: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény 15 cikk (1) bekezdés (a) pont.

⁶⁷⁶ 1994: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2013. évi módosítás) 7. cikk.

A politikailag kényelmetlen témákkal foglalkozó CSO-k gyakran átalakítják a tevékenységi területüket, hogy elkerüljék az engedély elvesztését, viszont ez egy öngerjesztő folyamatot idéz elő, hiszen egyre több CSO választja az öncenzúrát, ami lényegében az egyesülési szabadság és a társadalmi kontrollfunkció kiüresedéséhez vezethet. Tehát az újbóli nyilvántartásba vétel követelménye nemcsak további bürokratikus akadályokat gördít a CSO-k elé, hanem a nyilvántartásba vételük megújításával kapcsolatos bizonytalanságnak is kiteszi őket, ami visszatarthatja őket attól, hogy független véleményt nyilvánítsanak vitás politikai kérdésekben, és ezáltal érdemben hozzájáruljanak a nyilvános vitákhoz.

Az újrabejegyzés határidejének elmulasztása a CSO-k nyilvántartásból való törlését eredményezi, amely ugyanazokkal a súlyos következményekkel jár, mint amikor a hatóságok elutasítják a CSO-k újrabejegyzési kérelmeit.

3. A „külföldi ügynök” státuszhoz kapcsolódó kötelező nyilvántartásba vételi/újrabejegyzési eljárások⁶⁷⁷

A „külföldi ügynök” státusz olyan szabályozásokhoz kapcsolódik, amelyek a külföldi támogatások bejelentésének kötelezettségét írják elő a CSO-k számára abban az esetben, ha elfogadnak külföldi támogatást és/vagy „külföldi befolyás” alatt állnak. A bejelentési kötelezettség újrabejegyzési eljárás formáját ölti a korábban már jogi személyiséget szerzett CSO-k esetében, illetve nyilvántartásba vételi eljárást jelent az újonnan létrehozott, a törvény hatályba lépése előtt jogi személyiséggel nem rendelkező CSO-k számára.

Ennél a kategóriánál érdemes az Amerikai Egyesült Államok külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvényéből (FARA)⁶⁷⁸ kiindulni, mert az autoriter vagy autoriter tendenciákat mutató országok mintaként hivatkoznak a FARA-ra a saját „külföldi ügynök” törvényeik megalkotásakor.⁶⁷⁹ A FARA-t azonban az Egyesült Államokban az „Amerika-ellenes” tevékenységeket vizsgáló bizottság javaslatai alapján 1938-ban fogadták el, és a második világháború alatt a fasiszta és kommunista propaganda ellen

⁶⁷⁷ Az alfejezet egy megjelenés alatt álló tanulmányon alapszik: DEÁK, Izabella: Authoritarianism and Civil Society: Legal Restrictions on Human Rights CSOs. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2024/2. sz. (megjelenés alatt).

⁶⁷⁸ 1938: Külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvény.

⁶⁷⁹ ICNL: *FARA's Double Life Abroad: How FARA is Used to Justify Laws that Target Civil Society around the World*. <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/FARA-Abroad-05.26.2021.pdf> (2023.03.23.)

alkalmazták.⁶⁸⁰ Az 1960-as évek a törvény módosításai következtében annak végrehajtása áttért a külföldi kormányok lobbistáira és PR-cégeire is, különösen a gazdasági ügyekben történő befolyásolás megakadályozása céljából. A 2016-os elnökválasztás után a törvény alkalmazása ismét a szereplők szélesebb körének regisztrációját jelzi, ugyanis a politikai döntéshozók és az ügyészek körében egyre nagyobb népszerűségnek örvendett mint olyan eszköz, amelyet kifejezetten a külföldi érdekek mentén folytatott növekvő politikai propaganda ellen lehet használni.⁶⁸¹

A FARA megköveteli minden személytől vagy szervezettől, aki/amely egy külföldi megbízó ügynöke, hogy regisztráltassa magát az Igazságügyi Minisztériumnál, és nyilvánosságra kell hoznia azt a külföldi megbízót, akinek az ügynökként dolgozik.⁶⁸² Külföldi megbízók lehetnek kormányok, politikai pártok, az Egyesült Államokon kívüli személyek vagy szervezetek, valamint bármely olyan szervezet, amely egy külföldi ország törvényei szerint szerveződött, vagy amelynek külföldi országban van a fő üzleti tevékenységének székhelye.⁶⁸³ Nagyon fontos, hogy a FARA nem egy konkrét csoportot, például a CSO-kat veszi célba, hanem egy konkrét tevékenységtípust, a politikusokat befolyásolni igyekvőket hivatott szabályozni.

Ugyanakkor a nonprofit vagy filantróp munka is gyakran magában foglal olyan tevékenységeket, amelyek egy külföldi megbízó érdekében állnak, mint például a pénzeszközök gyűjtése vagy kifizetése, az érdekvédelem, vagy egy külföldi országgal kapcsolatos információkról szóló anyagok közzététele. Tehát a törvény a gyakorlatban nem csak a lobbitevékenységre vagy a választási tevékenységre vonatkozhat, ezért egyre gyakrabban szembesülhetnek azzal a nonprofit szervezetek, hogy külföldi ügynökként kell regisztrálniuk tevékenységeik miatt.⁶⁸⁴ Ugyanakkor a szabályozás következtében beazonosítható korlátozó esetek egyértelműen anomáliának tekinthetők, és nem a jogalkotó szándékos korlátozási szándékait tükrözik, hiszen nem következik belőle a CSO-k státuszának elvétele, így legrosszabb esetben is csupán az autonómia szűkítéséről beszélhetünk.

⁶⁸⁰ ROBINSON, Nick: „Foreign Agents” in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency. *Duke Law Journal*, 2020/69. sz. 1092–1093.

⁶⁸¹ ROBINSON: *i. m.* 1096.

⁶⁸² MAYER, Lloyd Hitoshi: Globalization Without a Safety Net: The Challenge of Protecting Cross-Border Funding of NGOs. *Minnesota Law Review*, 2018/102. sz. 1218.

⁶⁸³ VAN DE VELDE, Jacqueline: The „Foreign Agent Problem”: An International Legal Solution to Domestic Restrictions on Non-Governmental Organizations. *Cardozo Law Review*, 2019/2.sz. 699–700.

⁶⁸⁴ Lásd az Igazságügyi Minisztérium közelmúltbeli tanácsadói véleményeit:
<https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1232921/download> (2022.12.21.),
<https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1287616/download> (2022.12.21.),
<https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1217636/download> (2022.12.21.).

Összegezve, a jogalkotók a FARA-t annak érdekében alkották meg, hogy számon tudják tartani az Amerikai Egyesült Államokban más országok képviselőiben eljáró személyeket és szervezeteket. Minden szervezetre vonatkozik, amely az Amerikai Egyesült Államok területén egy külföldi szervezet vagy személy érdekében végez politikai tevékenységet. Főszabály szerint nem tartoznak a törvény hatálya alá a nonprofit szervezetek, még akkor sem, ha támogatásban részesülnek külföldi államoktól, pártoktól, cégektől vagy magánszemélyektől. Ugyanis a törvény azt vizsgálja, hogy a szervezet milyen tevékenységet végez, illetve azt, hogy milyen a viszonya a külföldi támogatóval, függetlenül attól, hogy honnan érkezik a támogatás.

Ausztráliában 2018-ban lépett hatályba a külföldi befolyás átláthatóságáról szóló törvény (Foreign Influence Transparency Scheme, a továbbiakban: FITS), amelyet a FARA „továbbfejlesztett változatának” tekintenek.⁶⁸⁵ A FITS is potenciálisan a szereplők széles körét kötelezi a törvény szerinti nyilvántartásba vételre, amennyiben az érintett tevékenységeket végzik, viszont a nonprofit szervezetek esetében számos tevékenységre vonatkozó mentességgel egészítették ki,⁶⁸⁶ és jelentősen leszűkítették a „külföldi megbízó” fogalmát,⁶⁸⁷ hogy elkerüljék a FARA alkalmazása következtében felmerülő anomáliákat.

Ezzel szemben az autoriter és az autoriter tendenciákat mutató országok által elfogadott külföldi ügynök törvények hamis átláthatósági célokkal születnek meg, miközben a CSO-k megbélyegzése a valódi céljuk, tehát kifejezetten a CSO-kra vonatkoznak, és teljesen mindegy, hogy az adott CSO kitől kap támogatást és milyen tevékenységet végez. A lényeg, hogy a támogatás külföldről érkezik. Az autoriter országok hatóságai azt vizsgálják, hogy külföldi forrásból fedezi-e egy CSO a tevékenységét, azt nem vizsgálják meg, hogy milyen típusú tevékenységet végez az adott CSO.

Izraelben a CSO-knak a 20 000 izraeli sékelnél nagyobb összegű külföldi kormányzati támogatásaikat állami nyilvántartásba kell vetetniük és közzé kell tenniük ezt a jelentést a saját honlapjaikon is.⁶⁸⁸ A bejegyzett CSO-k, amelyek finanszírozásuk legalább 50%-át külföldi kormányzati szervektől kapják, kötelesek jelentést tenni az Igazságügyi Minisztériumnak, amely köteles az ilyen szervezetek listáját közzétenni a

⁶⁸⁵ ROBINSON: *i. m.* 1111.

⁶⁸⁶ 2018: Külföldi befolyás átláthatóságáról szóló törvény 24-30. cikk.

⁶⁸⁷ Uo. 11. cikk.

⁶⁸⁸ 2016: Civil szervezetekről szóló törvény („átláthatósági törvényjavaslat”) 5a(b) szakasz.

honlapján. Azoknak a CSO-knak, amelyek finanszírozásuk több mint felét külföldi kormányoktól vagy politikai pártoktól kapják, ezt a tényt minden hivatalos kiadványukban és az általuk közzétett jelentésekben fel kell tüntetniük.⁶⁸⁹ Emellett akkor is jelezniük kell, hogy külföldről támogatottak, amikor a választott tisztségviselőknek vagy állami alkalmazottaknak küldenek leveleket, valamint amikor az érintett szervezetek képviselői bejelentkeznek a Knesszet vitáin való részvételre.⁶⁹⁰ A törvény elfogadásakor az érintett 27 CSO közül 25 palesztin emberi jogi csoport volt.⁶⁹¹

Kazahsztánban a külföldről támogatott CSO-knak bejelentést kell tenniük az adóhatóságnak a külföldi forrásból kapott pénzeszközök és/vagy egyéb eszközök átvételéről és elköltéséről,⁶⁹² illetve a külföldi forrásokból származó támogatásból készült valamennyi kiadványt szintén külföldi forrásból finanszírozottnak kell megjelölni.⁶⁹³

Hasonló jogszabály található Nicaraguában is, ahol a külföldi támogatást elfogadó CSO-knak külföldi ügynökként be kell regisztrálniuk a Külföldi Ügynökök Nyilvántartásába.⁶⁹⁴ Ha az érintett CSO-k külföldi ügynökként regisztráltatják magukat, nem finanszírozhatnak olyan szervezetet, mozgalmat, politikai pártot, koalíciót, politikai szövetséget vagy egyesületet, amely részt vesz az adott ország belpolitikájában, és nem indulhatnak a választásokon.⁶⁹⁵

Oroszországban regisztrálniuk kell azoknak a CSO-knak, amelyek külföldi ügynököknek számítanak, csakhogy olyan mértékben tágan határozza meg az új jogszabály a külföldi ügynök fogalmát, hogy állampolgárságtól vagy lakóhelytől függetlenül szinte bármely személy vagy szervezet, aki polgári aktivizmust folytat, vagy akár véleményt nyilvánít az orosz politikáról vagy tisztségviselők magatartásáról, külföldi ügynököknek minősülhet, amennyiben a hatóságok azt állítják, hogy „külföldi befolyás alatt” áll.⁶⁹⁶ Kiterjed minden orosz, külföldi vagy hontalan személyre, belföldi vagy nemzetközi jogi személyre, és hivatalos bejegyzés nélküli csoportra, ha úgy tekintik, hogy külföldi támogatásban részesültek és/vagy „külföldi befolyás alatt állónak” minősülnek, és olyan tevékenységekben vesznek részt, amelyeket az orosz hatóságok „politikainak” ítélnék.

⁶⁸⁹ Uo. 5a(b)(1) és 5a(b)3 szakasz.

⁶⁹⁰ Uo. 5a(b)(2) és 5a(d) szakasz.

⁶⁹¹ LAUFER, Samantha: A Difference in Approach: Comparing the US Foreign Agents Registration Act with Other Laws Targeting Internationally Funded Civil Society. *International Journal of Not-for-Profit Law*. 2017/1. sz. 6.

⁶⁹² 2016: A közigazgatási törvénykönyv 460 cikk 1. pont.

⁶⁹³ Uo. 460 cikk 2. pont.

⁶⁹⁴ 2020: Külföldi ügynökökről szóló törvény 6. cikk.

⁶⁹⁵ Uo. 14. cikk.

⁶⁹⁶ 2022: A külföldi befolyás alatt álló személyek tevékenységének ellenőrzéséről szóló törvény 1 cikk.

Látható, hogy az orosz esetben valójában már külföldi támogatások igénybevétele nélkül is „külföldi ügynöknek” minősülhet egy CSO. A törvény a külföldi befolyást külföldi forrásból származó támogatásként határozza meg, amely magában foglalja a finanszírozást, a technikai segítségnyújtást vagy más, nem meghatározott típusú segítséget és/vagy a kényszerítést, meggyőzést.⁶⁹⁷ Oroszországban a „külföldi ügynök” státusszal rendelkező CSO-k kötelesek feltüntetni ezt a státuszt, amikor politikai témában jelentetnek meg kiadványokat.⁶⁹⁸ A „külföldi ügynököket” kizárják a közélet kulcsfontosságú aspektusaiból. Ezek közé tartozik a közszolgálatba való belépés, a választási bizottságokban való részvétel, a hivatalos vagy nyilvános környezeti hatásvizsgálatokban való tanácsadói vagy szakértői tevékenység, a törvénytervezetek véleményezése, a választási kampányok vagy a politikai pártok számára történő adományozás tilalma. A „külföldi ügynököknek” tilos a kiskorúak tanítása vagy más oktatási tevékenység folytatása, illetve információs anyagok készítése. Nem vehetnek részt nyilvános gyűlések szervezésében, illetve nem támogathatják azokat adományokkal.⁶⁹⁹

Az utóbbi négy országban sérül a külföldi támogatást elfogadó CSO-k egyesülési szabadsága, mert a jogszabályok olyan finanszírozási korlátozásokat írnak elő, amelyek megnehezítik a CSO-k számára, hogy megvalósítsák céljaikat. Ebből kifolyólag az egyesülési joguk nem tekinthető sem hatékonyan megvalósítottnak, sem védettnek.

Ezenfelül a „külföldi ügynök” státusz a gyakorlatban a CSO-k számára együtt jár egy pejoratív címke használati kötelezettségével is. Ezt a kötelezettséget előíró törvények az Amerikai Egyesült Államok és Ausztrália szabályozását kivéve nem követelik meg a megbízó-ügynök kapcsolat meglétét vagy akár bármilyen kapcsolatot a nemzetközi finanszírozó és a CSO érdekérvényesítő tevékenységei között, egyszerűen a „külföldi befolyás” vagy a támogatás ténye és/vagy összege elegendő a megbélyegzéshez. Viszont a címke használati kötelezettsége belekényszeríti a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k állásfoglalásait a politikai vélemény kategóriájába, és az egyes kérdésekben megjelenő véleményük mellett az üzenetük tartalmaz egy a hitelüket rontó melléküzenetet is, miszerint a véleményük az adott ország társadalmától eltérő érdekeket, elsősorban külföldi érdeket szolgál. Ennek fényében sérül az érintett CSO-k véleménynyilvánítási szabadsága.

⁶⁹⁷ Uo. 2 cikk.

⁶⁹⁸ Uo. 9. cikk.

⁶⁹⁹ Uo. 11. cikk.

Végeredményben az utóbbi négy példa nem igazolható módon korlátozza a CSO-k egyesülési és véleménynyilvánítási szabadságát, ami a CSO-k autonómiájának felszámolását eredményezi.

4. A civil szervezetek adminisztrációs terheinek növelése

Ebben az alfejezetben olyan jellegű szabályozásokat mutatok be, amelyek a CSO-k működése feletti ellenőrzést túlságosan bürokratikusan határozzák meg, illetve kibővítik további elemekkel, amelyekkel az állami hatóságok beavatkozhatnak az érintett CSO-k belső működésébe. Ezek a törvények általában további adminisztrációs feladatokat vagy különböző engedélybeszerzési kötelezettséget írnak elő a CSO-k számára, amelyeket különböző ellenőrzésekkel kapcsolnak össze. Az érintett intézkedések lehetővé teszik az állami tisztviselőknek, hogy beavatkozzanak a CSO-k mindennapi működésébe. Szükségtelenül megnehezítik a CSO-k munkáját, és sok esetben sértik az egyesülési szabadságot, mert ezek a hatósági intézkedések és/vagy ellenőrzések a legtöbb esetben beavatkozást jelentenek a CSO-k belső ügyeibe, azaz a belső egyesülési szabadságba, amelybe az állam nem avatkozhatna be.

Az állami ellenőrzések irányulhatnak arra, hogy a vizsgált CSO tevékenysége megfelel-e a CSO alapszabályának és az adott ország jogszabályainak, beleértve a CSO-k vezető testületeinek kötelező üléseinek megtartását, valamint a tagnyilvántartás vezetését, a bevételek felhasználását a szervezeti alapokmányának megfelelően, és a tevékenységek átláthatóságának biztosítását. Például Azerbajdzsánban a belföldi és külföldi nem kormányzati szervezetek fióktelepeinek és képviseleti irodáinak tevékenységeit a vonatkozó szabályok értelmében a minisztérium más kormányzati szerveket is bevonva vizsgálhatja, és ellenőrizheti, hogy a CSO-k irodáinak tevékenysége megfelel-e az alapszabálynak és az ország jogszabályainak.⁷⁰⁰ A törvény értelmében a hatóságok helyszíni vizsgálatot végezhetnek a CSO-k irodáiban és végzés nélkül kihallgathatják a képviselőiket.⁷⁰¹ Ecuadorban a CSO-k létrehozását engedélyező minisztérium szintén ellenőrizheti a CSO-k dokumentumait, valamint a célkitűzések és célok elérését, amelyeknek a nem teljesülése a CSO-k feloszlásához vezethet.⁷⁰² Oroszországban akár a szükséges szakértelemmel nem rendelkező nyilvántartó hatóság

⁷⁰⁰ 2015: Nem kormányzati szervezetek, valamint a külföldi nem kormányzati szervezetek fióktelepeinek vagy képviseleti irodáinak tevékenységének vizsgálatára vonatkozó szabályok 30-1. cikk (2) bekezdés.

⁷⁰¹ Uo. 5. cikk.

⁷⁰² 2017: Társadalmi szervezetek jogi személyiségének megadásáról szóló rendelet 19. cikk.

is vizsgálhatja, hogy a CSO-k tevékenységei megfelelnek-e az alapszabályban felvállalt céloknak.⁷⁰³ Az invazív módon lefolytatott vizsgálatok, amelyek a CSO-k feloszlásához vezetnek, a belső egyesülési szabadság súlyos sérelmét eredményezik.

Más esetekben a CSO-knak a tevékenységeik eredményeiről több különböző hatósághoz is jelentéseket kell benyújtaniuk. Például Üzbegisztánban a CSO-k kötelesek nyilvántartást vezetni tevékenységük eredményeiről, és jelentéseket kell benyújtaniuk a nyilvántartó hatóságoknak, a statisztikai hatóságoknak és az adóhatóságoknak is. A jelentéstétel gyakorisága a jelentés kategóriájától függően változik, van amelyiket havonta, másokat negyedévente, megint másokat pedig évente kell benyújtani.⁷⁰⁴ Az ilyen típusú előírások teljesen felesleges adminisztrációs többletterhet rónak a CSO-kra, hiszen egy hatóság is képes az ellenőrzést lefolytatni, ezért teljesen indokolatlan ugyanazokat a jelentéseket különböző hatóságokhoz benyújtani. Arra is találunk példát Zimbabwében, amikor úgy határozzák meg a CSO-k tevékenységeinek ellenőrzésére vonatkozó eljárásokat, hogy az ellenőrző hatóságok a CSO-k bármely ügyeinek vagy tevékenységeinek bármely aspektusára vonatkozólag bármikor kérhetnek információt.⁷⁰⁵ Brazíliában a megterhelő jelentéstételi kötelezettségek a nonprofit státusz igazolásához kapcsolódnak az adómentességgel kapcsolatos közigazgatási vagy bírósági eljárásokban.⁷⁰⁶

Az ellenőrzések irányulhatnak arra is, hogy a CSO-k megfelelnek-e a jogi személyek állami nyilvántartására vonatkozó követelményeknek, beleértve az állami nyilvántartáshoz szükséges információk időben történő benyújtását, valamint az állami nyilvántartásban szereplő dokumentumok jogszabályoknak való megfelelését (pl. Azerbajdzsán⁷⁰⁷, Oroszország⁷⁰⁸).

Emellett az invazív vizsgálatok irányulhatnak kifejezetten pénzügyi szempontok vizsgálatára is, mint az éves pénzügyi jelentések benyújtása, a támogatásokról és a számvitelről szóló jogszabályok betartása, a pénzügyi és gazdasági tevékenység jogi megfelelősége és az ezekkel kapcsolatos bármikor végrehajtott nem tervezett ellenőrzés lefolytatása. Például Magyarországon olyan pénzügyi információk bemutatását írja elő a törvény, amelyeket a CSO-knak egy másik törvény alapján minden évben nyilvánosságra

⁷⁰³ 1995: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2014. évi módosítás) 38. cikk.

⁷⁰⁴ 1999: Nem kormányzati nonprofit szervezetekről szóló törvény (2016. évi módosítás) 33. cikk.

⁷⁰⁵ 2001: Önkéntes magánszervezetekről szóló törvény 20. cikk.

⁷⁰⁶ ICNL: *Brazil*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/brazil> (2022.09.18.)

⁷⁰⁷ 2015: Nem kormányzati szervezetek, valamint a külföldi nem kormányzati szervezetek fióktelepeinek vagy képviseleti irodáinak tevékenységének vizsgálatára vonatkozó szabályok 30-1. cikk (1) bekezdés.

⁷⁰⁸ 1995: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2014. évi módosítás) 38. cikk.

kell hozniuk. Ezáltal a törvény teljesen feleslegesen növeli az érintett CSO-k adminisztrációs terheit.⁷⁰⁹ Ugandában a CSO-knak a pénzügyi jelentéseiket három különböző hatósághoz kell benyújtaniuk, amelyek ugyanazt az információt különböző formátumban kérik.⁷¹⁰ Oroszországban egyes CSO-kat diszkriminatívan többlet-jelentéstételre köteleznek. A törvény által meghatározott CSO-knak félévente tevékenységi jelentést és negyedévente a pénzeszközök és egyéb vagyon kiadásáról szóló jelentést kell benyújtaniuk, ellentétben más CSO-kkal, amelyeknek évente kell benyújtaniuk a tevékenységi és kiadási jelentéseket.⁷¹¹

Az átvilágítások vonatkozhatnak a CSO-k ügyfeleinek azonosítására is. Például Jordániában a CSO-knak is ellenőrizniük kell ezeket az információkat, és továbbra is figyelemmel kell kísérniük és rögzíteniük kell az ügyfelek tranzakcióit.⁷¹² Ebben az esetben probléma, ha a jogszabály nem határozza meg, hogy a CSO-k vonatkozásában mit jelent az ügyfél kifejezés: mi az ügyfél fogalma, az ügyfél jogállása, tevékenysége, az üzleti kapcsolat jellege és célja. Továbbá a törvény kötelezi a CSO-kat, hogy a pénzmosással vagy a terrorizmus finanszírozásával gyanúsítható ügyletek észlelése esetében azonnal értesítsék az erre kijelölt szervezetet. A CSO-knak másolatot kell őrizniük az ilyen feltételezett ügyletekkel kapcsolatos dokumentumokról.⁷¹³ Emellett előírja különböző kockázatkezelési rendszerek bevezetését is, amelyek alapján az ügyfeleket a kockázat mértéke szerint időszakonként osztályozni szükséges, illetve különböző nyilvántartások vezetését a helyi és nemzetközi tranzakciókról.⁷¹⁴

Hasonló vizsgálat, amikor a hatóságok a CSO-któl pénzügyi vagy jogi információkat kérnek a pénzmosással, a terrorizmus finanszírozásával és a tömegpusztító fegyverek elterjedésének finanszírozásával, valamint a pénzmosáshoz kapcsolódó bűncselekményekkel kapcsolatban. Például Argentínában az információszolgáltatási kötelezettség kiterjed az adományozók személyazonosságára vonatkozó valamennyi adat azonosítására is. A CSO-knak gyűjteniük kell az adományozók nevére, születési idejére és helyére, állampolgárságára, nemére, családi állapotára, a személyazonosító okmány számára és típusára, címére, telefonszámára, munkahelyére vonatkozó adatokat, illetve

⁷⁰⁹ 2021: A közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló törvény 2. cikk.

⁷¹⁰ 2016: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény 19-21. cikk.

⁷¹¹ 2022: A külföldi befolyás alatt álló személyek tevékenységének ellenőrzéséről szóló törvény 32. cikk (3) bekezdés.

⁷¹² 2007: A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló törvény 14 cikk (1) bekezdés.

⁷¹³ Uo. 14. cikk (3) bekezdés.

⁷¹⁴ Uo. 14. cikk (5)-(6) bekezdés.

százezer pesót meghaladó adományok esetében az adományozónak alá kell írnia egy nyilatkozatot a pénzeszközök jogszerűségéről és eredetéről, és igazoló dokumentumokkal alá kell támasztania a pénzeszközök származását, amikor az adomány összege meghaladja a kétszázezer pesót.⁷¹⁵ Nicaraguában a törvény felmenti a CSO-k munkatársait a titoktartási (banktitok, mikrofinanszírozási műveletek lekötése, adótitok, szakmai titoktartás) kötelezettségük alól, figyelmen kívül hagyva, hogy az törvényen vagy szerződésen alapul, annak érdekében, hogy biztosítsa a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos gyanús ügyek bejelentését.⁷¹⁶

Némelyik országban a hatóságok ellenőrzés céljából kötelezhetik a bankokat, hogy az általuk vizsgálni kívánt CSO-k bankszámláinak tranzakcióiról szolgáltatassanak információkat. Például Ugandában főleg emberi jogi tevékenységet ellátó CSO-kat vizsgálnak.⁷¹⁷

Egyes esetekben, így például Tádzsikisztánban⁷¹⁸ és Oroszországban⁷¹⁹ a törvények feljogosítják a CSO-k ellenőrző szervek munkatársait, hogy rögtönzött módon részt vegyenek a CSO-k valamennyi rendezvényén, beleértve például a belső stratégiai üléseket és a támogatások kiválasztásával kapcsolatos megbeszéléseket. Ezzel a hatóságok képesek befolyásolni a CSO-k következő időszakra vonatkozó stratégiai tervét, és ezáltal a hatóság által nem támogatott tevékenységeket már csírájában képesek elfojtani.

További korlátozó mechanizmus, amikor az országok előírják, hogy a CSO-k tevékenységét összhangba kell hozni a kormány fejlesztési irányvonalával és prioritásaival. Például Egyiptomban a CSO-k csak olyan tevékenységeket végezhetnek a társadalomfejlesztés területén, amelyek figyelembe veszik az állam fejlesztési terveit és a közösség szükségleteit.⁷²⁰ Tiltott tevékenységnek minősül például a közvélemény-kutatás és a közvélemény-kutatás eredményeinek közzététele, és nem végezhetnek terepkutatást, hacsak azt a Központi Statisztikai Szervezet előzetesen jóvá nem hagyja.⁷²¹ Hasonló jóváhagyási eljárásnak tekinthető, amikor a CSO-knak az üléseik végrehajtását

⁷¹⁵ 2011: Pénzügyi hírszerző egységről szóló 30/2011. sz. határozat 12. cikk.

⁷¹⁶ 2018: A pénzügyi elemzési osztályról szóló 2018. évi 976. sz. törvény 8. cikk.

⁷¹⁷ ICNL: *Uganda*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/uganda> (2022.09.25.)

⁷¹⁸ 2007: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2021. évi módosítás) 25. cikk (1) bekezdés.

⁷¹⁹ 1995: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2014. évi módosítás) 32. cikk; 2012: Törvény egyes jogalkotási aktusok módosításáról az Orosz Föderációban a nem kereskedelmi szervezetek tevékenységeinek szabályozása vonatkozásában (Külföldi ügynökökről szóló törvény, 2014. évi módosítás) 29. és 39. cikk.

⁷²⁰ 2019: Civil szervezetekről szóló törvény 14. cikk.

⁷²¹ Uo. 15. cikk j) pont.

megelőzően meg kell szerezniük az állam vagy annak szervezeti egységei jóváhagyását az általuk kezdeményezett bármely projekt vagy program, illetve a költségvetés végrehajtásához, és az igazgatótanácsi tagok kinevezéséhez. Például Sierra Leonében a CSO-k által Sierra Leone-i megvalósításra kidolgozott projektet a végrehajtás előtt meg kell vitatni az illetékes minisztériummal és a Pénzügyi és Gazdaságfejlesztési Minisztériummal. Sőt, ha a jóváhagyás után bármilyen lényeges eltérés következik be a projekt végrehajtásában, azt haladéktalanul közölni kell az illetékes minisztériummal.⁷²²

További megterhelő engedélyezési eljárások is azonosíthatók. Például az Egyesült Arab Emírségekben a CSO-knak be kell szerezniük a hatóságok jóváhagyását konferenciák, szemináriumok, találkozók, előadások vagy bármely más tevékenység szervezése vagy azokon való részvétel esetén az államon belül vagy kívül.⁷²³ Nemzetközi szervezet jelentése alapján hasonló jelenség azonosítható Jemenben is, ahol a CSO-knak bármilyen virtuális ülés, műhelytalálkozó vagy szimpózium megvalósításához szükséges beszerezniük egy erre kijelölt szerv előzetes engedélyét, illetve csak egy erre kijelölt szerv engedélye ellenében alkalmazhatják munkatársaikat munkájuk elvégzésére vagy tanulmányok készítésére.⁷²⁴ Ezzel az előírással lényegében megakadályozzák, hogy a CSO-k szabadon döntsenek tagjaikról és ezáltal súlyos beavatkozás történik a CSO-k belső egyesülési szabadságába.

Egyes országokban adminisztratív terhek kapcsolódnak a belföldi adománygyűjtési tevékenységekhez is. Például Törökországban minden egyes adománygyűjtési tevékenységhez engedélyt kell kérniük olyan kérelmezési eljárás keretében, amelyben részletes információkat kell szolgáltatniuk, pl. az összegyűjtendő pénzüsségről, annak felhasználási módjáról, a tevékenység időtartamáról és a tevékenység végzésének helyéről. A jóváhagyás vagy elutasítás megtagadásáról a helyi állami hatóság dönt.⁷²⁵ Az is előfordul, hogy a CSO-knak engedélyt kell szerezniük arra, hogy adományokat gyűjtsenek közterületeken és az interneten keresztül. Ennek következtében a CSO-k nem indíthatnak engedély nélkül SMS-adományozási kampányt vagy adománygyűjtő kampányt a honlapjukon vagy a közösségi oldalaikon.⁷²⁶ Ez elnyomó környezetet eredményez a CSO-k adománygyűjtése és jövedelemszerző

⁷²² 2009: Nem kormányzati szervezetekről szóló felülvizsgált szabályzat 2. cikk 5. pont.

⁷²³ 2017: Nem kormányzati szervezeteket szabályozó 12. sz. törvény a Dubaji Emírátságban 38. cikk (11) bekezdés.

⁷²⁴ ICNL: Yemen. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/yemen> (2022.09.26.)

⁷²⁵ 1983: Támogatás gyűjtéséről szóló törvény; 2004: Egyesületekről szóló törvény (2018. évi módosítás) 6-10. cikk.

⁷²⁶ ICNL: Turkey. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/turkey> (2022.09.25.)

tevékenységei számára. Egy ilyen koncepció mindenképpen túlságosan bürokratikusnak tekinthető.

Az adománygyűjtést súlyosan korlátozó szabályozást találunk Dél-Afrikában is, ahol úgy korlátozzák a közvetlen marketinget, hogy az előírásokat kiterjesztik a CSO-k adománygyűjtésére is. Ebben az esetben a közvetlen marketing magában foglalja a magánszemélyek személyes, postai vagy elektronikus úton történő megkeresését azzal a közvetlen céllal, hogy a személyt bármilyen okból bármilyen adományozásra kérjék. Bármely személy általánosságban vagy meghatározott célokra vonatkozóan előzetes tiltakozást jelenthet be a közvetlen marketingkommunikációval szemben. Ennek következtében a CSO-knak azt kell feltételezniük, hogy azok a személyek, akiket meg akarnak keresni, előzetesen blokkolták a közvetlen marketing lehetőségét mindaddig, amíg az a szerv, ahova a magánszemélyek bejelenthetik az előzetes tiltakozásukat, meg nem erősíti ennek az ellenkezőjét. Csakhogy információt akkor kaphatnak a CSO-k, ha előzetesen regisztrálják magukat az előzetes tiltakozásokat regisztráló szervnél. Az információt írásban kell kérniük és nincs meghatározva határidő az adatszolgáltatás teljesítésére vonatkozólag.⁷²⁷

Abban az esetben, ha egy CSO megtagadja valamely jelentés benyújtását vagy nem szerez be valamilyen szükséges engedélyt/jóváhagyást az illetékes hatóságtól, akkor az érintett hatóság felfüggesztheti a CSO tevékenységét, vagy akár törölheti a nyilvántartásból. A CSO-k engedélyének vagy jóváhagyásának visszavonása mellett gyakori büntetés a finanszírozáshoz való hozzáférés korlátozása is.

Az alfejezetben bemutatott adminisztrációs és ellenőrzésekhez kapcsolódó korlátozási mechanizmusok túllépik a szükségességi és arányossági mércéket, mert nem igazolható módon avatkoznak be a CSO-k belső egyesülési szabadságába. Ezek az előírások állandó készenlétet igényelnek a CSO-któl. Folyamatosan lépést kell tartaniuk a jogszabályok által előírt kötelezettségekkel. A legtöbb esetben az autoriter országok ezen korlátozási technikákból többet is alkalmaznak egymás mellett. Adminisztratív kötelezettségekkel leterhelik a CSO-k munkatársait, akadályozzák a munkájukat, befolyásolják a belső döntéshozatali eljárásaikat, illetve zavaró, hosszú ideig tartó ellenőrzéseket valósítanak meg. Lényegében megpróbálják megbénítani a CSO-k működését.

⁷²⁷ 2008: Fogyasztóvédelmi törvény 5. és 11. cikk.

5. A külföldről érkező támogatások korlátozása⁷²⁸

A társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k funkciójukból adódóan gyakran támaszkodnak nemzetközi finanszírozásra, ugyanis egy részük éppen abban látja a függetlensége zálogát, ha állami támogatásokat semmilyen formában nem fogad el. A CSO-knak képesnek kell lenniük elérni céljaikat indokolatlan külső állami befolyás vagy beavatkozás nélkül. Ennek megvalósításához a CSO-knak joguk van pénzügyi erőforrásokat keresni, fogadni és felhasználni tevékenységeik folytatásához. Az erőforrások jelenthetnek pénzügyi transzfereket, hitelgaranciákat és egyéb pénzügyi támogatásokat természetes és jogi személyektől, természetbeni adományokat, tárgyi erőforrást, emberi erőforrást, a nemzetközi segítséghez és a szolidaritáshoz való hozzáférést, indokolatlan beavatkozás nélküli utazást és kommunikációt, illetve jogot, hogy az adott szervezet az állam védelmében részesülhessen.⁷²⁹ Az államok nem korlátozhatják vagy akadályozhatják a CSO-k forrásokhoz való hozzáférését pusztán a forrás földrajzi eredete alapján, különösen, ha a forrás demokratikus jogrendű ország vagy nemzetközi szervezet legitim intézménye, és nem stigmatizálhatják azon CSO-kat, amelyek ilyen támogatásokat kapnak.

A demokratikus rendszerekben a hatalom igyekszik önkorrektív módon reagálni a civil társadalom kritikájára, sőt megpróbálja növelni saját átláthatóságát és persze legitimitását a *watchdog* funkción keresztül.⁷³⁰ Ezen keretek között a civil társadalom legfontosabb szereplői képesek megvalósítani a szervezetek által felvállalt célokat, és képesek hozzájárulni a demokratikus közvélemény formálásához. Vannak ugyan demokratikus országok is, amelyek szabályozásai valamilyen szempont alapján érintik a CSO-k külföldi támogatásait, de ezek inkább anomáliaként jelennek meg, és nem általánosságban a politikailag kényelmetlen CSO-k tevékenységének ellehetetlenítését célozzák, továbbá a korlátozások nem haladhatják meg az adott jogszabályban meghatározott célok eléréséhez egy demokratikus társadalomban szükséges mértéket, illetve arányosnak, valamint más alapvető emberi jogi elvekkel összeegyeztethetőnek kell lenniük, beleértve a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is.

⁷²⁸ Az alfejezet két korábban megjelent tanulmányon alapszik: DEÁK Izabella: A civil szervezetek külföldi támogatása és a korlátozások típusai. *Jogtudományi Közöny*, 2021/10. sz. 425–439.; DEÁK Izabella: A külföldi támogatások korlátozására vonatkozó jogszabályok és az érintett jogszabályokat megsértő civil szervezetek szankcionálásának módjai. *Közjogi Szemle*, 2022/2. sz. 48–59.

⁷²⁹ ODIHR: i. m. 68.

⁷³⁰ KÖVÉR – ANTAL – DEÁK: i. m. 102.

Az autoriter hatalomnak viszont kifejezetten ellensége a civil aktivitás, az érdekkifejező, öntevékeny állampolgári szerveződések. Az autokratikus törekvések éppen ezért együtt járnak az autonómiák csorbításával, többek között a civil társadalom ellen irányuló intézkedésekkel,⁷³¹ melyek rendszerszinten, módszeresen próbálják ellehetetleníteni az érintett CSO-k tevékenységeit. A politikailag kényelmetlen nem kormányzati szervezetek szektorának visszaszorítása érdekében az autoriter kormányok világszerte kihasználják a nemzetközi finanszírozás szerepét, és gyakran olyan jogszabályokat fogadnak el, amelyek korlátozzák a CSO-k külföldi finanszírozáshoz való hozzáférését a terrorizmus elleni védekezésre, az állam szuverenitásának védelmére, a jobban koordinált támogatási program szükségességére vagy éppen az elszámoltathatóság növelésére hivatkozva.⁷³² Továbbá a kormányok gyakran nyíltan azzal vádolják a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kat, hogy a külföldi támogatások elfogadásával külföldi érdekeket szolgálnak ki, abból adódóan hogy a külföldi támogatásokat például stratégiai pereskedésre fordítják. Abban igazuk van, hogy az érintett CSO-k tényleg gyakran vállalnak stratégiai pereket, melyek célja a jogi és társadalmi változásokra való törekvés,⁷³³ ugyanakkor a témában készített empirikus tanulmányok nem igazolják a kormányok félelmeit, miszerint a stratégiai perek mögött külföldi érdekek rejlenek.⁷³⁴

Ebben az alfejezetben katalógusszerűen bemutatom azon országok szabályozását, amelyek valamilyen módon korlátozzák a CSO-k külföldi támogatásait. Az érintett országok szabályozásaiból kategóriákat alakítottam ki aszerint, hogy mire irányul a korlátozás. Néhány esetben egy-egy ország szabályozása az általam felállított kategóriák közül többbe is besorolható. Ezekben az esetekben arra törekedtem, hogy abban a kategóriában tüntessem fel, amelyik a CSO-k működésének és tevékenységeiknek korlátozása szempontjából súlyosabb korlátozásnak minősül. Ez alól az utolsó plusz egy kategória tekinthető kivételnek, mert mindig egy másik korlátozás mellett érvényesül, és

⁷³¹ Lásd például BROMLEY, Patricia – SCHOFER, Evan – LONGHOFER, Wesley: Contentions over World Culture: The Rise of Legal Restrictions on Foreign Funding to NGOs 1994–2015. *Social Forces*, 2020/1. sz. 281–304.

⁷³² RUTZEN, Douglas: Aid barriers and the rise of philanthropic protectionism. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 2015/1. sz. 20–30.; RUTZEN, Douglas: Civil Society Under Assault. In: DIAMOND, Larry – PLETTNER, Marc F. – WALKER, Christopher (eds.): *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2016, 163–166.

⁷³³ BARBER, Catherine Corey: Tackling the Evaluation Challenge in Human Rights: Assessing the Impact of Strategic Litigation Organisations. *The International Journal of Human Rights*, 2012/3. sz. 412.

⁷³⁴ Lásd HADDAD, Heidi Nichols – MCINTOSH SUNDSTROM, Lisa: Foreign agents or agents of justice? Private foundations, backlash against non-governmental organizations, and international human rights litigation. *Law & Society Review*, 2023/1. sz. 12–35.

nagyon sajátos a többi kategóriához képest. Így a külföldről kapott támogatások korlátozásának megkülönböztettem hét típusát: a külföldről érkező támogatások bejelentési kötelezettsége; a külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani; kormányzati jóváhagyás szükséges a külföldi finanszírozáshoz; a külföldről érkező támogatások felhasználásához kormányzati jóváhagyásra van szükség és a külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani; bizonyos csoportok/tevékenységet végző szervezetek nem kaphatnak támogatást; a CSO-k külföldi finanszírozásának teljes tilalma; a külföldi támogatásokhoz kapcsolódó negatív címkék viselésének kötelezettsége (+1).

5.1. A külföldről érkező támogatások bejelentési kötelezettsége

A külföldi támogatások bejelentésének kötelezettsége lényegében egy nyilvántartásba vételi eljárást jelent, mely esetben a külföldi támogatást a CSO-knak be kell jelenteniük a kormány által megjelölt hatóságnak. Miután egy CSO eleget tesz a bejelentési kötelezettségnek, az erre kijelölt szerv nyilvántartásba veszi és számos esetben listát vezet a saját honlapján az érintett szervezetekről. A kijelölt szerv legtöbbször az érintett CSO-k nevét, székhelyét és adószámát teszi közzé a honlapján. Ugyanakkor azáltal, hogy egy CSO felkerül a külföldről támogatott szervezetek listájára, egyfajta pejoratív tartalmat kap a CSO tevékenysége, hiszen azt sugallja, hogy külföldi érdekcsoportok a támogatásaik révén a hazai szervezetek társadalmi befolyásán keresztül saját érdekeiket kívánják érvényesíteni.

Ebben a kategóriában megtalálhatóak olyan országok is mint az Amerikai Egyesült Államok és Ausztrália, amelyek úgy szabályozzák a CSO-k külföldi adományainak elfogadását, hogy közben nem a társadalmi kontrollfunkció korlátozására törekcsenek. Ezek a törvények bár előírják a bejelentési kötelezettséget, de a nonprofit szervezetek esetében számos a nonprofit tevékenységre vonatkozó mentességet tartalmaznak. Például az amerikai törvény nem vonatkozik a tisztán vallási, oktatási, akadémiai vagy tudományos tevékenységre, illetve a képzőművészetet folytató szervezetekre, és az orvosi segítségnyújtásra vagy az emberi szenvedés enyhítésére szolgáló élelmiszerre és ruházatra irányuló pénzgyűjtéssel, vagy adománygyűjtéssel foglalkozó szervezetekre, továbbá mentességet tartalmaz a külföldi megbízókat peres

vagy ügynöki eljárásokban képviselő ügyvédek számára is.⁷³⁵ Az ausztrál törvény szintén számos mentességet tartalmaz a nonprofit szervezetekre vonatkozólag.⁷³⁶

Egyes országokban bármilyen kis összegű külföldi támogatással is rendelkezik egy CSO, köteles azt bejelenteni az erre kijelölt hatóság számára. Például Kazahsztánban a külföldről támogatott CSO-knak bejelentést kell tenniük az adóhatóságnak a külföldi forrásból kapott pénzeszközök és/vagy egyéb eszközök átvételéről és elköltéséről.⁷³⁷ Peruban a külföldi finanszírozás kedvezményezettjeinek összeghatártól függetlenül regisztrálniuk kell magukat a Nemzetközi Együttműködési Ügynökségnél.⁷³⁸ Tádzsikisztánban a közhasznú egyesületeknek be kell jelenteniük az Igazságügyi Minisztériumnak a külföldi forrásokból kapott támogatásokat és egyéb segélyeket, illetve a CSO-k által külföldi forrásból kapott támogatásokat be kell jegyezni a humanitárius segélyek nyilvántartásába.⁷³⁹ A bejelentési kötelezettséget más országokban, például Costa Ricában egy meghatározott adományösszeghez kötik.⁷⁴⁰

Oroszországban nyilvántartásba veszik azokat a CSO-kat, amelyek külföldi támogatásban részesültek és/vagy „külföldi befolyás alatt állónak” minősülnek, és olyan tevékenységekben vesznek részt, amelyeket a hatóságok „politikainak” ítélnék. A „külföldi befolyás” a külföldi forrásokból származó „támogatás”, amely magában foglalja a finanszírozást, a technikai segítségnyújtást vagy a segítségnyújtás egyéb, meg nem határozott fajtáit és/vagy a kényszerítést, meggyőzést és/vagy „egyéb eszközöket.”⁷⁴¹ E meghatározás szerint potenciálisan bármilyen külföldi elemmel való interakció „külföldi befolyásnak” minősülhet és a „külföldi befolyás” és a „politikai” vagy egyéb tevékenységek közötti ok-okozati összefüggés sem követelmény ahhoz, hogy a megjelölés alkalmazható legyen. A „külföldi ügynökök” nem lehetnek állami vagy önkormányzati alkalmazottak, nem lehetnek választási bizottsági tagok és nem szervezhetnek nyilvános rendezvényeket. Emellett nem fektethetnek be stratégiai nemzeti vállalkozásokba, nem használhatják az egyszerűsített adózási rendszert, és nem adományozhatnak jelöltek és politikai pártok választási alapjaiba.⁷⁴²

⁷³⁵ 1938: Külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvény 613 § (d) pont, 613§ (g) pont.

⁷³⁶ 2018: Külföldi befolyás átláthatóságáról szóló törvény 24-30. cikk.

⁷³⁷ 2016: Fizetésekre vonatkozó törvény 26. cikk.

⁷³⁸ 2006: 28925. sz. törvény 4. cikk m) pont.

⁷³⁹ 2015: Közhasznú társaságokról szóló 2007. évi törvény módosításai 27. cikk (2) bekezdés.

⁷⁴⁰ 1998: 8204. sz. törvény a kábítószerekről és pszichotróp anyagokról, a nem engedélyezett kábítószerekről, az ezzel kapcsolatos tevékenységekről, a pénzmosásról és a terrorizmus finanszírozásáról (2009. évi módosítás) 6-7. cikk.

⁷⁴¹ 2022: A külföldi befolyás alatt álló személyek tevékenységének ellenőrzéséről szóló törvény 1. cikk.

⁷⁴² Uo. 11. cikk.

A külföldi támogatás elfogadására vonatkozó terv bejelentése széles körű adatszolgáltatást írhat elő. A jelentés kiterjedhet a támogatás eredeti forrására, céljára, típusára, összegére, időtartamára, felhasználásának tervére, a kísérő pénzeszközök rendelkezésre állására, a társadalmi szervezet által rendelkezésre álló pénzeszközökre és azok felhasználási tervére, a külföldi támogatásban részesülő szociális szervezet nemzeti bankjának számlaszámára és adószámára, továbbá előírhatják az elmúlt években megszerzett eszközök listájának benyújtását, valamint a befejezett projektekhez kapcsolódó eszközök átadásának igazolását a hatóságok által meghatározott módon. Például Sierra Leonében a törvény előírja a finanszírozási források, az adományozók adatai és a részletekre vonatkozó megállapodások vagy egyéb adományozói követelmények bejelentését.⁷⁴³ A külföldi támogatás bejelentésének határideje is nagyon változó. Nicaraguában a CSO-knak jelenteniük kell minden külföldről származó pénzeszköz- vagy eszközátadást, és jelezniük kell azok felhasználását és eredetét havi jelentések formájában,⁷⁴⁴ Mauritániában három hónapon belül kell bejelenteniük a külföldi támogatásaikat.⁷⁴⁵

Bűncselekménynek számíthat a nyilvántartásba vétel vagy a nyilvántartás megújításának szándékos elmulasztása abban az esetben, ha közben a szervezet végzett nyilvántartásba vehető tevékenységet; a nyilvántartásba vételi kötelezettség megszűnéséről szóló értesítés megküldése annak tudatában, hogy a nyilvántartásba vételre kötelezett megállapodás továbbra is fennáll; az előírt adatszolgáltatás elmulasztása; a hamis vagy félrevezető információk vagy dokumentumok benyújtása az illetékes miniszternek/minisztériumnak; olyan magatartás tanúsítása, amely a nyilvántartásba vevők által vezetendő nyilvántartások megsemmisítését célozza stb.

Az Amerikai Egyesült Államok és Ausztrália esetében igazolható korlátozásnak tekinthető a nyilvántartásba vételi folyamat előírása. Ez az autonómiaszűkítő kötelezettség bosszanthatja ugyan az érintett CSO-kat, de nagyon fontos szempont, hogy ha egy CSO nem felel meg a törvénynek, az nem eredményezi a CSO-k státuszának elvételét, ugyanis az érintett törvények célja az informálódás és az átláthatóság megteremtése a külföldi támogatásokra vonatkozólag. Viszont a többi ország esetében a törvények célja a külföldi támogatást elfogadó CSO-k listázása és sok esetben megbélyegzése. Ha a CSO-k nem teljesítik a törvények által előírt kötelezettségeket,

⁷⁴³ 2009: Civil szervezetekről szóló törvény 2. cikk 7. pont.

⁷⁴⁴ 2020: Külföldi ügynökökről szóló törvény 9-10. cikk.

⁷⁴⁵ 2021: 004. sz. törvény az egyesületekről, alapítványokról és hálózatokról 20. cikk.

könnyen elveszíthetik jogi státuszukat, ami az egyesülési szabadságukba történő durva autonómiafelszámoló beavatkozásnak tekinthető.

5.2. A külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani

Ennél a kategóriánál (pl. Bhután⁷⁴⁶) a külföldi adományozók bár támogathatják a CSO-kat, de a külföldi forrásokból származó adományokat, támogatásokat, szubvenciókat, pénzügyi segítséget és hozzájárulásokat, hagyatékot és egyéb pénzeszközöket vagy egyéb vagyontárgyakat nem adhatják át közvetlenül a szervezeteknek. Ebben az esetben a CSO-k finanszírozásának „kormányzati csatornákon” keresztül kell történnie, egyfajta kormány által működtetett bankon keresztül, ahol az érintett CSO-k devizaszámlát nyitnak és ezeken fogadják a külföldi adományaikat. Ennek a gyakorlatnak számos esetben az a következménye, hogy a kormányok megtiltják az adományozóknak, hogy pénzeszközeik a kívánt célra vagy egyáltalán nonprofit célra irányuljanak. Ezáltal valójában ez egy súlyos a belső egyesülési szabadságot korlátozó tilalomnak minősül, hiszen a CSO-k nem feltétlenül tudják megvalósítani a tervezett projektjeiket, amelyekre a fedezetet korábban pályázati úton nyerték el külföldi szervezetektől.

A CSO-k akkor sértik meg az érintett törvények előírását, amikor egy CSO megpróbálja egy nem a kormány által irányított bankon keresztül felvenni a külföldi támogatást, hogy elkerülje az esetleges kormányzati beavatkozást a pénzeszközök felhasználásának céljába és módjába.

5.3. Kormányzati jóváhagyás szükséges a külföldi finanszírozáshoz

Néhány ország bár megengedi, hogy a CSO-k közvetlenül külföldi forrásokból kapjanak támogatásokat, de megkövetelik, hogy a szervezetek a pénzeszközök beérkezése előtt megkapják a kormány jóváhagyását. Ez a folyamat amellet, hogy hosszadalmas, a külföldi pénzeszközök iránti kérelem elutasítását eredményezheti, különösen, ha a CSO tevékenységét fenyegetésnek tekinti a kormány saját céljaival szemben. Ebben az esetben a CSO-kat szintén súlyos, a belső egyesülési szabadságukat érintő korlátozás éri, hiszen kiszámíthatatlanná teszi a beérkező adományaik vagy támogatásaik felhasználásnak lehetőségét, ami az érintett CSO-k autonómiájának felszámolását eredményezheti.

⁷⁴⁶ 2007: Civil szervezetekről szóló bhutáni törvény 66. cikk.

Nehézséget okozhat a CSO-knak már önmagában az is, ha engedélyt kell szerezniük a külföldi támogatások megszerzéséhez, de egyes esetekben további nehezítésként több hatóságtól is be kell szerezniük az engedélyt. A többszereplős jóváhagyási rendszerek által a döntési időszak is jelentősen megnövekszik. Például Türkmenisztánban kétlépcsős nyilvántartásba vételi eljárás vonatkozik a külföldi segélyek minden típusára, amelyekre a CSO-k pályázhatnak. A támogatást nyújtó külföldi szervezetnek kérelmet kell küldenie a Külügyminisztériumhoz.⁷⁴⁷ A Külügyminisztérium viszont szétküldi ezt a kérelmet az érintett és érdekelt kormányzati ügynökségeknek, és felkéri őket, hogy döntsenek arról, hogy a javasolt külföldi segély szükséges-e.⁷⁴⁸ Ha a válasz pozitív, akkor a javasolt támogatás kedvezményezettje felelős a hivatalos kérelem elkészítéséért, amelyet egy havonta ülésező állami bizottság fog megvizsgálni.⁷⁴⁹ A külföldről támogatott projekteket és programokat a Gazdasági és Fejlesztési Minisztérium, illetve az Igazságügyi Minisztérium veszi nyilvántartásba.⁷⁵⁰ Vietnámban a szabályozás az adományozók által fejlesztési és humanitárius célok elérése érdekében nem nyereségérdekelt célokra nyújtott vissza nem térítendő támogatásra vonatkoznak.⁷⁵¹ A program- vagy projekt támogatási dokumentumok aláírását addig nem engedélyezik, amíg a kijelölt kormányzati szervek jóvá nem hagyják az ilyen tevékenységeket és hivatalosan, írásban nem értesítik az adományozókat.⁷⁵² A különböző összegű és típusú segélyek jóváhagyási szintjeit a miniszterelnök, a minisztériumok és más kormányzati szervek, a tartományi népi bizottságok és a Hazafias Népfront szintjén állapítják meg.⁷⁵³ Iránban, ha egy CSO külföldi szervezettől kíván támogatást kapni, akkor értesítenie kell a felügyelőbizottság megfelelő szintjét. A felügyelőbizottságnak viszont jelentenie kell ezt az információt az illetékes minisztériumoknak véleményezésre. A felügyelőbizottságnak egy hete van arra, hogy jóváhagyja a finanszírozást, és egy hete arra, hogy információt kérjen az illetékes minisztériumoktól. Az érintett minisztériumoknak azonban egy hónap áll rendelkezésükre, hogy véleményt nyilvánítsanak, és az új rendeletek nem tisztázzák, hogy ez milyen hatással van a

⁷⁴⁷ 2013: 12792. sz. elnöki rendelet a külföldi projektek állami bejegyzéséről, a felajánlott technikai és pénzügyi segítségről, humanitárius segítségnyújtástól és segélyekről 4. cikk.

⁷⁴⁸ Uo. 5. cikk.

⁷⁴⁹ Uo. 11. cikk.

⁷⁵⁰ Uo. 23. cikk.

⁷⁵¹ 2009: 93. sz. határozat a nemzetközi nem kormányzati szervezetektől kapott segély kezelését és felhasználását szabályozó rendelet kibocsátásáról I. fejezet 1. cikk.

⁷⁵² Uo. IV. fejezet 17. cikk (1) bekezdés.

⁷⁵³ Uo. I. fejezet 4. cikk (9)-(10) bekezdés.

támogatási kérelemre.⁷⁵⁴ Az ENSZ-szervezetektől, valamint bizonyos más nemzetközi szervezetektől származó támogatásokhoz nem szükséges az előzetes jóváhagyás.⁷⁵⁵

A külföldi adományok fogadásához szükséges hatósági engedélyek megszerzéséhez a CSO-knak számos információt meg kell adniuk az engedélykérési dokumentációban. Ilyen adat lehet, hogy hogyan fogják összegyűjteni a pénzt, a támogatást fogadó bankszámla neve és száma, valamint a megpályázott összeg elköltésének konkrét célja.

Egyes esetekben a külföldi támogatások jóváhagyása nem áll rendelkezésre bármilyen tevékenységet végző CSO számára. Például Bahreinben a külföldi adományokat csak három esetben hagyják jóvá: ha a CSO az érintett támogatást egy meghatározott időponban vagy különleges alkalomra, illetve sürgős körülmények kezelésére igényel.⁷⁵⁶ Máshol csak egy konkrét tevékenységi kör megvalósítására lehet igényelni, Szudánban például csak humanitárius célokra,⁷⁵⁷ Vietnámban csak fejlesztési és humanitárius célokra.⁷⁵⁸ Bangladesben pedig a külföldi adományokat kapó CSO-knak projektről projektre jóváhagyást kell kapniuk a hatóságoktól.⁷⁵⁹

Egyiptomban a CSO-k külföldi adomány fogadására vonatkozó kérelmei elbírálásakor a hatóságoknak rendelkezésére áll egy időintervallum kifogást emelni a külföldi adomány ellen, de a törvény nem határozza meg a konkrét indokokat, amelyek alapján a hatóság kifogásolhatja a külföldi adományokat. A hatósági kifogás hiánya jóváhagyásnak tekinthető.⁷⁶⁰ A törvény azonban nem rendelkezik arról, hogy a CSO-k hogyan bizonyíthatják a kifogás hiányát. További korlátozó konstrukció azonosítható Szudánban is, ahol a törvény nem ír elő az engedélyezési hatóság számára indoklási kötelezettséget elutasító döntés esetén.⁷⁶¹

Az előírások megsérthetők azáltal, ha egy CSO az engedély megszerzése előtt fogadja az érintett külföldi forrást; ha az engedély lejáratát után fogadja a külföldi támogatást; ha az engedélyezési kérelmet a megállapított eljárási rend megsértésével nyújtották be (pl. hamis információkat adott meg az engedélykérési dokumentációban),

⁷⁵⁴ 2005: Végrehajtó jellegű szabályok nem kormányzati szervezetek létrehozásáról és tevékenységeiről 6. cikk. 1. megjegyzés.

⁷⁵⁵ Uo. 6. cikk 2. megjegyzés.

⁷⁵⁶ 2006: 27/2006. sz. rendelet 9. cikk.

⁷⁵⁷ 2006: Önkéntes és humanitárius munkáról szóló törvény 10 és 19. cikk.

⁷⁵⁸ 2009: 93. sz. határozat a nemzetközi nem kormányzati szervezetektől kapott segély kezelését és felhasználását szabályozó rendelet kibocsátásáról I. fejezet 1. cikk.

⁷⁵⁹ 2012: Hirdetmény a külföldi és külföldről segítséget kapó, Bangladesben működő nem kormányzati szervezetek munkafolyamatairól 8. cikk.

⁷⁶⁰ 2019: Civil szervezetekről szóló 143. sz. törvény 27. cikk.

⁷⁶¹ 2006: Önkéntes és humanitárius munkáról szóló törvény 7. cikk.

ha nem az engedélykérés dokumentációjában megjelölt célra költi el a beérkező támogatást; ha nem tudja igazolni dokumentációval, hogy mire használta fel a kapott támogatást; ha akadályozza az érintett ellenőrző szervezetet/intézményt a vizsgálat lefolytatásában stb.

5.4. A külföldről érkező támogatások felhasználásához kormányzati jóváhagyásra van szükség és a külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani

Néhány országban az előzőekben bemutatott két kötelezettség együttesen érvényesül. Egyfelől a CSO-knak kormányzati jóváhagyást kell szerezniük a külföldi támogatások megszerzéséhez, másfelől a támogatásokat a kormány által kijelölt bankokba kell irányítaniuk, ami kétszintessé teszi a kormány autonómiafelszámoló ellenőrzési és korlátozási mechanizmusát. Az előírások megsértése ugyanazokat a tevékenységeket fedi le, mint amiket az előző két kategóriában már említettem.

Azerbajdzsánban CSO-k csak olyan külföldi adományozóktól kaphatnak támogatást, amelyeknek van irodájuk az országban, megállapodást írnak alá egy erre kijelölt minisztériummal, és rendelkeznek a minisztérium véleményével a támogatás pénzügyi-gazdasági célszerűségéről.⁷⁶² Kínában a külföldi CSO-knak az adott országban működő partnereken keresztül kell bejegyeztetniük a szervezeteiket, mert csak a bejegyzett külföldi CSO-k nyújthatnak finanszírozást a helyi szervezeteknek. A bejegyzési folyamat a Yunnan Tartományi Külügyi Hivatalnál történik. A kínai és a külföldi szervezet között közjegyző által hitelesített adományozási megállapodásnak kell létrejönnie. A finanszírozást csak a kijelölt bankokon keresztül lehet irányítani.⁷⁶³

Katarban a CSO-k csak akkor fogadhatnak el támogatást az államon kívüli székhelyű személyektől vagy szervezetektől, ha ehhez előzetesen megszerzik a minisztérium jóváhagyását. A CSO-knak minden átvételi elismervény másolatát meg kell küldeniük a minisztériumnak.⁷⁶⁴ A banki befizetés, átutalás vagy csekk útján történő adománygyűjtés engedélyezését kérő szervezet köteles egy kérelmet benyújtani a főosztálynak elbírálás céljából. A külföldi átutalásokat nem az CSO-k számlájára kell

⁷⁶² 2000: Civil szervezetekről szóló törvény (2013. évi módosítás) 24-1. cikk 1) pont.

⁷⁶³ 2010: A SAFE közleménye a belföldi intézményeknek vagy általuk adományozott külföldi devizák adminisztrációjáról 5-10. cikk.

⁷⁶⁴ 2004: 12. sz. törvény a magánszervezetekről és alapítványokról 31. cikk

befizetni, hanem azokat a banknak kell tárolnia, amíg az engedélykérelmet a főosztály jóvá nem hagyja.⁷⁶⁵

Jordániában, ha a támogatást nem jordániai állampolgárságú magánszemély nyújtja, akkor a szervezeteknek értesíteniük kell a Miniszterek Tanácsát. Abban az esetben, ha a Miniszterek Tanácsa az értesítéstől számított harminc napon belül nem utasítja el a támogatást, azt jóváhagyottnak kell tekinteni. Ha elutasító határozatot hoz, akkor a szervezetek a Legfelsőbb Bírósághoz fellebbezhetnek.⁷⁶⁶ A szervezeteknek minden pénzt Jordániában működő bankokban kell letétbe helyezni. A szervezetek számlái nem élveznek pénzügyi titkosságot az illetékes miniszter vagy a hivatalvezető által indított a számlákkal kapcsolatos vizsgálatok esetén.⁷⁶⁷

5.5. Meghatározott tevékenységet végző civil szervezetek nem kaphatnak támogatást

Ebben a kategóriában a kormányok megtiltják azon CSO-k külföldi támogatását, amelyek a kormányok célkitűzéseivel ellentétes tevékenységeket végeznek, s ezáltal korlátozzák a külföldi pénzeszközökben részesülő CSO-k tevékenységeit. A tiltott tevékenységek gyakran az adott ország biztonságának és stabilitásának megőrzéséhez, illetve a kormány hatékony működéséhez kapcsolódnak a jogszabályok szövegében, de a gyakorlatban az emberi jogokkal és a polgárok közötti egyenlőség megteremtésével foglalkozó CSO-kat érintik elsősorban. Tehát ebben az esetben a kormányok kizárólag az általuk kívánatosnak tartott CSO-k külföldi finanszírozását engedélyezik. Bűncselekmény ennél a kategóriánál akkor valósul meg, ha egy CSO tiltott tevékenységek támogatására fogad el és használ fel külföldi támogatást.

Algériában a Büntető Törvénykönyv 2020-ban hatályba lépett módosításai egy új bűncselekmény kategóriát vezettek be, amely a civil társadalom vezetőinek és szervezeteinek finanszírozásának korlátozására használható. Előírja, hogy aki bármilyen módon külföldi vagy belföldi személytől vagy szervezettől pénzeszközöket fogad el olyan tevékenységekre, amelyek alkalmasak az állam biztonságának, stabilitásának vagy az állami intézmények normális működésének aláásására, vagy az ország alapvető érdekeinek vagy a közbiztonság és a közrend aláásására, hét évig terjedő

⁷⁶⁵ 2011: 4. sz. határozat a magánszervezetek és alapítványok adománygyűjtésének és külföldi utalásainak szabályozásáról 5. cikk.

⁷⁶⁶ 2008: Egyesületekről szóló törvény (2009. évi módosítás) 17. cikk C (1)-(2) bekezdés.

⁷⁶⁷ Uo. 17. cikk E.

börtönbüntetéssel sújtható. A büntetés megduplázódik, és akár 14 évre is emelkedhet, ha az illető szervezet vagy egyesület tagjaként kapja a pénzeszközöket.⁷⁶⁸

Indiában a „politikai természetű” szervezetek nem kaphatnak külföldről támogatást.⁷⁶⁹ A törvény értelmében az országban bejegyzett vagy a törvény szerint az országban előzetes engedéllyel rendelkező szervezetek nem nyújthatnak tovább támogatásokat más szervezeteknek a törvény által kijelölt bankszámlájukra érkező külföldi hozzájárulásokból, még akkor sem, ha a második kedvezményezett vagy tovább támogatott az országban rendelkezik a törvény szerinti bejegyzéssel vagy előzetes engedéllyel.⁷⁷⁰

Hasonló szabályozás azonosítható Venezuelában is, ahol a politikai egyesületek (a politikai akarat kialakításának elősegítése és a politikai részvétel elősegítése céljából) nem fogadhatnak el adományt külföldi egyesületektől, jogi személyektől, magánszemélyektől, illetve olyan egyesületektől vagy jogi személyektől, amelyek tagjainak többsége külföldi.⁷⁷¹

Zimbabweben a Választási Bizottságot szabályozó törvény megtiltja, hogy a CSO-k a választók informálásához külföldi finanszírozást fogadjanak el. Választói tájékoztatás céljára külföldi hozzájárulás vagy adomány csak a Bizottság részére nyújtható.⁷⁷²

Ausztriában a muszlim vallási szervezeteknek tilos külföldi finanszírozást kapniuk. A tagok vallási szükségleteinek kielégítését szolgáló szokásos tevékenységhez szükséges pénzeszközök beszerzését a vallási szervezeteknek, a helyi közösségeknek, illetve tagjaiknak belföldön kell elvégezniük.⁷⁷³

Írországból általános tilalom vonatkozik a politikai tevékenységet folytató CSO-knak nyújtott külföldi adományokra. Minden magánszemélynek vagy szervezetnek, amely 100 eurót meghaladó adományt fogad el politikai célokra, be kell jelentenie és ezután a törvény adományozási és közzétételi küszöbértékei vonatkoznak rá.⁷⁷⁴ A törvény a politikai célokat olyan tágan határozza meg, hogy a CSO-k széles körének általános érdekérvényesítő munkáját is magában foglalhatja, beleértve az emberi jogok védelmével

⁷⁶⁸ 2020: A Büntető Törvénykönyvről szóló 66-156. sz. rendeletet módosító és kiegészítő 20-06. sz. törvény 95. cikk a) pont.

⁷⁶⁹ 2010: Külföldi hozzájárulásokról (szabályozásról) szóló törvény 9. szakasz.

⁷⁷⁰ 2020: Külföldi hozzájárulásokról szóló törvény módosított szabályai 7. szakasz.

⁷⁷¹ 2010: A politikai szabadság és a nemzeti önrendelkezés védelméről szóló rendelet 4-5. cikk.

⁷⁷² 2012: Választójogi törvény 16.§.

⁷⁷³ 2015: Szövetségi törvény az iszlám vallási szervezetek külföldi jogi kapcsolatairól 6. § (2) bekezdés.

⁷⁷⁴ 1997: Választójogi törvény (2001 évi módosítás) 19. cikk A szakasz.

és előmozdításával foglalkozó CSO-kat is. A törvényt már alkalmazták olyan szervezetekkel szemben, amelyek abortuszjogokért kampányolnak a hivatalos választási vagy népszavazási kampányidőszakokon kívül.⁷⁷⁵ Ugyanakkor az írországi példa jól mutatja, hogy egy autonómiafelszámolást előidéző törvényt hogyan lehet korrigálni a demokratikus rendszerekben. Az ír Amnesty Internationalnek vissza kellett fizetnie egy 137 000 eurós támogatást a törvény értelmében, amelyet 2016-ban kaptak egy olyan kampány támogatására, amely azt célozta, hogy az írországi abortusztörvények megfeleljenek az emberi jogoknak.⁷⁷⁶ Két évvel később az ír Legfelsőbb Bíróság hatályon kívül helyezte a határozatot.⁷⁷⁷ Ellenben egy autoriter rendszerben ez a fajta korrekciós mechanizmus nem létezik.

5.6. A civil szervezetek külföldi finanszírozásának teljes tilalma

A civil társadalom külföldi finanszírozásának korlátai közül a CSO-k külföldi finanszírozásának teljes tilalma a legsúlyosabb korlátozási forma. Ez a kategória nyíltan korlátozza a CSO-k egyesülési szabadságát. Ebben az esetben a CSO-k egyáltalán nem fogadhatnak el külföldi támogatásokat, ha pedig mégis elfogadnak, akkor az adott törvény lehetővé teszi ezen szervezetek azonnali feloszlását.

Jelenleg egyetlen országban, Eritreában azonosítható a CSO-k külföldi támogatásainak teljes tilalma. A helyi CSO-k nem vehetnek részt segélyezési és/vagy helyreállítási munkában az ENSZ vagy annak társszervezetei által az országnak elkülönített vagy kétoldalú megállapodásokon keresztül az országnak juttatott pénzeszközökkel.⁷⁷⁸ Mivel a kiáltvány a CSO-kat olyan szervezetként határozza meg, amelyek segély- és/vagy rehabilitációs munkában vesznek részt, a tiltás gyakorlatilag minden CSO-ra vonatkozik.⁷⁷⁹ Emellett a kiáltvány adót vet ki az országba behozott összes élelmiszersegélyre és adományra is.⁷⁸⁰

⁷⁷⁵ Amnesty International: *Laws designed to silence? The Global Crackdown on civil society organizations*. 2019, 23. <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3096472019ENGLISH.PDF> (2021.05.05.)

⁷⁷⁶ Amnesty International: *Ireland: Human rights organizations under threat from draconian law as Amnesty could face criminal charges*. 2017. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/12/ireland-human-rights-organizations-under-threat-from-draconian-law-as-amnesty-could-face-criminal-charges/> (2023.01.01.)

⁷⁷⁷ Amnesty International Ireland: *Amnesty welcomes quashing of SIPO's decision on OSF grant*. 2018. <https://www.amnesty.ie/amnesty-welcomes-quashing-of-sipos-decision-on-osf-grant/> (2023.01.01.)

⁷⁷⁸ 2005: 145/2005. sz. rendelet 8. cikk (5) bekezdés.

⁷⁷⁹ Uo. 2. cikk (3) bekezdés.

⁷⁸⁰ Uo. 6. cikk (9) bekezdés.

5.7. A külföldi támogatásokhoz kapcsolódó negatív címkék viselésének kötelezettsége

A pejoratív címke használatának kötelezettsége mindig a korábban már bemutatott külföldi támogatások bejelentési kötelezettségéhez kapcsolódik. A címke használati kötelezettsége az amerikai törvény kivételével⁷⁸¹ belekényszeríti a CSO-k emberi jogi vagy szakpolitikai állásfoglalásait a politikai vélemény kategóriájába, és az egyes kérdésekben megjelenő véleményük mellett az üzenetük tartalmaz egy a hitelüket rontó melléküzenetet is, miszerint a véleményük az adott ország társadalmától eltérő érdekeket, elsősorban külföldi érdeket szolgál (Izrael⁷⁸², Kazahsztán⁷⁸³, Oroszország⁷⁸⁴).

5.8. A külföldi támogatást korlátozó jogszabályok által alkalmazott szankciók

A legtöbb országban a külföldről támogatást elfogadó CSO-k belső legitimitásának visszavonása a belföldi-külföldi adományok megkülönböztetésén alapul. Az érintett 59 országban⁷⁸⁵ a leggyakrabban közigazgatási szankciókat alkalmaznak a jogszabályokat megsértő CSO-kkal szemben. 59 országból 36 esetben megtalálható ez a szankciótípus, illetve 21 ország esetében kizárólag közigazgatási szankciót alkalmaznak a hatóságok. Ilyen szankció: a jogi státusz visszavonása, a nyilvántartásból való törlés, a szervezet felosztatása, a tevékenységének ideiglenes vagy végleges felfüggesztése, a nyugtakibocsátás ideiglenes felfüggesztése, a nyilvántartás által biztosított jövedelemadó és az árubeszerzés vagy szolgáltatásnyújtás esetén az eladási vagy beszerzési adóra vonatkozó kedvezmények ideiglenes felfüggesztése, a vámmentesség eltörlése, csökkentése vagy felfüggesztése, a pénzügyi támogatás vagy a szervezet saját vagyonának elkobzása, adományok fogadásának tilalma, bankszámlák befagyasztása vagy bankszámlákhoz való hozzáférés korlátozása, a külföldi támogatás valamennyi típusának felfüggesztése vagy megszüntetése, a külföldi támogatások elutasítása, a pénzügyi források mozgásának akadályozása, az igazgatótanács felfüggesztése, a szervezet irodáinak bezárása, eltiltás a választási folyamatban való részvételtől, a nyilvános tüntetéseken való részvétel megtiltása.

⁷⁸¹ 1938: Külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvény.

⁷⁸² 2016: Civil szervezetekről szóló törvény („átláthatósági törvényjavaslat”).

⁷⁸³ 2016: Fizetésekre vonatkozó törvény.

⁷⁸⁴ 2022: A külföldi befolyás alatt álló személyek tevékenységének ellenőrzéséről szóló törvény.

⁷⁸⁵ A külföldi támogatások korlátozására vonatkozó táblázat. <https://airtable.com/shrGdxzxcGNEBYhQ1> (2022.12.09.)

A második leggyakrabban alkalmazott szankció a pénzbírság, amelyet 29 ország alkalmaz, ebből 8 ország kizárólagosan ezt a szankciótípust alkalmazza. A kiszabott összeg nagyon változatos, általában egy konkrét összeget határoz meg a jogszabály, vagy egy legfeljebb kiszabható legmagasabb összeget, vagy a bírságoknak van egy kijelölt minimális és maximális mértéke, illetve néhány esetben például a kapott külföldi adomány összegének valahányszorosát határozza meg, esetleg a külföldről érkező adomány meghatározott %-át. A vizsgált országok esetében ez 40 – 54 500 USD között mozog azokban az esetekben, ahol konkrét összeg valamilyen formában szerepel a jogszabályokban.

A legritkábban a börtönbüntetést alkalmazzák az országok, de így is 17 országban lehetőség van börtönbüntetés kiszabására, és 2 ország van, ahol kizárólagosan börtönbüntetés a kiszabható szankció. Ennél a szankciótípusnál is meghatározhatnak a jogszabályok egy konkrét letöltendő időintervallumot, vagy meghatározzák a kiszabható legkisebb és a legnagyobb börtönbüntetést, vagy azt határozzák meg, hogy legfeljebb hány évet szabhat ki a bíróság. A jogszabályokban a 10 napos őrizettől egészen a 9 év börtönbüntetésig terjednek a kiszabható büntetések. Esetleg meghatározzák, hogy a börtönbüntetés átváltható büntetőmunkára vagy meghatározott órányi kötelező szolgálatra.

Mint látható, a külföldi támogatások korlátozását deklaráló törvények megsértése súlyos következményeket von maga után, amelyek sokszor a CSO-k azonnali megszűnését eredményezik. A problémát tovább nehezíti, hogy a vizsgált jogszabályok alapján egyes autoriter országok semmilyen felülvizsgálati/jogorvoslati lehetőséget nem biztosítanak a CSO-k számára, ezáltal a társadalmi kontrollfunkció igen szűkre szabottan vagy egyáltalán nem tud érvényesülni az érintett országokban.

Látható, hogy az autoriter országok egyik meghatározó eszközévé vált a CSO-k külföldi finanszírozásának korlátozása, míg a demokratikus országokban alkalmazott hasonló korlátozások kevésbé okoznak működési nehézségeket. Tehát a korlátozás hatásai nagyban függenek a korlátozásokat alkalmazó ország berendezkedésétől is, hiszen egy demokráciában, ahol a külföldi finanszírozás korlátozásán kívül a CSO-knak más korlátokkal nem kell szembenézniük, könnyebben átvészelik a külföldi támogatásokhoz való hozzájutás folyamatának esetleges nehézségeit. Ráadásul ezekben az esetekben a sajtó képes ellátni a *watchdog* funkciót, amit autoriter keretek között a civil társadalom kénytelen magára vállalni. Viszont autoriter országokban a nemzetközi támogatások nélkül a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k fenntarthatatlanok hosszú távon, hiszen

pontosan a szerepkörük miatt a CSO-k kitettsége sokkal magasabb a kormányzatokkal szemben.

6. A külföldi civil szervezetekkel való együttműködés korlátozása/megtiltása

A CSO-k külföldi szervezetekkel való együttműködésének korlátozása/megtiltása című alfejezetben azokat a mechanizmusokat mutatom be, amelyek eredményeképpen a korábbi vagy jövőbeli külföldi szervezetekkel való együttműködéseket korlátozza az adott állam.

Gyakori jelenség, hogy a külföldi szervezetek addig nem kezdenek meg tevékenységeiket, amíg azokat be nem jelentik valamely erre kijelölt állami szervnek. Még gyakoribb, hogy egyes országokban nemcsak a tevékenységeiket kell bejelenteniük a külföldi szervezeteknek, hanem ezt megelőzően szigorú szabályok szerint nyilvántartásba kell magukat vetetniük az erre kijelölt állami szervnél. Az ilyen előírások célja, hogy nagyobb ellenőrzést vezessenek be a külföldi CSO-k által végzett tevékenységek (pl. környezetvédelmi szempontok megerősítése, emberi jogok előmozdítása, állampolgári jogok fejlesztése, korrupció feltárása, érdekérvényesítés fejlesztése) felett, különösen azon tevékenységi körök esetében, amelyeket az adott ország kormánya magára nézve veszélyesnek ítél.

Az egyik igen szigorú előírás, amikor egyes országok a jogszabályaikban deklarálják, hogy a külföldi CSO-k nem működhetnek az adott országban, ha tevékenységük alkalmas arra, hogy befolyásolja a nemzeti szuverenitást, a fennálló intézményi rendet, a nemzeti egységet vagy az ország területének integritását, a nemzetbiztonságot, a közérkölcset és a közrendet, illetve az adott ország népének nemzeti értékeit. Ezek a kategóriák azért lehetnek problémások, mert könnyen alkalmazhatók a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k tevékenységeinek visszaszorítására, ellehetetlenítésére, amikor ezek a szervezetek megpróbálnak regisztrálni az adott országban. Sokféle emberi jogi vagy érdekérvényesítő tevékenységre mondhatja azt az adott állam, hogy az már sérti a felsorolt kategóriák valamelyikét. Ez a mechanizmus tökéletes eszköze lehet a kormányoknak, hogy elhallgattassák a külföldi CSO-k által megfogalmazott kritikákat. Például Algériában a külföldi szervezetek nem avatkozhatnak be a fogadó ország ügyeibe, és nem folytathatnak olyan tevékenységet, amely sérti a nemzeti szuverenitást, a kialakult intézményi rendet, a nemzeti egységet, a nemzeti terület

integritását, a törvény és a rend, a közerkölcs vagy az algériai nép civilizációs értékeit.⁷⁸⁶ Szudánban a külföldi szervezetek nem avatkozhatnak be Szudán belügyeibe olyan módon, amely sértheti az ország szuverenitását.⁷⁸⁷

További szigorú előírás, amikor megtiltják a külföldi szervezeteknek, hogy politikai tevékenységet végezzenek. Például El Salvadorban is tartalmazza a törvény ezt az előírást, de nem határozza meg a politikai tevékenység fogalmát,⁷⁸⁸ emiatt akár az érdekérvényesítő munka vagy az emberi jogok előmozdításáért folytatott törekvések is beletartozhatnak a tiltott tevékenységek körébe. Kenyában egyetlen CSO sem válhat országon kívüli politikai jellegű szervezet vagy csoport fióktelepévé, nem csatlakozhat vagy kapcsolódhat hozzá, kivéve, ha ehhez előzetes írásbeli engedélyt szerez a koordinációért felelős hatóságtól.⁷⁸⁹ Ebben az esetben is az a probléma, hogy szubjektív döntéseken fog múlni, hogy a hatóság mely országon kívüli társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO tevékenységét sorolja be a politikai tevékenység körébe. Ezek a példák a CSO-k egyesülési szabadságának megsértését eredményezik.

Emellett ezek az eljárások sokszor szándékosan túlbürokratizáltak és számos dokumentum és adat (pl. szervezetek közötti együttműködésről szóló anyagok, szükséges jóváhagyások különböző állami szervektől, tevékenységükről szóló jelentések, a szervezet finanszírozási forrásai, az adott országban végzendő valamennyi tevékenység finanszírozási forrásai) benyújtását követelik meg az érintett külföldi szervezetektől. Például Egyiptomban az engedélykérelemhez kiterjedt adatokat és dokumentumokat kell csatolni, amelyek tartalmazzák a szervezet finanszírozási forrásait és az egyiptomi tevékenységek finanszírozási forrásait, valamint a szervezet alapítóinak és vezetőinek bűnügyi előéletét.⁷⁹⁰ Ráadásul a törvény olyan fogalmakat használ, mint például a korlátozott időtartamra történő engedélyezés, de nincsenek feltételek vagy kritériumok meghatározva erre vonatkozólag.⁷⁹¹ Az ilyen fogalmak általában megnehezítik az engedély megszerzését, mert a törvény szövege nem tartalmazza a fogalom körülírását, sem a kritériumait, és ezáltal sérti a normavilágosság követelményeit.

Némelyik ország további adatszolgáltatási kötelezettséget is előír. Például Irakban a nyilvántartásba vételhez folyamodó külföldi szervezetek fióktelepeinek be kell

⁷⁸⁶ 2012: Az egyesületekről szóló törvény 65. cikk.

⁷⁸⁷ 2006: Önkéntes és humanitárius munkáról szóló törvény 5. cikk f) pont.

⁷⁸⁸ 1996: A nonprofit egyesületekről és alapítványokról szóló törvény 42. és 47. cikk.

⁷⁸⁹ 1990: A civil szervezetek koordinációjáról szóló törvény 7. cikk.

⁷⁹⁰ 2019: Civil szervezetekről szóló 149. sz. törvény 66. cikk.

⁷⁹¹ 2019: Civil szervezetekről szóló 149. sz. törvény 65. cikk.

nyújtaniuk az adott országból származó alkalmazottaik állampolgársági bizonyítványának és személyi igazolványának másolatát, valamint külföldi alkalmazottaik útleveleinek és tartózkodási okmányainak másolatát is.⁷⁹² Az ilyen típusú adatszolgáltatási kötelezettség sérti a külföldi szervezetek munkatársainak személyes adatok védelméhez való jogát, illetve biztonsági kérdéseket vethet fel a külföldi szervezetek fióktelepeinél dolgozó alkalmazottak tekintetében.

Néhol a törvények előírják, hogy a külföldi szervezetek csak akkor működhetnek az adott országban, ha az ország törvényeinek megfelelő alapszabályt fogad el a szervezet. Így van ez Türkmenisztánban is, ahol a külföldi szervezetek nem járhatnak el a székhelyük szerinti szabályzatok alapján, hanem a türkmenisztáni törvények szerinti alapszabályt kell elfogadniuk,⁷⁹³ ez pedig beavatkozást jelent az egyesülési szabadságukba.

Az engedélyezési eljárások általában díjfizetési kötelezettséggel járnak. Például Egyiptomban akkor is díjfizetési kötelezettséget ír elő a törvény, amikor a külföldi szervezetek nem először igénylik meg az engedélyt, hanem csak megújítják, sőt, a díjfizetési kötelezettség növekszik minden alkalommal, amikor egy külföldi szervezet megigényli az engedélyt.⁷⁹⁴

A törvények nem minden esetben írnak elő határidőt arra, hogy az állami szervek válaszoljanak a külföldi szervezetek működésre vonatkozó kérelmeire. Például Törökországban sem tartalmaz erre vonatkozó információt a törvény.⁷⁹⁵ Az ilyen típusú bizonytalanságban tartás eltántoríthatja a külföldi szervezeteket eredeti szándékuktól, hiszen kiszámíthatatlan, hogy mikor kezdhetik meg a munkát az adott országban.

Máshol csak olyan formában engedélyezik a CSO-k számára a külföldi szervezetekkel való közös munkát, ha egy az állam által meghatározott szerven keresztül valósul meg az együttműködés minden formája. Például El Salvadorban minden fejlesztési együttműködést egy ügynökségen keresztül kell lebonyolítani, nem pedig közvetlenül az érintett CSO és a fejlesztési együttműködés forrása között.⁷⁹⁶ A fejlesztési együttműködéssel kapcsolatos minden kérdés központosítása olyan mechanizmus, amely veszélyezteti a források elosztásának és felhasználásának átláthatóságát, valamint a CSO-

⁷⁹² 2010: A nonprofit szervezetekről szóló törvény 25. cikk.

⁷⁹³ 2014: A közhasznú egyesületekről szóló törvény 19. cikk.

⁷⁹⁴ 2019: Civil szervezetekről szóló 149. sz. törvény 67. cikk.

⁷⁹⁵ 2004: Az egyesületekről szóló törvény (2018. évi módosítás).

⁷⁹⁶ ICNL: *El Salvador*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/el-salvador> (2022.09.18.)
hivatkozik: a 2020. június 29-i 24. számú végrehajtási rendeletre.

k külföldi kapcsolatainak akadályozását. A nyilvántartásba vételi eljárás és a közvetítő ügynökség használatának előírása legfőképpen azt a célt szolgálja, hogy az adott állam ezáltal képes felügyelni a CSO-khoz érkező külföldi pénzeket, csakhogy ez gyakran azt is befolyásolja, hogy mely hazai CSO mekkora összeget kaphat. Ezáltal a külföldi támogatások meghatározott része olyan CSO-knál köt ki, amelyek a kormány által támogatott tevékenységi köröket látják el. Emiatt a társadalmi kontrollfunkciót könnyen háttérbe szoríthatják, illetve a kormánynak nem kell állami támogatásokat kiosztania a külföldi pénzekből finanszírozott szociális jellegű szolgáltatásokra.

Néhány országban további, a külföldi kapcsolatokat akadályozó engedélyezési eljárásokat találunk. Például Egyiptomban a CSO-k csak engedély fejében alkalmazhatnak külföldi állampolgárokat munkaerőként.⁷⁹⁷ Ugandában a törvény teljesen kizárja annak a lehetőségét, hogy a CSO-k állandó jelleggel alkalmazzanak külföldi állampolgárokat.⁷⁹⁸ Az is jellemző, hogy a CSO-k külföldi kirendeltségeinek nyitását szintén külön engedélyhez kötik egyes országok. Így van ez például Egyiptomban⁷⁹⁹ és Szaúd-Arábiában⁸⁰⁰ is. Kambodzsában szelektíven engedélyezik a külföldi CSO-k képviselőinek a konferenciákon, rendezvényeken való szereplést.⁸⁰¹ Kuvaitban engedélyhez kötik, hogy a hazai CSO-k tagjai nemzetközi konferenciákon vegyenek részt.⁸⁰² Tádzsikisztánban előzetes engedélyhez kötik, hogy a diákok, tanárok, professzorok és az oktatási intézmények rektorai külföldre utazhassanak.⁸⁰³ Ez a korlátozás problémákat okozhat a külföldi oktatási intézményekkel együttműködő és tudományos csereprogramokban részt vevő CSO-k számára. Ezek az intézkedések egytől egyik beavatkozást jelentenek az érintett CSO-k belső egyesülési szabadságába, hiszen a CSO-k belső döntéshozatali folyamataiba szólnak bele.

A nemzetközi szervezetek jelentései alapján látható, hogy egyes országok kormányai megtagadják a külföldi érdekvédelmi szervezetek és az emberi jogokkal foglalkozó szervezetek képviselőinek belépését az adott országba (pl. Belarusz,⁸⁰⁴

⁷⁹⁷ 2019: Civil szervezetekről szóló 149. sz. törvény 72. cikk.

⁷⁹⁸ 2016: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény 45. cikk.

⁷⁹⁹ 2019: Civil szervezetekről szóló 149. sz. törvény 20. cikk.

⁸⁰⁰ 2015: A civil szervezetekről és egyesületekről szóló törvény 39. cikk (2) bekezdés.

⁸⁰¹ ICNL: *Cambodia*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/cambodia> (2022.09.18.)

⁸⁰² USAID: *Kuwait 2021 Human Rights Report*.

https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/313615_KUWAIT-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf (2022.10.24.)

⁸⁰³ ICNL: *Tajikistan*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/tajikistan> (2022.09.23.)

⁸⁰⁴ ICNL: *Belarus*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/belarus> (2022.09.18.)

Eritrea,⁸⁰⁵ Izrael,⁸⁰⁶ Kamerun,⁸⁰⁷ Malajzia⁸⁰⁸). Az érintett országok kormányai arra törekcsenek, hogy a hazai emberi jogi helyzetről csak olyan információ jusson ki nemzetközi szintre, amelyet a kormány elfogadhatónak tart.

Azokban az esetekben, amikor egy CSO megszegi a külföldi szervezetekkel való együttműködésre vonatkozó előírásokat, a büntetése általában az engedélye felfüggesztésére vagy visszavonására irányul, de a pénzbürság és a szabadságvesztés és is gyakori. Oroszországban a Büntető Törvénykönyvekben úgy határozták meg a hazaárulás büncselekményét (1. Államtitkok orosz állampolgár általi továbbítása külföldi állam vagy nemzetközi vagy külföldi szervezet vagy képviselői részére, ha az állampolgár hozzáfért az ilyen információkhoz. 2. Kémkedés: államtitkot képező információ továbbítása, gyűjtése, eltulajdonítása vagy tárolása továbbítás céljából. 3. Pénzügyi, logisztikai, tanácsadói vagy egyéb segítségnyújtás az Orosz Föderáció biztonsága elleni tevékenységekhez), hogy a külföldi szervezetekkel kapcsolatba kerülő személyek (a CSO-k munkatársai, aktivistái, önkéntesei) különösen ki vannak téve az ilyen büncselekményekért járó büntetőjogi szankcióknak.⁸⁰⁹ A hazaárulásért kiszabható büntetési tétel 2023-tól az életfogytiglani szabadságvesztés.⁸¹⁰

Ezek a korlátozások azért veszélyesek, mert számos országban a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k képtelenek magánadományokból összegyűjteni a működésükhöz és a tevékenységeik megvalósításához szükséges pénzügyi támogatásokat. Emiatt a civil szféra érintett része csak akkor képes ellátni a felvállalt funkciót, ha igénybe tudja venni nemzetközi CSO-k támogatását. Sokszor már önmagában az is hatalmas segítség, ha egy az adott országban működő nemzetközi szervezet képzésekkel támogatja a helyi CSO-k munkatársait. Ugyanígy nagy jelentősége van azoknak a programoknak, amelyek felett a nemzetközi CSO-k bábáskodnak emberi és pénzügyi erőforrások biztosításával. Amikor ezen lehetőségektől megfosztják a CSO-kat vagy olyan mértékben megnehezítik a CSO-k számára a külföldi szervezetekkel való együttműködést, ami együtt jár a belső egyesülési szabadságuk korlátozásával, akkor valójában ezen CSO-k autonómiájának felszámolása valósul meg.

⁸⁰⁵ Freedom House: *Eritrea*. <https://freedomhouse.org/country/eritrea/freedom-world/2022> (2022.10.22.)

⁸⁰⁶ Freedom House: *Israel*. <https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world/2022> (2022.10.12.)

⁸⁰⁷ Freedom House: *Cameroon*. <https://freedomhouse.org/country/cameroon/freedom-world/2022> (2022.10.13.)

⁸⁰⁸ ICNL: *Malaysia*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/malaysia> (2022.09.19.)

⁸⁰⁹ 1966: Büntető Törvénykönyv (2020. évi módosítás) 275. cikk.

⁸¹⁰ 1966: Büntető Törvénykönyv (2023. évi módosítás) 275. cikk.

7. A pénzmosás elleni és a terrorizmus megakadályozását szabályozó törvények felhasználása a civil szervezetekkel szemben⁸¹¹

Az államok világszerte visszaélnék a pénzmosás elleni és a terrorizmus finanszírozásának megakadályozását szabályozó törvényekkel olyan módon, hogy azok hatása egyre gyakrabban túlmutat a terrorizmus és a pénzmosás elleni küzdelmen. Alapvetően legitim az államok azon célja, hogy legyenek törvények keretében szabályozott kontrollmechanizmusok, amelyek többek között a CSO-kra is vonatkozhatnak, abban az esetben, ha a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás körébe sorolható bűncselekményeket valósítanak meg. Ugyanakkor ezeknek a törvényeknek is meg kell felelniük a demokratikus standardoknak.

A 2001. szeptember 11-i amerikai terrortámadást követően a nemzetközi közösség egésze jogi és politikai eszközökkel arra kényszerült, hogy különféle terrorizmusellenes intézkedéseket fogadjon el. A nemzetközi terrorizmusellenes rendszer részeként kiterjedt globális pénzügyi szabályozási rendszert vezettek be. 2005-ben az ENSZ terrorizmusellenes programjának részévé vált egy független kormányközi szervezet, a Pénzügyi Akció Munkacsoport (továbbiakban: FAFT) is, amikor a Biztonsági Tanács a VII. fejezet szerinti hatáskörében eljárva nyomatékosan felszólította valamennyi tagállamot, hogy fogadja el és építse be a törvényeibe a FATF által kihirdetett pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre vonatkozó szabványokat.⁸¹²

A FATF feladata a pénzmosással és a terrorizmusfinanszírozással szembeni küzdelmet célzó szakpolitikák kialakítása és előmozdítása, valamint az országok által alkalmazandó ajánlásoknak (40 ajánlás + 9 speciális ajánlás) a kidolgozása. A téma szempontjából a 8. ajánlása meghatározó, amely egyrészt tartalmazott egy megalapozatlan empirikus állítást arra vonatkozólag, hogy a nonprofit szervezetek „különösen sebezhetőek” a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás szempontjából, másrészt arra kérte az államokat, hogy ezen az alapon biztosítsák a visszaélések megakadályozását.⁸¹³ Tehát a FATF kifejezetten kockázatos kategóriaként jelölte meg a nonprofit szervezeteket a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása szempontjából. A

⁸¹¹ Az alfejezet egy megjelenés alatt álló tanulmányon alapszik DEÁK, Izabella: *Authoritarian Tendencies: The Dual Role of AML/CFT Policies*. *Civil Szemle*, 2024/2. sz.

⁸¹² United Nations Security Council: *Resolution 1617 (2005)*.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/446/60/PDF/N0544660.pdf?OpenElement> (2023.11.25.)

⁸¹³ ROMANIUK, Peter – KEATINGE, Tom: *Protecting charities from terrorists ... and counterterrorists: FATF and the global effort to prevent terrorist financing through the non-profit sector*. *Crime Law Soc Change*, 2018/2. sz. 268–272.

FATF ezen álláspontját kihasználva a kormányok világszerte szigorú korlátozásokat vezettek be a nonprofit szektorra vonatkozólag.⁸¹⁴ Ez a folyamat ellentétes volt az államok által korábban vállalt nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel.

Miután a civil társadalom szembesült a 8. ajánlás következményeivel, viszonylag hosszú időnek kellett eltelnie, mire kialakult a témában egy kézzelfogható nemzetközi együttműködés. Végül 2014-ben megalakult egy nemzetközi nonprofit szervezeti munkacsoport (*Global NPO Coalition on FATF*), mely keretében háttérinformációkat dolgoztak ki és terjesztettek az ágazaton belül, hogy a CSO-k szektorában tevékenykedők megismerjék a FATF működését és a civil társadalom közreműködésére szolgáló belépési pontokat. A munkacsoport tagjai felvették a kapcsolatot a nemzeti kormányokkal is, hogy felhívják a figyelmüket a 8. ajánlásban rejlő visszasságokra. A kitartó munkájuk is hozzájárult ahhoz, hogy a FATF 2016-ban felülvizsgálta a 8. ajánlást, megszüntetve azt a kijelentést, hogy a nonprofit szervezetek „különösen sebezhetőek” a terrorista visszaélésekkel szemben,⁸¹⁵ és új szöveget illesztett be, amely arra ösztönzi az államokat, hogy kockázatalapú megközelítést alkalmazzanak, és tartsák tiszteletben a nemzetközi emberi jogokból eredő kötelezettségeiket. Az újrafogalmazott szöveg szerint az országoknak kockázatértékelési eljárást kell alkalmazniuk a kockázatnak kitett nonprofit szervezetek részhalmozásának azonosítására, majd a kockázatnak megfelelő, hatékony, és arányos fellépéseket vagy intézkedéseket kell tenniük, amelyek nem akadályozhatják a nonprofit szervezetek törvényes tevékenységeit.⁸¹⁶ Ez azt jelenti, hogy ha egy állam a FATF által meghatározott minimumkövetelményeket meghaladó ellenőrzéseket ír elő, akkor biztosítania kell, hogy az intézkedések összhangban legyenek az egyesülési szabadságot garantáló nemzetközi emberi jogi szerződésekből eredő állami kötelezettségekkel.

A FATF ajánlásában a nonprofit szervezetek alatt olyan jogi személyeket vagy szervezeteket ért, amelyek jótékonyági, vallási, kulturális, oktatási, szociális, felebaráti vagy más típusú jótétemények végzése céljából elsősorban pénzeszközök gyűjtésével

⁸¹⁴ FRANCE, Guilherme: *The impacts of AML/CFT regulations on civic space and human rights*. 2021, 10. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/The-impacts-of-AML-CFT-regulations-on-civic-space-and-human-rights_2021-revised-01.pdf (2023.11.08.)

⁸¹⁵ WILSON, Elisabeth A.: Restrictive National Laws Affecting Human Rights Civil Society Organizations: A Legal Analysis. *Journal of Human Rights Practice*, 2016/3. sz. 341–342.

⁸¹⁶ FATF: *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations*. 2023, 58–63. <https://www.fatfgafi.org/content/dam/fatfgafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf> (2023.10.19.)

vagy folyósításával foglalkoznak.⁸¹⁷ A FATF meghatározása a nonprofit szervezetekről sokkal szűkebb fókuszú, mint az általános megközelítés, amely minden olyan szervezetet nonprofit szervezetnek tekint, amely jogi státusszal bír és megfelel a nonprofit szektor öt kulcsfontosságú kritériumának: profitszétosztás tilalma, működési autonómia és szervezeti elkülönülés, intézményesültség és önálló jogi személyiség, önkormányzatiság és öngazgatás, önkéntesség és öntevékenység. A FATF saját meghatározásához képest egyes országok a nonprofit szektort túlságosan tágan, az általános fogalmi megközelítése szerint értelmezik. Például Cipruson az emberi jogokkal, a kutatással és fejlesztéssel, az aktív állampolgársággal, az állatjóléttel, a diszkriminációval, a környezettel és a bevándorlással kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó CSO-kat is bevonják a fogalom körébe.⁸¹⁸

A törvények az ajánlás ellenére gyakran nem határozzák meg a kockázatnak kitett szervezetek egy meghatározott alcsoportját. Ennek eredményeképp a rendelkezések a CSO-k teljes szektorára vonatkoznak. Tehát nem definiálják a kockázatelemzés tartalmát, és nem rendelkeznek a felügyeleti intézkedések vagy szankciók differenciált alkalmazásáról semmilyen kockázati besorolás szerint (pl. Argentína⁸¹⁹, Azerbajdzsán,⁸²⁰ Mexikó⁸²¹). Ellentétben a FATF azon követelményével, hogy a hatóságoknak a CSO-kat egyedi szempontok alapján kell értékelniük, az állam a törvény által szabályozott összes CSO-t úgy kezeli, mintha azok azonos kockázati szintet jelentenének.

A másik véglet, amikor a törvények szövegét úgy fogalmazzák meg, hogy az előírt vizsgálati mechanizmus kizárólagosan egy meghatározott tevékenységet végző CSO körre terjed ki. Például Görögországban a más területeken tevékenykedő CSO-khoz képest a migrációs válság kérdéseire összpontosító CSO-kra diszkriminatív módon további, megterhelő követelmények vonatkoznak a nyilvántartásba vétel során. Egyrészt az érintett CSO-knak a regisztrációs folyamat során további igazolásokat kell

⁸¹⁷ FATF: *Public Consultation on the Revision of the Interpretive Note to Recommendation 8 (Non-profit organisations)*.

<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/public-consultation-npo-inr8.html> (2023.10.15.)

⁸¹⁸ Expert Council on NGO Law: *Non-governmental Organizations and the Implementation of Measures Against Money Laundering and Terrorist Financing*. 2022, 26.

<https://rm.coe.int/expert-council-moneyval-study-17-05-2022-en/1680a68923> (2023.10.17.)

⁸¹⁹ 2011: Pénzügyi hírszerző egységről szóló 30/2011. sz. határozat 2. cikk.

⁸²⁰ 2023: A bűncselekményből származó vagyon legalizálása és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló törvény 12. cikk.

⁸²¹ 2012: A tiltott jövedelmekkel folytatott műveletek megelőzéséről és azonosításáról szóló szövetségi törvény 17. cikk XIII bekezdés.

benyújtaniuk,⁸²² másrészt nyilvánosságra kell hozniuk a weboldalukon az egyéni adományozóik és a támogatóik adatait.⁸²³ Tehát létrehoztak egy új nyilvántartási formát a nemzetközi védelem, a migráció és a társadalmi integráció területén tevékenykedő CSO-k részére. Ezáltal tettek bizonyos lépéseket a terrorizmus finanszírozásával való esetleges visszaélések kezelése érdekében. Ugyanakkor azzal nem foglalkoztak, hogy milyen bizonyítékok támasztják alá, hogy ezek a CSO-k valóban a különösen veszélyeztetett alcsoportba tartoznak-e, vagy hogy az új nyilvántartás alkalmas-e a kockázat kezelésére.

Az államok az érintett törvényekben a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre hivatkozva megállapíthatnak egy sor ellenőrzést, eljárást és tájékoztatási követelményt, amelyek korlátozhatják a CSO-k egyesülési szabadságát.

Egyes országokban a hatóságok a CSO-któl kiterjedt pénzügyi vagy jogi információkat kérnek a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásához kötődő bűncselekményekkel kapcsolatban. Például Argentínában az információszolgáltatási kötelezettség kiterjed az adományozók személyazonossági adatainak bekérésére. A CSO-knak gyűjteniük kell az adományozók nevére, születési idejére és helyére, állampolgárságára, nemére, családi állapotára, a személyazonosító okmány számára és típusára, címére, telefonszámára, munkahelyére vonatkozó adatokat. Százezer pesót meghaladó adományok esetében az adományozónak alá kell írnia egy nyilatkozatot is a pénzeszközök jogszerűségéről és eredetéről, illetve igazoló dokumentumokkal alá kell támasztania a pénzeszközök eredetét, ha az adomány összege meghaladja a kétszázezer pesót.⁸²⁴ Emellett a CSO-k kötelesek minden gyanús cselekményt vagy tranzakciót meghatározott időn belül jelenteni egy erre kijelölt hatóságnak.⁸²⁵ Azon esetekben, amikor egy CSO havi támogatásainak összege meghaladja a 4000 USD-nek megfelelő összeget, el kell készíteniük az egyes alkalmazottak szerepkörével összehangolt felügyeleti, megelőzési, auditálási szabályok kézikönyvét,⁸²⁶ személyzeti képzési programokat kell megvalósítaniuk⁸²⁷ és ki kell jelölni az úgynevezett „megfelelőségi tisztviselőt”, akinek teljes autonómiát és függetlenséget kell élveznie a rábízott szerepek és felelősségek ellátása során.⁸²⁸ Ezen követelmények mindegyike költséggel jár a CSO-

⁸²² 2020: A 3063. sz. közös miniszteri határozat 58. cikk.

⁸²³ 2020: A 10616. sz. miniszteri határozat 2. és 5. cikk.

⁸²⁴ 2011: Pénzügyi hírszerző egységről szóló 30/2011. sz. határozat 12. cikk.

⁸²⁵ Uo. 13. cikk.

⁸²⁶ Uo. 4. cikk.

⁸²⁷ Uo. 9. cikk.

⁸²⁸ Uo. 6. cikk.

k számára. Ezenkívül arra kényszeríti a CSO-kat, hogy elvonják a személyzetet a szervezet társadalmi küldetésének teljesítésében betöltött szerepétől. Emellett a CSO-n belüli hatalmi láncot is megváltoztathatja azáltal, hogy kötelező független vezetői pozíciót hoz létre a szervezetben, mely által sérülhet a CSO-k belső egyesülési szabadsága.

Mexikóban a törvény összesen 16 kategóriát és mintegy 43 alkategóriát ír elő az adatszolgáltatási követelményekre vonatkozóan. Ezen adatokat a CSO-knak be kell kérniük az adományozóiktól, és ellenőrizniük kell az adatok valóságát.⁸²⁹ Ilyen ellenőrzési szempont például az adományozók és szervezeteik kiléte és jó hírneve, a kedvezményezettek személyazonossága és/vagy az adományok végső rendeltetési helye.

Azerbajdzsánban a CSO-knak kockázatsökkentő szabályokkal és eljárásokkal kell rendelkezniük a támogatások és adományok átvételekor és odaítélésekor. Ennek keretében azonosítják és értékelik az intézményi kockázatokat, dokumentálják az értékelések eredményeit, melyet be kell nyújtaniuk a felügyeleti szervnek, valamint intézkedéseket kell tenniük a kockázatok kezelésére, kiküszöbölésére vagy csökkentésére. Évente április 1-ig részletes pénzügyi beszámolót kell benyújtaniuk a felügyeleti szervnek a támogatásokról, adományokról és azok felhasználásáról.⁸³⁰ A törvény viszont nem ismerteti a szabályok és eljárások részleteit, sem azt, hogy az éves részletes jelentéseknek milyen további információkat kell tartalmazniuk. Ezáltal a törvény nem felel meg az előreláthatóság követelményének, hiszen a részletszabályok hiánya miatt a CSO-k nem képesek oly módon szabályozni a magatartásukat, hogy mindenképp elkerüljék az esetleges bűncselekmények elkövetését.

Nicaraguában a törvény felmenti a CSO-k munkatársait a titoktartási (pl. banktitok, adótitok, szakmai titoktartás) kötelezettségük alól, függetlenül attól, hogy az törvényen vagy szerződésen alapul, annak érdekében, hogy biztosítsa a pénzmossással és a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos gyanús ügyek bejelentését.⁸³¹ 2018 óta több mint 200 CSO-t oszlattak fel az országban, mert állítólag nem tartották be a terrorizmusellenes követelményeket. Köztük az ország legnagyobb emberi jogi (nők jogai, őslakosok jogai, oktatási és fejlesztési fókuszú) szervezeteit, továbbá a leállások

⁸²⁹ 2013: 02/2013. sz. megállapodás a jogellenesen szerzett jövedelmekkel kapcsolatos tevékenységek megelőzéséről és azonosításáról szóló szövetségi törvényben ismertetett általános szabályok közzétételéről 1., 2., 3. és 6. melléklete.

⁸³⁰ 2023: A bűncselekményből származó vagyon legalizálása és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló törvény 12. cikk (3) bekezdés és 21. cikk (7) bekezdés.

⁸³¹ 2018: A pénzügyi elemzési osztályról szóló 2018. évi 976. sz. törvény 8. cikk.

érintették a humanitárius segélyt és egészségügyi szolgáltatásokat nyújtó CSO-kat, valamint az oktatási, kulturális és művészeti intézményeket és vallási alapítványokat is.⁸³²

Egyes országok a FATF érvényben lévő ajánlásával – amely a CSO-k szektorát alacsony terrorizmusfinanszírozási kockázatú szektorként jelölte meg – teljesen ellentétes utasításokat adnak a pénzügyi intézményeknek, mely értelmében a CSO-kat magas kockázatú ügyfélnek kell tekinteniük és a jótékonysági célokkal kapcsolatos tranzakciókat kifejezetten ellenőrizniük kell (pl. Namíbia⁸³³). Bulgáriában a bankok díjat kérnek a CSO-k számlanyitásához szükséges pénzmosás és terrorizmusfinanszírozással összefüggő háttérellenőrzésének elvégzéséért. A CSO-k nem kapnak információt a vizsgálat eredményeiről, ezáltal nincs lehetőségük a bankok döntéseinek megkérdőjelezésére,⁸³⁴ azaz ez a konstrukció megfosztja a CSO-kat a jogorvoslathoz való joguktól.

A kormányok az érintett törvényeket felhasználhatják például arra, hogy megszerezzék a kormányok munkájának nyomon követésével, az emberi jogok előmozdításával és az oknyomozó újságírással foglalkozó CSO-k és alkalmazottaik banki információit (pl. Szerbia⁸³⁵), ami súlyosan sérti az érintett személyek magánélethez való jogát. Kenyában az emberi jogi munkát végző és az állami intézkedéseket kritizáló vagy ellenző CSO-k ellehetetlenítésére használják fel a törvényeket, azáltal, hogy a CSO-kat felveszik a terrorizmus állítólagos támogatóinak listájára, és befagyasztják a számláikat.⁸³⁶

Izraelben a védelmi miniszter felhatalmazást kapott arra, hogy egy CSO-t rendeletben terrorista szervezetnek minősítsen minősített információkra alapozva, így megakadályozva, hogy az érintett CSO vagy annak jogi képviselője megtámadja akár a bizonyítéknak az érvényességét, akár annak értelmezését.⁸³⁷ A rendelet később büntetőeljárás keretében felhasználható bizonyítékként azok ellen, akiket azzal vádolnak,

⁸³² United Nation: Nicaragua: *UN experts denounce arbitrary shutdown of civil society organisations*. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/nicaragua-un-experts-denounce-arbitrary-shutdown-civil-society-organisations> (2023.11.02.)

⁸³³ 2012: A pénzügyi hírszerzésről szóló 2012. évi 13. sz. törvény 35A. cikk.

⁸³⁴ European Civic Forum – Civic Space Watch: *Civic Space Report: Bulgaria*. 2023. <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2023/03/Civic-Space-Report-2023-BULGARIA-European-Civic-Forum.pdf> (2023.10.31.)

⁸³⁵ 2017: A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről szóló törvény (2020. évi módosítások) 36. cikk.

⁸³⁶ MUSILA, Godfrey: *The Spread of Anti-NGO Measures in Africa: Freedoms Under Threat*. 2019. <https://freedomhouse.org/report/special-report/2019/spread-anti-ngo-measures-africa-freedoms-under-threat> (2023.10.14.)

⁸³⁷ 2016: Terrorizmus elleni törvény 3. cikk a) pont.

hogy kapcsolatban állnak az újonnan kijelölt terrorista szervezettel. Törvény keretében tiltják, hogy a büntetőeljárásokban a vádlottak a rendelet jogszerűségét vagy érvényességét vitató érveket hozzanak fel,⁸³⁸ ezáltal megfosztják őket a valódi jogorvoslat lehetőségétől. Ez az eljárás felhasználható például a fogva tartott palesztinoknak jogi segítséget nyújtó CSO-kkal szemben.⁸³⁹

Egyiptomban a terrorizmusellenes jogszabályban a „terrorista entitásokat” és a terrorista tevékenységet úgy határozták meg, hogy az magában foglalhatja a CSO-k legitim, békés érdekképviselői tevékenységét is.⁸⁴⁰ Továbbá létrehozták a terrorista entitások és a terroristák listáját. A listákra való felkerülés egyik legjelentősebb következménye az érintett személyek vagy szervezetek magántulajdonjogainak szigorú korlátozása. Ha egy CSO vagy annak valamely munkatársa felkerül valamelyik listára, akkor azonnali hatállyal befagyasztyják a tulajdonában lévő pénzeket vagy egyéb eszközöket.⁸⁴¹ Továbbá a törvény arra is feljogosítja a legfőbb ügyészt, hogy lefoglalási végzést adjon ki a terrorista listán nem szereplő magánszemélyek vagy CSO-k pénzeszközei vagy vagyona tekintetében is, ha bármilyen információ összefüggést mutat ezen pénzeszközök és bármely terrorista tevékenység között.⁸⁴² Ebből következően megállapítható, hogy az egyiptomi szabályozás valójában nem követeli meg a befagyasztott pénzeszközök és a terrorista tevékenységek közötti érdemi összefüggést.

Oroszországban nem lehetnek CSO alapítói vagy tagjai olyan személyek, akiket azzal gyanúsítanak, hogy terrorista tevékenységben vettek részt és emiatt befagyasztották a vagyonukat. A törvény viszont nem határozza meg azokat a kritériumokat, amelyek alapján a hatóságok megállapítják a terrorista tevékenységben való részvételt és a pénzeszközök vagy egyéb vagyon befagyasztásáról szóló döntést.⁸⁴³ Ez a konstrukció megteremti az önkényes jogalkalmazás lehetőségét. A terrorizmusellenes törvény egy bizonyos értéket meghaladó külföldi támogatás átvétele és felhasználása esetén is jelentéstételt ír elő. A külföldi kormányoktól, nemzetközi és külföldi szervezetektől, külföldi állampolgároktól és hontalan személyektől készpénz, vagyon vagy egyéb támogatás megszerzése, valamint az ilyen pénz és/vagy egyéb vagyon elköltése

⁸³⁸ Uo. 19. cikk.

⁸³⁹ MARGALIT, Lila – SHANY, Yuval: *Israel's Counterterrorism Designation Regime: A Process in Need of Reform*. 2022. <https://www.lawfaremedia.org/article/israels-counterterrorism-designation-regime-process-need-reform> (2023.10.12.)

⁸⁴⁰ 2015: Terrorizmusellenes törvény 1. cikk (1) bekezdés és 2. cikk.

⁸⁴¹ 2015: Terrorista entitásokról szóló törvény (2020. évi módosítások) 7. cikk.

⁸⁴² Uo. 3. cikk.

⁸⁴³ 2001: A bűncselekményekből származó jövedelmek legalizálása (pénzmosás) és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló 115-FZ szövetségi törvény.

érdekében tett intézkedések bejelentési kötelezettség alá esnek, ha a kérdéses összeg (vagy annak devizában kifejezett megfelelője) 100 000 rubel vagy annál nagyobb.⁸⁴⁴ Mindemellett tovább nehezíti a CSO-k helyzetét a korábban már bemutatott konstrukció, mert amikor egy CSO külföldi támogatásban részesül és/vagy „külföldi befolyás alatt állónak” minősül, és olyan tevékenységekben vesz részt, amelyeket az orosz hatóságok „politikainak” ítélnének, akkor „külföldi ügynökként” kell regisztrálnia.⁸⁴⁵

Belaruszban a pénzmosás és a terrorizmus elleni törvények által előírt jelentéstételi kötelezettségeket arra használják fel, hogy feloszlathassák az állam számára kényes témákkal foglalkozó CSO-kat. A hatóságok rendszeresen arra hivatkoznak, hogy a jelentéseket hiányosan nyújtották be a CSO-k. Ennek következtében a CSO-k egy része biztonsági okokból kénytelen volt külföldre (pl. Georgia, Ukrajna, Litvánia, Lengyelország) költözni.⁸⁴⁶

Törökországban a kormány arra használta a FATF ajánlásainak végrehajtását, hogy korlátozza a teljes CSO szektort. A Tömegpusztító fegyverek elterjedésének megelőzéséről és finanszírozásáról szóló törvény következtében a terrorizmussal kapcsolatos vádak miatt büntetőeljárás alatt álló CSO-k tevékenységét felfüggesztik.⁸⁴⁷ A törvény emellett jelentősen megnöveli a CSO-kra kivethető közigazgatási bírságok mértékét, ha a hatóságok előzetes jóváhagyása nélkül gyűjtenek adományokat online platformokon.⁸⁴⁸ A törvény számos más rendelkezést is tartalmaz, amelyek lehetővé teszik a hatóságok számára, hogy indokolatlanul korlátozzák a CSO-k tevékenységét, többek között a belügyminiszter számára lehetőséget biztosít arra, hogy befagyassza egy CSO vagyonát a terrorizmus állítólagos finanszírozása miatt,⁸⁴⁹ illetve növeli a CSO-k és partnereik hatósági ellenőrzésének számát.⁸⁵⁰

A bemutatott példák jól szemléltetik, hogy bár találunk példát demokratikus országokban is a pénzmosás és a terrorizmus megakadályozását szolgáló törvények CSO-k elleni felhasználására, de főként az autoriter vagy autoriter tendenciákat mutató rendszerekben alkalmazzák őket.

⁸⁴⁴ Uo. (2014-es módosítások) 6 cikk 1.2 bekezdés.

⁸⁴⁵ 2022: A külföldi befolyás alatt álló személyek tevékenységének ellenőrzéséről szóló törvény 1 cikk.

⁸⁴⁶ ECNL: *CSO Meter Acompasstoconducive environmentand CSO empowerment: Belarus 2021 Contry Report*. 2021, 29–30.
<https://csometer.info/sites/default/files/202208/CSO%20Meter%20Belarus%20Country%20Report%20ENG%200-2.pdf> (2023.11.26.)

⁸⁴⁷ 2020: Tömegpusztító fegyverek elterjedésének megelőzéséről és finanszírozásáról szóló törvény 12. cikk.

⁸⁴⁸ Uo. 7. cikk.

⁸⁴⁹ Uo. 15. cikk.

⁸⁵⁰ Uo. 13. cikk.

Az ismertetett törvényekről általánosságban elmondható, hogy többségük nem kapcsolódik közvetlenül a FATF ajánlásában megfogalmazott célhoz, vagy nyilvánvalóan e célt meghaladó intézkedéseket ír elő.

E törvények nem határozzák meg a kockázatelemzés tartalmát, továbbá nem alkalmaznak differenciált szankciórendszert. Ez azt jelenti, hogy egy kisebb vétség is számos esetben súlyos szankciót von maga után. Például megszüntetik a CSO-k jogi státuszát vagy befagyasztják a bankszámláikat. Szélsőségesebb esetekben a kormányok büntetőjogi felelősségre vonják a CSO-k vezetőit. Ezen intézkedések végső soron beavatkozást jelentenek a CSO-k egyesülési szabadságába és a CSO-k autonómiájának felszámolását eredményezik. Ez teljesen ellentétes a FATF azon elvárásával, hogy a szankciórendszer arányos legyen az elkövetett cselekmények súlyával.

Ha a kormányok a CSO-kat nem is szankcionálják közvetlenül, a bankokat néha arra kötelezik, hogy korlátozzák a CSO-kkal való üzleti kapcsolatokat. Ennek eredményeképpen a bankok szigorú megfelelési követelményeket támasztanak velük szemben. Mivel a CSO-knak bankszámlára van szükségük ahhoz, hogy külföldi adományozói finanszírozást kapjanak, a pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés ezen akadályai közvetlen hatással lehetnek a működésükre, hiszen autoriter keretek között nemzetközi támogatások nélkül fenntarthatatlanná válhatnak a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k.

További következmény, hogy a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k kormányzati nyilvános negatív megítélése a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásával összefüggésben ahhoz vezetett, hogy az adományozók előnyben részesítik az alacsony kockázatú partnereket, például a nagy nemzetközi CSO-kat a kis szervezetek ellenében, illetve előnyben részesítik a szolgáltatásnyújtást az érdekképviselési csoportok kárára.⁸⁵¹

Emellett nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy az autoriter működésmódból következően általában nem önmagában alkalmazzák e törvényeket. A CSO-kkal szemben alkalmazott korlátozó intézkedések módszeresen, egymásra épülve és egymást kiegészítve fejtik ki hatásukat. Ennek következtében könnyen kialakul az úgynevezett visszatartó hatás (*chilling effect*), amelyet az állami intézkedés (a hatóságok bármely intézkedése, gyakorlata vagy mulasztása) gyakorol a CSO-kra, és amelynek eredményeként az érintettek előzetesen eltántorodnak a nemzeti, európai és/vagy

⁸⁵¹ HODWITZ, Omi: NGOs and the challenge of global terrorism. In: DAVIES, Thomas (ed.): *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*. Routledge, London – New York, 2019, 599.

nemzetközi jog által biztosított jogaik gyakorlásától vagy szakmai kötelezettségeik teljesítésétől, mert attól tartanak, hogy hivatalos állami eljárásnak lesznek kitéve, amely szankciókat vagy informális következményeket, például fenyegetéseket, támadásokat, vagy rágalomhadjáratokat vonhat maga után.⁸⁵²

8. A civil szervezetek véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása

Ebben az alfejezetben több egymással összefüggő, vagy egymásra épülő korlátozási technikát és jogszabályt mutatok be, amelyek kifejezetten a CSO-k véleménynyilvánítási szabadságának korlátozására törekcszenek.

8.1. A közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek⁸⁵³

Az egyik technika, amit a kormányok egyre gyakrabban alkalmaznak a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k ellen, az úgynevezett közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek (*Strategic Lawsuits Against Public Participation/SLAPP*).⁸⁵⁴ A SLAPP olyan gyakran túlzó kártérítési követeléseket megfogalmazó bírósági eljárásokat és rosszhiszeműen alkalmazott pereskedési taktikákat jelent (pl. az eljárás késleltetése, aránytalan költségek okozása az alperesnek az eljárásban, vagy a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum választása),⁸⁵⁵ amelyek célja, hogy a közéletben aktív, politikai érdekű vagy társadalmi jelentőségű érdemi kérdésben kritikus álláspontot képviselő CSO-kat, újságírókat, akadémikusokat jogi eljárásokkal nyomás alatt tartsák, megfélemlítsék, szakmailag hiteltelenítsék és zaklassák őket, illetve a hosszadalmas pereskedéssel az erőforrásaikat lekössék, így kényszerítve őket tevékenységük abbahagyására, álláspontjuk feladására. Ezen túlmenően az ilyen jellegű keresetek egyik alapvető jellemzője a felperes (erős jogalanyok: lobbicsoportok, nagyvállalatok, állami szervek) és az alperes közötti hatalmi és erőforrás-különbség, ami aláássa a tisztességes eljáráshoz fűződő jogot.⁸⁵⁶ A SLAPP-ok különösen problémások, ha közvetlenül vagy

⁸⁵² PECH, Laurent: *The Concept of Chilling Effect: Its Untapped Potential to Better Protect Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights in the EU*. Open Society Foundations, Brussel, 2021, 4.

⁸⁵³ Az alfejezet egy korábbi tanulmányomon alapszik DEÁK Izabella: A közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek elleni védelem szabályozásának legújabb fejleményei. *Közjavak*, 2024/1. sz. 3–10.

⁸⁵⁴ A kifejezés eredete lásd PRING, George W. – CANAN, Penelope: *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*. Temple University Press, Philadelphia, 1996.

⁸⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács irányelve (javaslat) a közéletben részt vevő személyeknek a nyilvánvalóan megalapozatlan vagy visszaélésszerű bírósági eljárásokkal (közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel) szembeni védelméről. (COM/2022/177) 13.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177> (2023.06.04.)

⁸⁵⁶ Public Participation Project: *What is a SLAPP?* <https://anti-slapp.org/what-is-a-slapp> (2022.11.13.)

közvetve állami költségvetésből finanszírozzák őket. Képesek felerősíteni a CSO-k elleni intézkedések negatív hatásait, amikor összekapcsolják egyéb közvetett és közvetlen állami intézkedésekkel.

A globális dél országaiban bejelentett SLAPP-ok mintájában az esetek több mint 50%-a környezetvédők ellen irányult (pl. Észak-Afrika, Fülöp-szigetek, India, Indonézia, Malajzia, Thaiföld).⁸⁵⁷ Egyes vállalatok az „ökoterrorizmus” vádjával indítanak pereket, míg mások a fosszilis tüzelőanyag-termelés és az éghajlatváltozás közötti kapcsolat eltussolását vizsgáló vagy a fosszilis tüzelőanyag- és kitermelési érdekeket támadó környezetvédelmi CSO-k ellen kezdeményeznek jogi lépéseket. Egyes országokban főleg környezetvédő és fejlesztési, beruházási témákban érdekérvényesítést folytató CSO-k ellen indítanak eljárásokat (pl. Panama⁸⁵⁸). A fosszilis tüzelőanyag-ipar ellenzői ellen benyújtott keresetek a világ más részein is elterjedtek az elmúlt tíz évben pl. az Egyesült Államokban csak 2021. október – 2022. október között több mint 150 ilyen témájú pert indítottak.⁸⁵⁹ A SLAPP-ok már Kanadában⁸⁶⁰ (főleg fejlesztési, építési beruházási kérdéskörben), Ausztráliában⁸⁶¹ és Európában (pl. Románia,⁸⁶² Koszovó⁸⁶³, Ausztria, Bulgária, Hollandia, Horvátország, Nagy-Britannia, Lengyelország, Spanyolország, Franciaország, Málta, Olaszország)⁸⁶⁴ is elterjedtek, ahol politikusok, egyházi tisztviselők, vagy az államhoz kötődő üzletemberek indítanak pert az oknyomozó újságírók, az érdekérvényesítő CSO-k ellen, hogy elfojtsák a jogos kritikát a meglévő törvényekkel, különösen a rágalmozási törvényekkel való visszaélés révén. Az európai országokban 2022-ben 161 SLAPP-ot indítottak, ami egyértelműen jelzi az ilyen jellegű perek számának folyamatos növekedését.⁸⁶⁵ Máshol (pl. Paraguay⁸⁶⁶) kifejezetten az

⁸⁵⁷ ICNL: *Closing Civic Space for Climate Activist*. 2020, 5.

<https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Climate-Change-and-Civic-Space-Briefer-vf.pdf> (2022.10.12.)

⁸⁵⁸ ICNL: *Panama*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/panama> (2022.09.26.)

⁸⁵⁹ BRIND'AMOUR, Erin: *SLAPP Protection Act of 2022 Introduced in Congress!* <https://anti-slapp.org/slapp-blog/2022/10/18/slapp-protection-act-of-2022-introduced-in-congress> (2022.11.13.)

⁸⁶⁰ SCHAUFLE, Brandon: *Chilling Effects from Anti-SLAPP Laws*. 2022, 1-42. https://mpira.ub.uni-muenchen.de/113740/1/MPRA_paper_113740.pdf (2023.12.04.)

⁸⁶¹ OGLE, Greg: *Anti-SLAPP Law Reform in Australia. Review of European Community & International Environmental Law*, 2010/1. sz. 35–44.

⁸⁶² Freedom House: *Romania*. <https://freedomhouse.org/country/romania/nations-transit/2022> (2023.12.09.)

⁸⁶³ Freedom House: *Kosovo*. <https://freedomhouse.org/country/kosovo/nations-transit/2022> (2023.12.08.)

⁸⁶⁴ BÁRD Petra – BAYER Judit – CHUN LUK, Ngo – VOSYLIUTE, Lina: *Ad-Hoc Request. SLAPP in the EU context*. 2020, 41–57. <https://cutt.ly/XwSOgz4p> (2023.12.03.)

⁸⁶⁵ Coalition Against SLAPPs in Europe (2023): *SLAPPs: Increasingly Threatening Democracy in Europe*. <https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf> (2023.12.18.)

⁸⁶⁶ Freedom House: *Paraguay*. <https://freedomhouse.org/country/paraguay/freedom-world/2022> (2022.10.21.)

emberi jogokért küzdő CSO-kat és újságírókat zaklatják bírósági úton.

A SLAPP-ellenes törvények fejlettebbek az Egyesült Államokban,⁸⁶⁷ és Kanadában, ahol főként a környezetvédelmi jogi kontextusból fakad a szabályozások léte.⁸⁶⁸ Ugyanakkor az Egyesült Államokban is csak harminc állam fogadott el SLAPP-ellenes jogszabályokat, de néhány államban a vonatkozó törvény csak az esetek nagyon szűken meghatározott körére vonatkozik, húsz államban pedig egyáltalán nincs SLAPP-ellenes törvény. Ez lehetővé teszi a stratégiai pereskedők számára, hogy olyan államokban indítsanak pereket, ahol az újságírókat vagy a CSO-kat nem védi semmilyen SLAPP-ellenes törvény.

Az EU-ban még egyetlen tagállam sem rendelkezik kifejezetten ilyen eljárások esetén alkalmazható biztosítékokkal, tehát nincsenek erre vonatkozó törvények és nagyon sokáig nem volt uniós szintű szabályozás sem a közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekre vonatkozóan. A különbség a szólásszabadság jogának az országok alkotmányos rendszereiben való eltérő figyelembevételén alapulhat. Míg a szólásszabadság kiemelt védelmet élvez az Egyesült Államok alkotmányának első kiegészítése révén, az európai és regionális rendszerek szükséges egyensúlyt biztosítanak ezen alapvető jog és más érdekek – pl. a jó hírnévhez való jog – között. Az EJEB a két jog ütközése esetében azt vizsgálja meg, hogy a közzététel (pl. a CSO-k kritikát tartalmazó megnyilvánulása) hozzájárul-e egy közérdekű vitához vagy sem, illetve azt is figyelembe kell venni, hogy a CSO-k a társadalmi kontrollfunkció keretében olyan személyeket illetnek-e kritikával, akiknek a tevékenysége közügyekhez kapcsolódik. Ezáltal a CSO-k által megfogalmazott kritika célja a demokratikus vitához való hozzájárulás. Természetesen mérlegelni szükséges a kritika tartalmát, illetve azt is, hogy mennyire ismert a kritikával érintett személy. Viszont azokban az esetekben, amikor a kritika alanyai közszereplőknek minősülnek, a demokratikus vita lehetőségének megteremtése szempontjából fontos, hogy e személyeknek többet kell eltűrniük, mint a magánszemélyeknek.⁸⁶⁹ Közszereplőknek minősülnek a közfunkcióval rendelkezők (politikuskok, pl. államfők, kormányfők; állami tisztviselők, ügyészek, bírák), a közéleti vita egyéb résztvevői (pl.

⁸⁶⁷ BÁRD – BAYER – CHUN LUK – VOSYLIUTE: *i. m.* 3.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf (2022.11.13.)

⁸⁶⁸ VERZA, Sofia: *SLAPP: the background of Strategic Lawsuits Against Public Participation.*

<https://www.ecpmf.eu/slapp-the-background-of-strategic-lawsuits-against-public-participation/> (2022.11.13.)

⁸⁶⁹ BALOGH Éva: *Közszereplőkről csak pontosan és szépen? Elemzés az Emberi Jogok Európai Bírósága és az alkotmánybíróságok közötti kölcsönhatásról.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2019, 101–103.

nyugalmazott katonatiszt, médiában gyakran szereplő tiszteletes, közhatalmat nem gyakorló politikus, közéleti kérdésekben, közügyekben publikáló újság főszerkesztője, gazdasági élet ismert, a közéleti vitában részt vevő szereplői), a hírességek (akik a személyes teljesítményük alapján lettek híresek, pl. filmsztárok, színészek, énekesek, médiaszemélyiségek, sportolók; celebek).⁸⁷⁰ Miközben a CSO-k törekszenek a társadalmi kontrollfunkció keretében kritikát megfogalmazni a közfunkcióval rendelkezők és a közéleti vita egyéb résztvevőivel szemben – akiknek magasabb szintű toleranciát kellene tanúsítaniuk –, az általuk kifejtett kritika olyan SLAPP-ok tárgyává válhat, amelyeket a közszereplők rágalmazási törvényekre hivatkozva indítanak ellenük.

2022-ben az EJEB meghozta az első olyan ítéletét, amelyben megemlíti a közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek fogalmát.⁸⁷¹ Az ítélet kifejezetten utal arra, hogy a nyilvánosság részvételének korlátozása céljából indított bírósági eljárások tekintetében a bíróság egyre inkább tudatában van azoknak a kockázatoknak, amelyeket e perek jelentenek a demokrácia számára, valamint a felperes és az alperes közötti hatalmi egyensúlyhiányra is, amikor azt vizsgálja, hogy a felperes a jó hírnév védelmének jogos célját követte-e.

E döntésében az EJEB megállapította, hogy a jó hírnév védelme érdekében a rágalmazási eljárások nyitva állnak a magán- vagy állami vállalatok számára is, ugyanakkor ez nem vonatkozhat egy olyan nagy, az adófizetők által finanszírozott végrehajtó szervre, mint amilyen a jelen ügyben érintett köztestület is volt. Ebből kifolyólag annak engedélyezése, hogy a köztestület rágalmazási eljárást indíthasson az érintett médiavállalat ellen, túlzott és aránytalan terhet ró a médiaorgánusra, mert ezzel visszatartó hatást gyakorolhatnak annak információközvetítő és közfelügyeleti feladatának ellátására.

2022-ben az EB egy új irányelvre tett javaslatot, melynek célja védelmet biztosítani azoknak az újságíróknak és emberi jogvédőknek, akikkel szemben stratégiai pert indítottak a közéletben való részvételük megakadályozására. A javaslat közös uniós értelmezést kívánt kialakítani arra vonatkozóan, hogy mi minősül SLAPP-nak, és eljárási biztosítékok bevezetésével hatékony eszközöket kíván nyújtani a bíróságok számára a

⁸⁷⁰ BALOGH: i. m. 105–123.

⁸⁷¹ *OOO Memo v. Russia*, 2840/10, Judgment of 15 March 2022, § 43.

stratégiai perek kezeléséhez, illetve a SLAPP-ok célpontjainak a védekezéshez.⁸⁷² Az irányelvet 2024. április 11-én fogadta el az EU Tanácsa és az Európai Parlament.⁸⁷³

Az irányelv többféle eljárási biztosítékot és védelmet biztosít a határokon átnyúló SLAPP-okkal szemben. Először is lehetővé teszi a bírák számára, hogy az eljárás lehető legkorábbi szakaszában elutasítsák a keresetet, ha az nyilvánvalóan megalapozatlan. Másodsor, a bíróság elrendelheti, hogy a felperes, azaz a SLAPP-ot indító személy vagy vállalat nyújtson biztosítékot az eljárás költségeire. Harmadszor, a bíróság dönthet úgy, hogy a SLAPP-ot indító félnek kell viselnie az eljárás költségeit, beleértve a perbe fogott alperes jogi képviselőjének költségeit is. Végezetül a bíró szankciót vagy egyéb hasonlóan hatékony intézkedést szabhat ki a SLAPP-ot indító félre. E biztosítékok megléte felkészíti a bíróságokat a visszaélészerű peres eljárások kezelésére, de elriasztja a potenciális felpereseket az ilyen gyakorlatoktól.⁸⁷⁴

A SLAPP-ellenes szabályozás előrelépést jelent annak biztosítására, hogy azon CSO-k (az alapvető jogok és számos más jog – például a környezetvédelmi és éghajlati jogok, a nők jogai, az LMBTQI-személyek jogai, a faji vagy etnikai kisebbséghez tartozó személyek jogai, a munkavállalói jogok vagy a vallásszabadság – védelmével foglalkozók),⁸⁷⁵ amelyek hozzá akarnak járulni a nyilvános vitához, ne hátráljanak meg ezen ügyek kapcsán az esetleges bosszantó és költséges perek miatt. Ugyanis a SLAPP elterjedésének súlyos hosszú távú következménye, hogy visszaszorítják a szólásszabadságot és az egészséges vitát azáltal, hogy azokat célozzák meg, akik közérdekű témákról tájékoztatnak.

Az EB egy kiegészítő ajánlást is elfogadott, amely arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a határokon átnyúló eljárások mellett a nemzeti eljárások során is hangolják össze szabályaikat a javasolt uniós joggal, valamint ne csak a polgári és kereskedelmi ügyekben alkalmazzák azokat. Az ajánlás arra is felhívja a tagállamokat, hogy hozzanak egy sor egyéb intézkedést, például tartsanak képzéseket a bíróknak, és éljenek a figyelemfelhívás lehetőségével a SLAPP elleni küzdelem érdekében, amelyet egészítsenek ki nemzeti szintű adatgyűjtéssel.⁸⁷⁶

⁸⁷² Az Európai Parlament és a Tanács irányelve (javaslat): *i. m.* 3.

⁸⁷³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1069 irányelve (2024. április 11.) a közéletben részt vevő személyeknek a nyilvánvalóan megalapozatlan keresetekkel vagy visszaélészerű bírósági eljárásokkal („közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel”) szembeni védelméről.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401069 (2024.05.19.)

⁸⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1069 irányelve: *i. m.* 5–7.)

⁸⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1069 irányelve: *i. m.* 2.

⁸⁷⁶ Az Európai Bizottság 2022/758 ajánlása.

8.2. A véleménynyilvánítási szabadság jogszabályalapú korlátozása

A CSO-k véleménynyilvánítási szabadságát és a hozzá szorosan kapcsolódó érdekérvényesítést leggyakrabban jogszabályok keretében korlátozzák az egyes államok. A jogszabályok által meghatározott korlátozás mikéntje igen változatos képet mutat.

Indonéziában a Hírszerzési törvényben a hírszerzési titok fogalma olyan információt jelent, amely veszélyeztetheti a nemzetbiztonságot. A törvény a normavilágosság követelményét figyelmen kívül hagyva nem ad további magyarázatot a nemzetbiztonság fogalmának meghatározására.⁸⁷⁷ Ez azért problémás a CSO-k szempontjából, mert a rendelkezést úgy lehet értelmezni, hogy az kriminalizálja a közérdekű információk terjesztését, ami sérti a CSO-k közérdekű információkhoz való hozzáféréseinek jogát. Tanzániában az Információhoz való hozzáférésről szóló törvény kriminalizálja a nemzetbiztonsággal kapcsolatos információk közzétételét, szintén a fogalom meghatározása nélkül,⁸⁷⁸ illetve a médiaszolgáltatásokról szóló törvény homályos és kétértelmű terminológiát („hamis állítások”, „pletykák”, „a köznyugalom megzavarása”) tartalmaz⁸⁷⁹ és széles mérlegelési jogkört ad a miniszternek arra, hogy megtiltsa vagy más módon szankcionálja a nemzetbiztonságot vagy a közbiztonságot veszélyeztető tartalom közzétételét.⁸⁸⁰

Malajziában a Büntető Törvénykönyvben hasonló nehezen körülhatárolható fogalom a parlamentáris demokráciát sértő tevékenység, melybe minden olyan tevékenység beletartozhat, amelyet egy személy vagy csoport a parlamentáris demokrácia erőszakos vagy alkotmányellenes megdöntése vagy aláaknázása céljából végez (pl. bárki, aki nyomtat, közzétesz, elad, kiad, terjeszt, sokszorosít vagy birtokol, vagy a parlamentáris demokráciát sértő dokumentumot vagy kiadványt importál, illetve aki ezeket a dokumentumokat nem adja át a rendőrségnek).⁸⁸¹

További korlátozási technika, amikor a kiszámítható jogalkalmazás követelményét megsértve, a közpolitikába való beavatkozásra hivatkozva delegitimálják a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-kat. Például Ecuadorban a közpolitikába való

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022H0758&from=EN>
(2022.11.13.)

⁸⁷⁷ 2011: Hírszerzési törvény 6. szakasz 1. cikk.

⁸⁷⁸ 2016: Információhoz való hozzáférésről szóló törvény 6. szakasz.

⁸⁷⁹ 2016: Médiaszolgáltatásokról szóló törvény 54. cikk (1) bekezdés.

⁸⁸⁰ Uo. 59. cikk.

⁸⁸¹ 1976: Büntető Törvénykönyv (2021. évi módosítás) 124. szakasz.

beavatkozásnak minősült, amikor a CSO-k tiltakoztak a kormány és nemzetközi vállalatok közötti tárgyalások ellen, amelyek az ország őslakos területeinek a gáz- és olajkitermelési jogairól szóltak. Így tett a Pachamama nevezetű CSO is, amely 1997 óta partneri viszonyban állt az ecuadori bennszülött szervezetekkel a földjogok védelme érdekében.⁸⁸² A kormány a CSO elhallgattatására, azaz jogállásának visszavonására a 2013. évi 16. számú rendelet biztonság és a béke megzavarásáról szóló rendelkezéseit használta fel.⁸⁸³

Kambodzsában a CSO-knak tilos részt venniük a választási folyamatban, különösen a választás előtti és alatti kampányokban. Többek között nem vehetnek részt az emberek mozgósításában a választási kampányban való részvételre, nem vehetnek részt bármely politikai párt vagy jelölt gyűlésein, vagy választási kampányanyagainak terjesztésében, nem végezhetnek közvélemény-kutatást. Nem adhatnak ki nyilatkozatot egyik párt támogatása vagy ellenzése céljából sem, nem készíthetnek valamely politikai párt vagy jelölt támogatására irányuló írást vagy interjút.⁸⁸⁴ Nepálban a választási magatartási kódex megtiltja, hogy a CSO-k bárki mellett vagy ellen véleményt nyilvánítsanak szóban vagy írásban, és az ilyen anyagokat tilos a közösségi médiában közzétenni, amely magában foglalja az üzenetküldő platformokat is, például a Messengert, a Vibert és a WhatsAppot.⁸⁸⁵ Oroszországban a „politikai tevékenységet” folytató CSO-k tartalmaira mutató linkek illegális tartalomnak minősülnek, és tilos a közösségi hálózatokon való terjesztésük.⁸⁸⁶ Ebből adódóan az érintett CSO-k által készített elemzések, kampányok nem képesek elérni a célcsoportot, nem tudják ellátni a tájékoztatási funkciójukat, ebből adódóan sérül a CSO-k véleménynyilvánítási szabadsága.

Algériában a Tájékoztatásról szóló törvény előírja, hogy a CSO-knak minden kiadványukat előzetesen jóvá kell hagyatniuk a médiaszabályozó hatósággal,⁸⁸⁷ ami többek között korlátozza a CSO-k lehetőségét arra, hogy írásos anyagokon keresztül érdekérvényesítő tevékenységet folytassanak. Tanzániában a médiaszolgáltatásokról szóló törvény abszolút mérlegelési jogkört ad a tájékoztatási, ifjúsági, kulturális és

⁸⁸² APPE, Susan – BARRAGÁN, Daniel – TELCH, Fabian: Organized Civil Society Under Authoritarian Populism: Cases from Ecuador. *Nonprofit Policy Forum*, 2019/3. sz. 6–7.

⁸⁸³ 2013: 16. sz. elnöki rendelet. VI. szakasz 26. cikk 7. pont.

⁸⁸⁴ 2015: Országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény 84. cikk.

⁸⁸⁵ 2022: Választási magatartási kódex 4. szakasz q) pont.

⁸⁸⁶ 2020: 530-FZ sz. szövetségi törvény 10.6 cikk

⁸⁸⁷ 2012: Tájékoztatásról szóló törvény 11. cikk.

sportminiszternek a külföldi kiadványok behozatalának megtiltására.⁸⁸⁸ Georgiában a kormány korlátozza a CSO-k lehetőségét, hogy részt vegyenek olyan munkacsoportokban, amelyek célja, hogy javaslatokat dolgozzanak ki az EU követelményének teljesítésére az ország jelöltségének megadásához.⁸⁸⁹ Ezek a példák is egytől egyig a CSO-k véleménynyilvánításába történő súlyos beavatkozásként értékelhetők.

Számos országban a büntető törvénykönyv és egyéb jogszabályok olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek értelmében az uralkodó közeget vagy az állami tisztségviselőket érő rágalmazás, sértés vagy becsületsértés bűncselekményeit súlyos szankciók követik. A kormányok e bűncselekményeket felhasználják a civil társadalom szereplőinek munkájának akadályozására azáltal, hogy a társadalmi kontrollfunkció keretében megfogalmazott kritikát egyenértékűnek tekintik az érintett bűncselekményekkel. Ez a korlátozási kategória egyértelműen a közhatalom gyakorlóival szembeni kritika elfojtására irányul. Például Algériában a Büntető Törvénykönyv értelmében, aki egy bírót, köztisztviselőt, közhivatalnokot, parancsnokot vagy rendfenntartó tisztet megsért becsületében vagy a tekintélyüknek kijáró tiszteletet szavakkal, gesztusokkal, fenyegetéssel, bármilyen tárgy elküldésével vagy átadásával, illetve nem nyilvános írással vagy rajzzal megsérti, hat hónaptól három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.⁸⁹⁰ Indonéziában 2022-ben új Büntető Törvénykönyvet fogadtak el, mely tiltja az elnök vagy alelnök becsületének vagy méltóságának nyilvános megsértését, és a bűncselekmény elkövetőivel szemben három évig terjedő szabadságvesztés vagy pénzbüntetés szabható ki.⁸⁹¹ Továbbá tiltja a kormányzati vagy állami intézmények elleni nyilvános szóbeli vagy írásbeli sértetést, és másfél évig terjedő szabadságvesztés vagy pénzbüntetés szabható ki az elkövetőkkel szemben, illetve ha a szabálysértés zavargást okoz, akkor három évig terjedő szabadságvesztés is kiszabható.⁸⁹² Thaiföldön a Büntető Törvénykönyv szerint aki rágalmazza, sérti vagy megfenyegeti a királyt, a királynőt, az örököszt vagy a régenszt, háromtól tizenötig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.⁸⁹³

⁸⁸⁸ 2016: Médiaszolgáltatásokról szóló törvény 58. cikk.

⁸⁸⁹ Civil Georgia: *Ruling Party Contests Civic Space*. <https://civil.ge/archives/508005> (2022.10.07.)

⁸⁹⁰ 1966: Büntető Törvénykönyv (2006. évi módosítás) 144. cikk.

⁸⁹¹ 2022: Büntető Törvénykönyv II. fejezet 2. rész 218-219. cikk.

⁸⁹² Uo. II. fejezet 2. rész 240. cikk.

⁸⁹³ 1908: Büntető Törvénykönyv 112. szakasz.

Egyes országokban a hatóságok a büntető törvénykönyv felbujtásról szóló rendelkezéseit használják fel a CSO-k ellen. Például Indiában a hatóság a „*törvény által felállított kormány ellen elégedetlenséget gerjeszt vagy kísérel meg gerjeszteni*” szakaszt használja fel a CSO-k ellen, ami lehet az állammal szemben álló információk, anyagok és termékek előállítása, tárolása, terjesztése vagy propagandája.⁸⁹⁴ 2016-ban e szakasz alapján indított eljárást a rendőrség az Amnesty International ellen, amiért az egy olyan programot szervezett, amely a kasmíri konfliktus okozta emberi szenvedést igyekezett bemutatni.⁸⁹⁵

Egyes esetekben a törvények nem teremtenek egyensúlyt mások jogainak és jó hírnevének védelméhez fűződő jogos érdek és a véleménynyilvánítás szabadságához való alapvető jog között. Például Kirgizisztánban törvény biztosítja az egyének számára azt a jogot, hogy követelhessék a róluk szóló, szerintük hamis online tartalmak eltávolítását. Ha az állítólagosan hamis információt tároló weboldal tulajdonosa 24 órán belül nem tesz eleget a felszólításnak, akkor fennáll a veszélye, hogy a weboldalát akár két hónapra (vagy határozatlan időre, ha a tartalmat továbbra sem távolítják el) felfüggesztik, és kártérítési büntetéssel is sújthatják.⁸⁹⁶ Tehát például, ha egy CSO, amely a korrupcióval foglalkozik, és a weboldalán közzétesz egy jelentést egy kormányközeli vállalat ügyleteiről, akkor az érintett törvény értelmében kérhetik az adatok eltávolítását, mert azok sérthetik a vállalat vezetőinek jó hírét. Ezáltal lényegében megvalósíthatatlanná válik a *watchdog* funkció.

Gyakori jelenség, hogy egyes országokban a normavilágosság követelményével ellentétesen a „terrorista cselekmények” fogalmát olyan tágan határozzák meg a törvényekben, hogy a homályos meghatározások felhasználhatók a békés politikai tevékenységek kriminalizálására, valamint a véleménynyilvánítás, az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértésére is. Például Szenegálban a terrorcselekmények meghatározásának megfelelő szűkítésének elmulasztása nyitva hagyja annak a kockázatát, hogy a terrorista cselekmények körébe sorolják a békés véleménynyilvánítást, beleértve a politikai reformok támogatását, a hivatali korrupció leleplezését.⁸⁹⁷ Emellett a jogi személyek büntetőjogi felelősséggel tartoznak a nevükben eljáró személyek által

⁸⁹⁴ 1860: Büntető Törvénykönyv (2021. évi módosítások) 124. szakasz.

⁸⁹⁵ Amnesty International: *Space for civil society and dissent is shrinking: Amnesty International India Executive Director*. 2016. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/08/aakar-patel-answers-questions/> (2023.10.10.)

⁸⁹⁶ 2021: Hamis információk elleni védelemről szóló törvény 3. cikk 3. pont.

⁸⁹⁷ 1965: Büntető Törvénykönyv (2021. évi módosítás) 279. cikk.

elkövetett bűncselekményekért.⁸⁹⁸ A Büntető Törvénykönyv 279. cikk (1) bekezdése és a 45. cikk (1) bekezdése együttesen értelmezve azt eredményezheti, hogy a civil csoportoknak támogatást – beleértve pénzügyi támogatást is – nyújtó CSO-knak e tevékenységét terrorcselekmény elkövetésével gyanúsított csoport támogatásának minősíthetik, még akkor is, ha nem áll szándékukban terrorcselekményt vagy terrorista csoportot támogatni.⁸⁹⁹ Törökországban a Terrorizmus ellenes törvény keretében az emberi jogi jogvédők munkáját a terrorista propagandában való részvétel vádjával korlátozzák. A bűncselekmény akkor valósul meg, ha megállapítást nyer, hogy a CSO helyiségeiben fegyveres szervezet számára „propagandát folytatnak” vagy fegyveres szervezetet támogatnak. Az eljárás során nem alkalmaznak egyértelmű kritériumokat arra vonatkozóan, hogy a fegyveres szervezetnek nyújtott állítólagos „segítségnyújtás” során mely konkrét cselekmények minősülnek bűncselekménynek.⁹⁰⁰ A legtöbb esetben az ügyészek nem szolgáltatnak bizonyítékot a terrorista szervezethez való kapcsolat bizonyítására, ugyanakkor rutinszerű bírósági gyakorlattá vált, hogy az embereket meghatározatlan, terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények miatt hiteles és elegendő bizonyíték nélkül, kizárólag valós vagy vélt politikai véleményük alapján vád alá helyezik és elítélik.⁹⁰¹

Ezeket a homályos és tág fogalmakat tartalmazó törvények megteremtik a lehetőségét, hogy a jogalkalmazó hatóságok felhasználják őket az emberi jogi visszaélésekről vagy más közérdekű információkról a nyilvánosságot tájékoztató CSO-k ellen, amelyek a külföldi kormányok képviselőivel vagy nemzetközi emberi jogi mechanizmusok képviselőivel vitatják meg az emberi jogi aggályokat. Amellett, hogy ezek a törvények sértik a CSO-k véleménynyilvánításhoz való jogát, hozzájárulnak a CSO-k autonómiájának felszámolásához, illetve e korlátozások nagyon gyakran a CSO-k öncenzúrájához vezetnek, és másokat is elriasztanak attól, hogy részt vegyenek és aktívan szerepet vállaljanak a CSO-k munkájában, az érdekérvényesítésért folytatott küzdelemben.

Vannak országok, ahol annyira rosszak a CSO-k véleménynyilvánítással és érdekérvényesítéssel kapcsolatos lehetőségei, hogy a társadalmi kontrollfunkció korlátozásának mértéke értelmezhetetlen, azaz ennek következtében értelmezhetetlen a

⁸⁹⁸ Uo. 45. cikk (1) bekezdés.

⁸⁹⁹ Uo. 45. cikk (1) és a 279 cikk (1) bekezdés.

⁹⁰⁰ 1991: Terrorizmus ellenes törvény 3-4. cikk.

⁹⁰¹ Amnesty International: *Turkey: Weaponizing Counterterrorism*. 2020, 10–11.

<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/07/EUR4442692021ENGLISH.pdf> (2022.11.1.7.)

dolgozatban szereplő többi korlátozási kategória is. Ez a helyzet áll fent többek között Afganisztánban,⁹⁰² Észak-Koreában,⁹⁰³ a Közép-afrikai Köztársaságban,⁹⁰⁴ Szíriában⁹⁰⁵ és Szomáliában.⁹⁰⁶ Ennek ellenére, amely korlátozási kategóriáknál be lehetett őket sorolni, ezt megtettem, de itt külön jelzem, hogy valójában annál sokkal rosszabb a helyzet az érintett országokban.

9. Új lojális civil társadalom létrehozása: a GONGO-jelenség⁹⁰⁷

Az autoriter rendszerek kormányai arra törekszenek, hogy a GONGO-kat felhasználják a saját hatalmi célkitűzéseik megvalósítására és az egyes szakpolitikai kérdésekben a véleményüket nyilvánosan kifejtő független CSO-kat lecseréljék az általuk létrehozott GONGO-kra és ezek „szakpolitikai” álláspontjára. Tehát az új típusú autoriter rendszerek belső logikájából fakadóan a GONGO-kat a politikai rendszer és a hivatalban lévő uralkodók hatalmának megerősítésére használják fel, és ez nagyban meghatározza a GONGO-k megjelenését, céljait és szervezeti felépítését. Ezáltal a GONGO-k különböző kategóriái bár különböző mértékben, de kiváló eszközei az autoriter kormányoknak arra, hogy átalakítsák a hatalommal szembeni kritikus véleményeket is megfogalmazó civil társadalom szerkezetét, amely következtében a független CSO-k hangját elnyomja a GONGO-k propagandája. Továbbá az autoriter rendszerekben a GONGO-k létrehozása kiegészíti azokat az általam is vizsgált és bemutatott jogszabályban deklarált korlátozó mechanizmusokat, amelyek megnehezítik a CSO-k létrehozását, működését és tevékenységeik megvalósítását.

Az autoriter kormányok a professzionális GONGO-kat elsősorban akkor hozzák létre, ha az adott állam vezetése tisztában van azzal, hogy saját maga képtelen kezelni a láthatóvá váló szociális jóléti problémákat, és a GONGO-któl várja el, hogy szakértelmükkel és rugalmasságukkal hozzájáruljanak e problémák megoldásához.⁹⁰⁸

⁹⁰² Amnesty International: *Afghanistan*.

<https://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/south-asia/afghanistan/report-afghanistan/> (2022.11.17.)

⁹⁰³ Amnesty International: *North Korea*.

<https://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/east-asia/north-korea/report-korea-democratic-peoples-republic-of/> (2022.11.17.)

⁹⁰⁴ Freedom House: *Central African Republic*.

<https://freedomhouse.org/country/central-african-republic/freedom-world/2022> (2022.10.25.)

⁹⁰⁵ Freedom House: *Syria*. <https://freedomhouse.org/country/syria/freedom-world/2022> (2022.12.02.)

⁹⁰⁶ Freedom House: *Somalia*. <https://freedomhouse.org/country/somalia/freedom-world/2022> (2022.10.20.)

⁹⁰⁷ Az alfejezet egy korábban megjelent tanulmányon alapszik: DEÁK Izabella: A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek típusai: a GONGO-jelenség. *Pro Futuro*, 2022/2. sz. 141–158.

⁹⁰⁸ WU: *i.m.* 36.

Ezek a szervezetek azáltal képesek az állam támogató mechanizmusaként működni, hogy rajtuk keresztül a kormányok hozzáférnek és megcsapolják azokat a nemzetközi forrásokat, amelyek az állami intézmények számára nem állnak rendelkezésre,⁹⁰⁹ illetve rajtuk keresztül hozzáférést szereznek az adott ország állampolgárainak és cégeinek egyre növekvő magánjótékonyági adományaihoz is.⁹¹⁰ Ezeket a szervezeteket a kormányok szigorúan ellenőrzik, tehát nincs olyan mértékű szabadságuk, mint egy demokráciában működő professzionális GONGO-nak.⁹¹¹

A professzionális GONGO-kkal ellentétben a diffúz GONGO-knak sokkal összetettebb szerep jut az autoriter rendszerekben, hiszen a kormányok egyik jelentős eszközei a közvélemény átalakítására. Az államhoz lojális szervezetek átveszik a kritikus civil társadalom helyét, és így az állampolgárok ezen szervezetek álláspontjával találkoznak a kritikus megszólalások helyett, a cél ugyanis lényegében a független civil társadalom gyarmatosítása. A diffúz GONGO-k célja, hogy aláássák a hiteles vitát a hiteles hangok kiszorításával, hiszen a GONGO-k létrehozói azt a helyzetet használják ki, hogy a CSO-k politikai vagy szakmai vitákban hitelesebbnek tűnnek a politikusoknál és a politikai pártoknál. Ezen szervezetek célja lehet a választó megfélemsztése a médián keresztül, azáltal, hogy a függetlenség látszatát keltik,⁹¹² mintha a szervezet érvelése nem kapcsolódna az éppen aktuális kormányzati retorikához és nem járulna hozzá a retorika mögött húzódó célkitűzések megvalósulásához, miközben ezek a szervezetek a kormányzat által meghatározott küldetéssel rendelkeznek.⁹¹³

Ezeket a szervezeteket a kormányok meghívhatják olyan egyeztetésekre, amikor fontos lenne a független CSO-k megkérdezése, például véleményezhetik a tervezett jogszabályokat, mert nem fognak kritikát megfogalmazni a kormányzati döntésekkel szemben.⁹¹⁴ Ezen szervezeteket tehát a kormányok felhasználhatják arra a célra, hogy a független CSO-k helyett legitimálják a kormányok döntéseit, még akkor is, ha az adott döntés a kormányzattól független civil társadalom korlátozását valósítja meg.

Emellett a diffúz GONGO-kat arra is felhasználják a kormányok, hogy rajtuk keresztül ellenőrizték a CSO-k szektorát, aminek célja lehet a valóban független, alulról szerveződő CSO-k létrehozásának megakadályozása, illetve a külföldi államok és

⁹⁰⁹ BRENNER, David: Are chinese NGOs "going out"? the role of Chinese NGOs and GONGOs in Sino-African relations. *Journal of Public and International Affairs*, 2012/22. sz. 135–136.

⁹¹⁰ BRENNER: i. m. 135–136.

⁹¹¹ ELIASOPH: i. m. 570.

⁹¹² VARGA (2016): i. m. 238.

⁹¹³ KÁKAI László: Kettős szorításban a magyar civil szervezetek. *Pólusok*, 2020/2. sz. 25.

⁹¹⁴ KAPITÁNY: i. m. 74-75.

adományozók finanszírozásának felszívása. Mindkét esetkor a független CSO-k létrehozásának, működésének és tevékenységeinek lehetőségeit szűkíti.

Hasonló mechanizmus azonosítható a lobbi GONGO-k esetében is, amely szervezeteket arra használják az autokraták, hogy megvédjék a rendszerüket a külföldi kritikával szemben, vagy előmozdítsák a rezsim politikai programját a különböző nemzetközi fórumokon. Ezen szervezetek fő célja, hogy nyilatkozataikkal elfedjék a küldő országban azonosítható szisztematikus emberi jogi jogsértéseket, vagy legalább relativizálják azok mértékét.

Összegezve elmondható, hogy a kormányokhoz kötődő, a közbeszédben a kormányok álláspontját megjelenítő GONGO-k behatolnak a civil társadalom szférájába, ahol ezáltal megváltozik a viszonyrendszer az állam és a civil társadalom között. A valódi civil társadalom képviselői ezáltal veszítenek az érdekérvényesítési képességükből az állammal szemben, hiszen az állam a saját politikai céljaira létrehozott GONGO-k segítségével képes elhitetni a társadalommal, hogy a civil társadalom egyetért a kormány álláspontjával az adott politikai vagy közpolitikai kérdésben, azaz legitimációs funkciót töltenek be. Ebben a helyzetben a CSO-k és az állam közötti differenciálás megkérdőjeleződik.

X. A monitoring szervezetek demokráciaindexének összevetése a civil szervezetekkel szemben alkalmazott korlátozásokkal

1. Demokráciaindexek

1.1. Varieties of Democracy Institute (V-Dem)

Az országok demokrácia-autokrácia besorolásához, vagyis az adott rendszer típusának meghatározásához kiindulópontnak a svéd Göteborgi Egyetem által létrehozott adatbázist, a V-dem adatait használtam. Az adatbázis 1789-től napjainkig évente több mint 450 mutatót mér a világ összes országára vonatkozóan. A munkában öt vezető kutató, 22 projektvezető, 33 regionális vezető, több mint 100 országkoordinátor és több mint 3700 országszakértő vesz részt. A V-Dem országszakértőkből álló globális hálózata támogatja az adatgyűjtési folyamatot azzal, hogy online felméréseken keresztül szakértői információkkal szolgál, ezáltal az adatbázisban szereplő adatok az adott ország politikai fejleményeit jól ismerő, képzett szakértőktől (általában olyan szakemberek, akik egy vagy több területen speciális és bizonyított tudással rendelkeznek) származnak és részletes,

helyi ismereteken alapulnak. Ez a megközelítés lehetővé teszi a V-Dem számára, hogy az országok intézményi környezetében évről évre bekövetkező finom változásokat is lekövesse. A V-Dem a szakértőktől származó adatok feldolgozása során a Bayesian Item-Response Theory (IRT) becslési stratégiát alkalmazza, amely segítségével a szakértők által adott válaszokat a mért fogalmakra vonatkozó folyamatos becslésekké alakítják át. E modellek alapvető logikája azon alapul, hogy létezik egy megfigyeletlen látens tulajdonság, de ennek a tulajdonságnak csak tökéletlen megnyilvánulásait látjuk. Ha a szakértői értékeléseket együttesen vesszük figyelembe, akkor képesek a tulajdonság becslését megadni. Az adatkészletben egy megfigyelés értékének legjobb becslését, valamint a bizonytalanság becslését mutatják be. A használt IRT-modellek figyelembe veszik annak lehetőségét, hogy a szakértők különböző küszöbértékekkel rendelkeznek az értékelésekhez. Ezeket a küszöbértékeket az adatok mintázatai alapján becsülik meg, majd beépítik a végső látens becslésbe. Ily módon képesek korrigálni azt az aggodalmat, hogy a szakértők között minőségi különbség lehetséges, illetve a modell által lehetővé válik, hogy a szakértők között rangsoroljanak megbízhatóságuk alapján. A nagyobb megbízhatósággal rendelkező szakértők nagyobb befolyással bírnak a fogalmak becslésére.⁹¹⁵

A V-Dem adatok felhasználásával létrehozott indexek közé tartozik a Világ Rezsimjei Index is, amely 173 országot vizsgál, és abból a kérdésből indul ki, hogy hogyan lehet a politikai rendszereket összességében besorolni, figyelembe véve a versenyképességet, a hatalomhoz való hozzáférést és a liberális elveket. A válasz megtalálásához négy érték között tesz különbséget:

- *zárt autokrácia* – 0: a polgároknak nincs joguk többpárti választásokon megválasztani sem a kormányfőt, sem a törvényhozást;
- *választási autokrácia* – 1: az állampolgároknak joguk van többpárti választások útján megválasztani a kormányfőt és a törvényhozást, de hiányoznak bizonyos szabadságjogok, például az egyesülési vagy a véleménynyilvánítási szabadság, amelyek a választásokat értelmessé, szabadabbá és tisztességesse teszik;
- *választási demokrácia* – 2: a polgároknak joguk van a végrehajtó és a törvényhozó hatalmat értelmes, szabad és tisztességes, többpárti választásokon megválasztani;

⁹¹⁵ V-Dem: *The V-Dem Project*. <https://www.v-dem.net/about/v-dem-project/> (2022.12.06.)

- *liberális demokrácia* – 3: érvényesül a választási demokrácia, és a polgárok egyéni és kisebbségi jogokat élveznek, a törvény előtt egyenlők, és a végrehajtó hatalom tevékenységét a törvényhozás és a bíróságok korlátozzák.⁹¹⁶

A négy kategórián belül – és + jelzésekkel beépítették a megbízhatósági becsléseket azért, hogy az országok besorolásában megjelenjenek azok a bizonytalanságok, amelyek az adatok jellegéből adódó esetleges mérési hibákban rejlenek, illetve ezáltal képes a rendszer jobban tükrözni, hogy egyes országok a rezsimtípusok közötti szürke zónába kerülnek. A – azt jelzi, hogy a bizonytalanságot figyelembe véve az ország az alacsonyabb kategóriába tartozhat. A + azt jelenti, hogy az ország a magasabb kategóriába is tartozhat. A dolgozatban szereplő elemzéshez a 2022-es országbesorolást használtam fel.⁹¹⁷

1.2. Bertelsmann Stiftung (BS)

A német BS az Átalakulás Indexe keretében 2006 óta két évente elemzi és értékeli, hogy a fejlődő és átalakulóban lévő 137 országban hogyan irányítják a társadalmi változásokat a demokrácia és a piacgazdaság felé. A BS elemzése kizárja azokat az országokat, amelyek régóta konszolidált demokratikus rendszereknek tekinthetők, és amelyek gazdasági fejlődése előrehaladottnak tekinthető. Tehát a vizsgálatnak nem képezik részét azok az országok, amelyek 1989-ben a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagjai voltak. A szűkítés azt a megfigyelést tükrözi, hogy egy fejlett piacgazdasággal rendelkező, konszolidált demokráciában a reformmenetrend és a politikai prioritások jelentősen eltérnek azoktól, amelyek az átalakulás során alakulnak ki. Továbbá fő szabály szerint a vizsgálatból kizárja azokat az országokat, amelyek lakossága nem éri el az 1 millió főt. Az Átalakulás Index egy szakértői felmérésen alapul, amely során az írásos értékeléseket számszerű értékelésekké alakítják át, és egy többlépcsős felülvizsgálati folyamat során vizsgálják meg őket, hogy az eredmények a régiókon belül és a régiók között is összehasonlíthatóvá váljanak. A szakértők kvalitatív értékelése által a politikai és gazdasági fejlődés azon tényezői is megragadhatóvá válnak, amelyek a tisztán kvantitatív értékeléssel nem lennének értékelhetők. Ez a módszer lehetővé teszi például, hogy különbséget tegyünk a de jure biztosított jogok és azok de

⁹¹⁶ V-Dem: *Varieties of Democracy – Codebook*. University of Gothenburg, V-Dem Institute, 2022, 287-288. <https://www.v-dem.net/documents/1/codebookv12.pdf> (2022.12.06.)

⁹¹⁷ V-Dem: *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* University of Gothenburg, V-Dem Institute, 2022, 45. https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf (2022.12.06.)

facto megvalósítása között. Az értékelési folyamatban általában egy külföldi és egy helyi szakértő vesz részt, ez biztosítja a külső és belső szempontok figyelembevételét az értékelés során, és segít a szubjektív befolyás ellensúlyozásában. Összesen a világ vezető kutatóintézeteinek 269 szakértője vesz részt az országjelentések elkészítésében.⁹¹⁸ A felmérési folyamat alapjául egy szabványosított kódkönyv szolgál, amely egységes referenciakeretet biztosít a szakértők számára a kérdések megválaszolásához.⁹¹⁹

A kutatásom szempontjából a Politikai Átalakulás Index értékei az irányadók, amely keretében a jogállami demokrácia irányába történő politikai átalakulás állapotát öt kritérium: az államiság, a politikai részvétel, a jogállamiság, a demokratikus intézmények stabilitása és a politikai és társadalmi integráció alapján méri, amely kategóriák összesen 18 vizsgálati szempontból tevődnek össze. Ebből következik, hogy a BS demokráciakoncepciója jóval túlmutat a demokrácia azon definícióin, amelyek elsősorban az alapvető állampolgári jogokra és a szabad választások lebonyolítására korlátozódnak. A BS politikai átalakulás definíciójában a jogállamiság szerepel, amelyet kifejezetten az állami erőhasználati monopólium és az alapvető közigazgatási struktúrákat érintő kérdéseken keresztül vizsgál.⁹²⁰ Az összesített pontszám alapján egy ötszintű rezsintipológiába sorolja az országokat:

- *keményvonalas autokrácia* (1–3,99): a demokratizációs trendek teljes hiánya jellemzi;
- *moderált autokrácia* (4–4,99): csak nyomokban vannak jelen bizonyos mértékű alkotmányos és politikai részvételi minimum standardok;
- *súlyosan sérült demokrácia* (5–5,99): a jogállamiság súlyos hiányosságai, az ellenzék korlátozott lehetőségei és választási manipulációk jellemzik;
- *defektusos demokrácia* (6–7,99): a relatíve szabad választások ellenére a politikai jogok és polgári szabadságjogok, illetve a valódi hatalommegosztás nem elégséges mértékben biztosított;
- *konzolidálódó demokrácia* (8–10): jelentős a demokrácia elfogadottsága és kiterjedtek a hozzá kapcsolódó valódi struktúrák mind a képviselő minősége, mind a politikai kultúra terén.⁹²¹

⁹¹⁸ BTI Transformation Index: *Methodology*. <https://bti-project.org/en/methodology> (2023.02.03.)

⁹¹⁹ BTI: 2022 *Codebook for Country Assessments*.

https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI2022_Codebook.pdf (2023.02.03.)

⁹²⁰ BTI Transformation Index: *Methodology*. <https://bti-project.org/en/methodology> (2023.02.03.)

⁹²¹ BTI Transformation Index: *Political Transformation*. <https://bti-project.org/en/reports/global-dashboard?&d=D&cb=00000> (2023.02.03.)

1.3. *Economist Intelligence UNIT (EIU)*

Az angliai EIU 2006 óta adja ki a világ 167 országára kiterjedő jelentéseit. Az EIU Demokrácia Indexe azon a nézeten alapul, hogy a politikai szabadságjogok és a polgári szabadságjogok állapotát tükröző demokráciamérések nem elég széles körűek, mert nem, vagy nem kielégítő mértékben tartalmazzák a demokrácia minőségét meghatározó jellegzetességeket. A Demokrácia Index egy 0-tól 10-ig terjedő skálán 60 mutató értékelése alapján készül, amely mutatók öt kategóriába tartoznak: választási folyamat és pluralizmus, polgári szabadságjogok, a kormányzat működése, politikai részvétel és politikai kultúra. A 60 mutató esetében egy dichotóm 1-0 pontozási rendszert (1 az igen és 0 a nem válasz) használnak, amelyet számos mutató esetében kiegészítettek egy 0,5-ös pontszámmal, hogy jobban meg lehessen ragadni a „szürke zónákat”, ahol egy egyszerű igen vagy nem válasz nem lenne elegendő. A szakértői értékelések mellett közvélemény-kutatásokat is használnak. A felméréseken alapuló mutatók túlsúlyban vannak a politikai részvétel és a politikai kultúra kategóriákban, néhányat pedig a polgári szabadságjogok és a kormányzat működése kategóriákban használnak. A skálán elért pontszám alapján négy csoportba sorolja az országokat:

- *autoriter rezsimek* (0-3,99): a politikai pluralizmus teljesen hiányzik vagy erősen korlátozott, a legtöbb idesorolt ország diktatúra, a demokrácia néhány formális intézménye létezhet, de kevés valódi tartalommal, a választások, ha vannak is, nem szabadok és nem tisztességesek, a polgári szabadságjogok súlyos megsértése, illetve a politikai nyilvánosság és a független igazságszolgáltatás hiánya jellemzi;
- *hibrid rezsimek* (4-5,99): a tapasztalt szabálytalanságok miatt a választások se nem szabadok, se nem tisztességesek, rendszeresen tetten érhető az ellenzéki pártokra és jelöltekre, illetve az újságírókra gyakorolt kormányzati nyomásgyakorlás, komoly hiányosságok azonosíthatók a kormányzat működése, a politikai kultúra és a politikai részvétel területein, gyenge a jogállamiság és a civil társadalom, miközben a korrupció általában széles körben elterjedt, valamint az igazságszolgáltatási rendszer nem független;
- *hibás demokrácia* (6-7,99): szabad és tisztességes választások vannak, és még ha fel is merülnek problémák (például a médiaszabadság megsértése), az alapvető polgári szabadságjogokat tiszteletben tartják, azonban a demokrácia egyéb aspektusaiban jelentős hiányosságok mutatkoznak, főleg a kormányzat működése, a politikai kultúra és a politikai részvétel területein;

- *teljes értékű demokrácia* (8-10): nemcsak az alapvető politikai szabadságjogokat és polgári szabadságjogokat tartják tiszteletben, hanem a politikai kultúra alapvető tulajdonságaival is rendelkeznek, a kormányzat működése kielégítő, a média független és sokszínű, működik a fékek és ellensúlyok hatékony rendszere, az igazságszolgáltatás független, és a bírósági döntéseket végrehajtják, a demokráciák működésében csak korlátozottan figyelhetők meg hiányosságok.⁹²²

1.4. Freedom House

A Freedom House az 1970-es évek óta méri a világ országainak szabadságát. A Freedom in the World jelentés 195 országot értékel a politikai és polgári szabadságjogok érvényesülésének szempontjából külső elemzők, helyszíni kutatások, helyi kapcsolatokkal folytatott konzultációk, valamint újságcikkekből, CSO-któl, és egyéni szakmai kapcsolatoktól származó információk összesítésével. Ezt követően szakértői tanácsadók és regionális szakemberek ellenőrzik az elemzők következtetéseit. A végeredmény az elemzők, a tanácsadók és a Freedom House munkatársainak konszenzusát tükrözi. Jelenleg 128 elemző és 50 tanácsadó vesz részt a munkában.⁹²³

A folyamat kétlépcsős rendszerként írható le. Az első szinten pontszámot használnak, míg a második szinten a pontszámokból képeznek státuszokat, amely alapján *szabad*, *félíg szabad* és *nem szabad* státuszba sorolják az országokat. Egy ország témakörönként – a választási folyamat, a politikai pluralizmus és részvétel, a kormány működése, a véleménynyilvánítás és a hit szabadsága, az egyesülési és szervezeti jogok, a jogállamiság, a személyes autonómia és az egyéni jogok – 0–4 pontot kaphat, ahol a 0 pontszám a legkisebb szabadságfoknak, a 4 pedig a legnagyobb szabadságfoknak felel meg. A politikai jogok esetében 10x4 pont, a szabadságjogok esetében 15x4 pont szererezhető, de a politikai jogok esetében 1–4 pont el is veszthető. Az adott kategóriában az előző év pontszámát használják referenciaértéknek, és a pontszámon csak akkor változtatnak, ha az év során olyan valós fejlemények következtek be, amelyek következtében jelezni kell a kategória értékének hanyatlását vagy javulását.⁹²⁴

A Freedom House másik fontos jelentése a Nations in Transit, amely 2005 óta vizsgálja az átmeneti országok (29) demokratizációs folyamatait hét kategóriában

⁹²² EIU: *Democracy Index 2022*. 64-78. <https://cutt.ly/DemocracyIndex2022> (2023.02.03.)

⁹²³ Freedom House: *Freedom in the World*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world> (2022.12.02.)

⁹²⁴ Freedom House: *Freedom in the World Research Methodology*. <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology> (2022.12.02.)

(nemzeti demokratikus kormányzás, választási folyamat, civil társadalom, független média, helyi demokratikus kormányzás, igazságügyi keret és függetlenség, korrupció). A minősítés 0-tól 100-ig terjedő skálán alapul, ahol a 0 a demokrácia legalacsonyabb, a 100 pedig a legmagasabb szintjét jelenti. Öt kategóriába sorolja az országokat: *konzolidált demokrácia, félig konzolidált demokrácia, átmeneti vagy hibrid rezsim, félig konzolidált autoriter rezsim, konzolidált autoriter rezsim*.⁹²⁵ A Nations in Transit jelentés keretében az ország minősítése a legtágabb értelemben vett intézmények egészségi állapotára összpontosít, és az állami és nem kormányzati szereplők intézkedéseinek gyakorlati hatását veszi figyelembe.⁹²⁶

A vizsgálatból kizártam a Freedom House mindkét jelentését. Ennek oka, hogy a Freedom in the World csak három kategóriába sorolja az országokat, míg az általam vizsgált három másik index legalább négy kategóriát használ. Természetesen az indexek országbesorolásai átfedésben vannak, de a kategóriákban rejlő különbségek következtében nehezen lehetne összevetni az adataikat a Freedom in the World adataival. A Nations in Transit jelentés bár hasznos annak általános értékeléséhez, hogy egy ország mennyire demokratikus vagy tekintélyelvű, és lehetővé teszi a vizsgált országok közötti reformok összehasonlító elemzését, ugyanakkor az adatai túl kevés országot értékelnek. Ebből adódóan nem ad teljes képet az általam vizsgált országok teljességével összefüggésben, emiatt torzító hatása lenne, ha kizárólag az elemzett 29 ország esetében használnám az adatait.

2. A korlátozásokat tartalmazó jogszabályok és az országok indexeken elért értékeinek összevetésének eredményei

Fontos leszögezni, hogy nem képezi a vizsgálat tárgyát a GONGO-król szóló alfejezet, hiszen a jelenség elemzése nem jogszabályvizsgálaton alapult. Ugyanakkor az elemzés részét képezi a CSO-k külföldi kapcsolatainak korlátozása, annak ellenére, hogy e korlátozó mechanizmus azonosítása részben másodlagos jogforrásokon alapszik. Ennek oka, hogy az utóbbi kategória rendkívül jól dokumentált jelenség.

Emellett az elemzésből kizártam azokat a mikroállamokat (Andorra, Antigua és Barbuda, Bahama-szigetek, Belize, Brunei, Dominika, Grenada, Izland, Kiribati,

⁹²⁵ Freedom House: *Nations in Transit Methodology*.

<https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology> (2023.09.21.)

⁹²⁶ Freedom House: *Nations in Transit*.

<https://freedomhouse.org/report/nations-transit> (2023.09.21.)

Liechtenstein, Marshall-szigetek, Mikronézia, Monaco, Nauru, Palau, Saint Vincent és a Grenadine-szigetek, San Marino, Saint Kitts és Nevis, Saint Lucia, Szamoa, Vatikán, Tonga, Tuvalu), amelyek nem képezték részét a V-Dem Világ Rezsimjei Index vizsgálatának. Így a vizsgálat alapvetően 176 ország és az érintett országokban beazonosított jogszabályokon alapszik, amelyek valamilyen szempontból korlátozzák a CSO-k létrehozását, működését és tevékenységeiket.

Az Airtable-ben kialakított adatbázis fő táblázatának⁹²⁷ adatainak vizsgálatával bárki által lekövethetővé válnak az alfejezetben leírt megállapítások és következtetések. A táblázat felépítését tekintve az első oszlop a vizsgált országokat jelöli. A második oszlop kódszámmal a beazonosított korlátozásokat tartalmazza. Az egyes kódok az alábbi korlátozástípusokat jelölik:

- 0 - Annyira rosszak a CSO-k véleményközléssel és érdekérvényesítéssel kapcsolatos lehetőségei, hogy a társadalmi kontrollfunkció korlátozásának mértéke értelmezhetetlen;
- 1 - Nyilvántartásba vételi eljárás megnehezítése;⁹²⁸
- 2 - Újrabejegyzési eljárás kötelezővé tétele;⁹²⁹
- 3 - A „külföldi ügynök” státuszhoz kapcsolódó kötelező nyilvántartásba vételi/újrabejegyzési eljárások;⁹³⁰
- 4 - Adminisztrációs terhek növelése;⁹³¹
- 5 - Külföldről érkező támogatások korlátozása;⁹³²

5a - A külföldről érkező támogatások bejelentési kötelezettsége,

5b - A külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani,

5c - Kormányzati jóváhagyás szükséges a külföldi finanszírozáshoz,

5d - A külföldről érkező támogatások felhasználásához kormányzati jóváhagyásra van szükség és a külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani,

⁹²⁷ Restrictions in Each Country: <https://airtable.com/shrrZqvc9NDgpnSIU> (2022.12.09.) A fő táblázat mellett minden egyes korlátozásnak van egy saját táblázata, ahol rögzítve van, hogy az adott korlátozás mely jogszabályban található meg. Ezek elérhetősége a fő táblázatban szereplő korlátozásoknál lett rögzítve. Az itt szereplő összes jogszabályt nem szerepeltettem a felhasznált jogszabályok listájánál, csak azokat tüntettem fel, amelyekre lábjegyzet formájában hivatkoztam, de ettől függetlenül ebben az alfejezetben az elemzés részét képezik.

⁹²⁸ Impediments to the Registration Procedure: <https://airtable.com/shr2oOfyCP2VMT1rG> (2022.12.09.)

⁹²⁹ Re-registration Procedure: https://airtable.com/shrMQZxV0h7vT8YL_u (2022.12.09.)

⁹³⁰ Registration or re-registration procedures of organisations designated as “foreign agents” <https://airtable.com/shrUVuMVimWjyZjMC> (2023.06.09.)

⁹³¹ Increasing Administrative Burdens: <https://airtable.com/shrY1gXZ0KWxVivrg> (2022.12.09.)

⁹³² Restriction of Foreign Funds: <https://airtable.com/shrGdxzsgGNEBYhQ1> (2022.12.09.)

5e - Bizonyos csoportok/tevékenységet végző CSO-k nem kaphatnak külföldi támogatást,

5f - A CSO-k külföldi finanszírozásának tilalma;

5g - A külföldi támogatásokhoz kapcsolódó negatív címkék viselésének kötelezettsége;

- 6 - Külföldi CSO-kkal való együttműködés korlátozása/megtiltása;
- 7 - A pénzmosás elleni és a terrorizmus megakadályozását szabályozó törvények felhasználása a CSO-kkal szemben;⁹³³
- 8 - A CSO-k véleménynyilvánítási szabadságának és érdekérvényesítésének korlátozása;⁹³⁴
- no restriction - nincs hatályban CSO-kat korlátozó jogszabály.

A harmadik oszloptól különböző monitoringeljárásokat alkalmazó szervezetek indexértékei szerepelnek. A feltüntetett adatok azt jelzik, hogy az érintett országok milyen értéket értek el a V-Dem Világ Rezsimjei Indexén, a Bertelsmann Stiftung Politikai Átalakulás Indexén, az Economist Intelligence UNIT Demokrácia Indexén. A különböző demokráciaindexek alkalmazásának fő indoka az volt, hogy az ilyen típusú besorolások óhatatlanul is magukban rejtik a szakértők szubjektivitását. Emiatt úgy gondoltam, hogy a vizsgált országok demokrácia-autokrácia skálán való elhelyezéséhez pontosabb képet kaphatok, ha nem kizárólag egy index értékeire támaszkodom.

2.1. A korlátozások típusai

A táblázat adatainak vizsgálata következtében elmondható, hogy a vizsgált 176 országból 135-ben azonosítható valamilyen jogszabályon alapuló korlátozás, ami kifejezetten magas számnak tekinthető. A jobb áttekinthetőség érdekében kördiagramok formájában is bemutatom az adatokat.

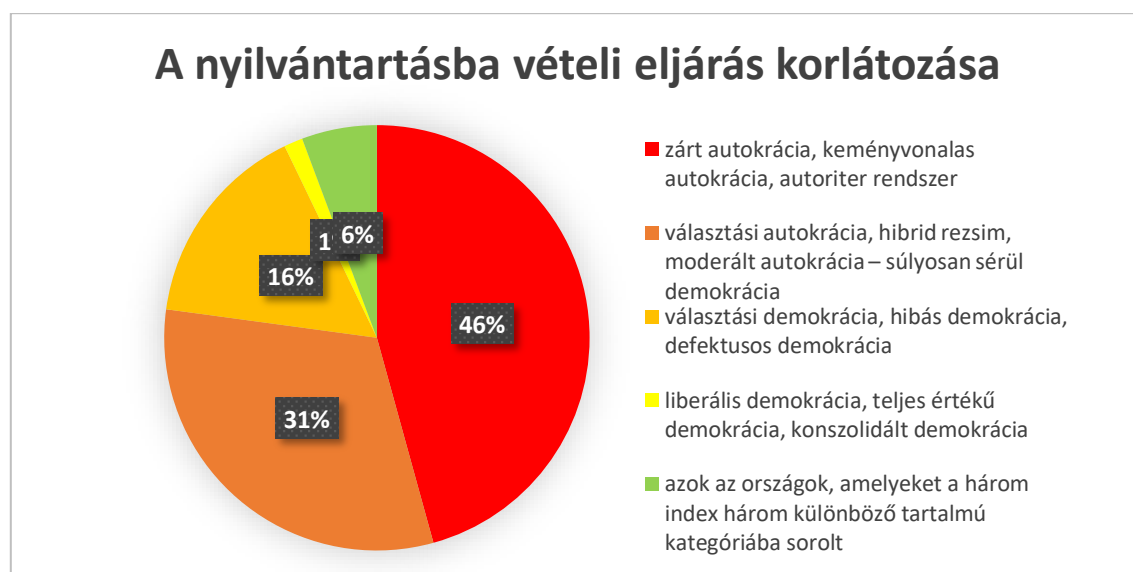
Ha a vizsgálatot a korlátozások típusa felől közelítjük meg, akkor elmondható, hogy 5 ország (Afganisztán, Észak-Korea, Közép-afrikai Köztársaság, Szíria, Szomália) olyan súlyos mértékben korlátozza a szólásszabadságot és az érdekérvényesítést, hogy a társadalmi kontrollfunkció korlátozásának mértéke értelmezhetetlen. Ezek az országok többségében zárt autokráciák, keményvonalas autokráciák és autoriter rendszerek.

⁹³³ Laws against Money Laundering and/or Terrorism: <https://airtable.com/shrGFAxMqATUpTrIN> (2022.12.09.)

⁹³⁴ Restrictions on CSOs' Freedom of Expression/Advocacy: <https://airtable.com/shr5FN4AnniA0pWyu> (2022.12.09.)

A nyilvántartásba vételi eljárás korlátozása 70 országban azonosítható, amelyből 13 ország zárt autokrácia, keményvonalas autokrácia és autoriter besorolású. További 19 ország a zárt autokrácia, keményvonalas autokrácia és autoriter besorolásból kettő értéknek megfelel. 7 ország a választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia kategóriájába lett sorolva (ide soroltam be a súlyosan sérült demokráciát is, mert a kategória leírása alapján ide illeszkedik be leginkább), illetve 15 ország legalább két indexen e kategóriákba tartozik. Összességében elmondható, hogy a korlátozást alkalmazó 70 országból 54 ország tekinthető autoriternek.

A választási demokrácia, hibás demokrácia és defektusos demokrácia kategóriájába 6 ország tartozik, és további 5 ország legalább két index esetében e kategóriákba sorolható. 1 ország van, amely a liberális demokrácia, teljes értékű demokrácia, konszolidált demokrácia kategóriájában szerepel és alkalmazza a vizsgált korlátozást.⁹³⁵

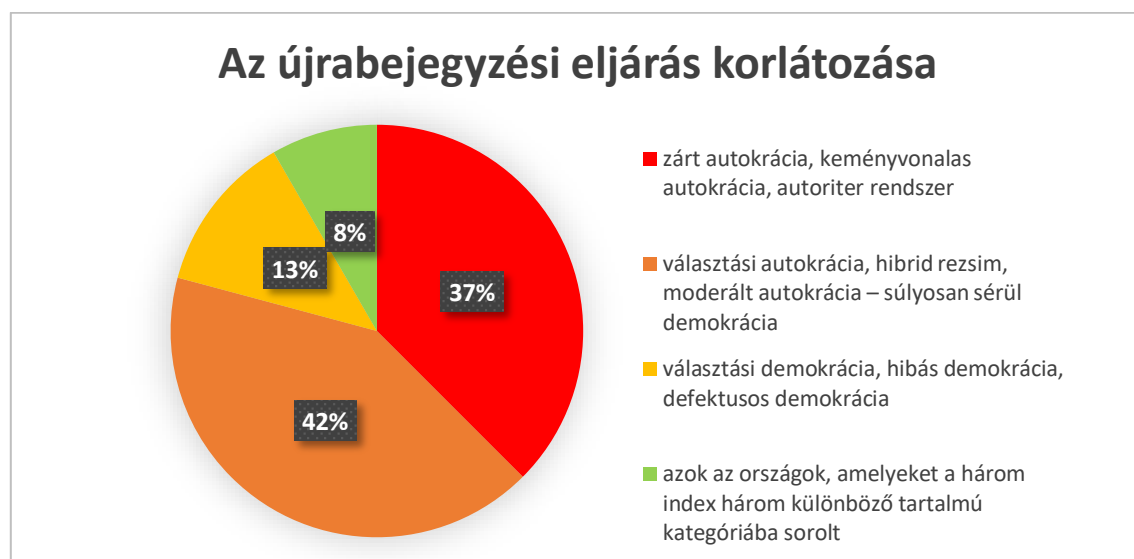


Forrás: a szerző szerkesztése

Az újramejegyzési eljárás korlátozását 22 ország alkalmazza. Ebből 4 ország zárt autokrácia, keményvonalas autokrácia és autoriter besorolású, és további 5 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. 4 ország a választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia kategóriájába tartozik, illetve további 5 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. 2 ország a választási

⁹³⁵ Niger, Maldív szigetek, Görögország és Bhután nem szerepel az értékelésben, mert a három index három különböző tartalmú kategóriába sorolta.

demokrácia, hibás demokrácia és defektusos demokrácia kategóriájából legalább kettőbe besorolható.⁹³⁶



Forrás: a szerző szerkesztése

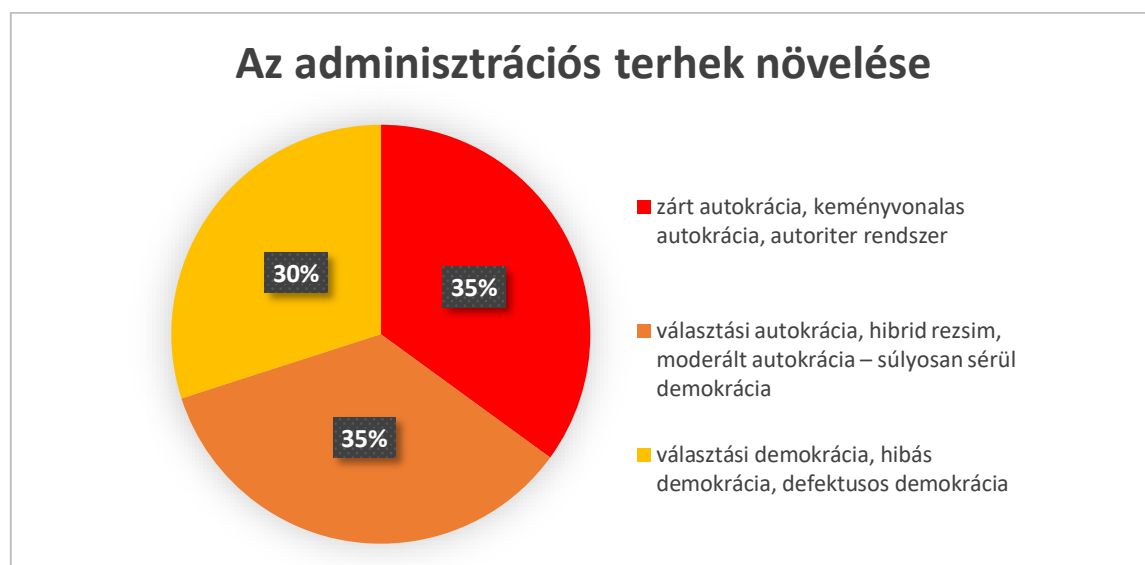
A „külföldi ügynök” státuszhoz kapcsolódó kötelező nyilvántartásba vételi/újrabejegyzési eljárásokat összesen 6 ország alkalmazza. Ezen országok közül 3 demokratikusnak és 3 autoriternek tekinthető. A 3 demokratikus országból 2 (Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália) esetében jól körülhatárolható törvényekről és eljárásokról van szó, melyek esetében nem a társadalmi kontrollfunkció korlátozása a cél. A másik 4 országban (Izrael, Kazahsztán, Nicaragua, Oroszország) viszont kifejezetten a társadalmi kontrollfunkció ellehetetlenítésére használják az érintett törvényeket.

A nyilvántartásba vételi eljárást, az újrabejegyzési eljárás megnevezését és a „külföldi ügynök” státuszhoz kapcsolódó kötelező nyilvántartásba vételi/újrabejegyzési eljárásokat összesen 76 ország alkalmazza, melynek meghatározó része autoriter berendezkedésű, illetve 76 országból 16 esetében két korlátozási mechanizmus is megjelenik egymás mellett.

A CSO-k adminisztrációs terheinek növelését 26 országban azonosítottam, amelyből 18 ország autoriternek (9 zárt autokrácia, keményvonalas autokrácia és autoriter besorolású, 9 választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia besorolású) tekinthető, mert legalább két index az autoriter rendszerek

⁹³⁶ Niger és Görögország, nem szerepel az értékelésben, mert a három index három különböző tartalmú kategóriába sorolta.

kategóriájába sorolta. 8 ország a választási demokrácia, hibás demokrácia és defektusos demokrácia kategóriájából legalább kettőbe besorolható.

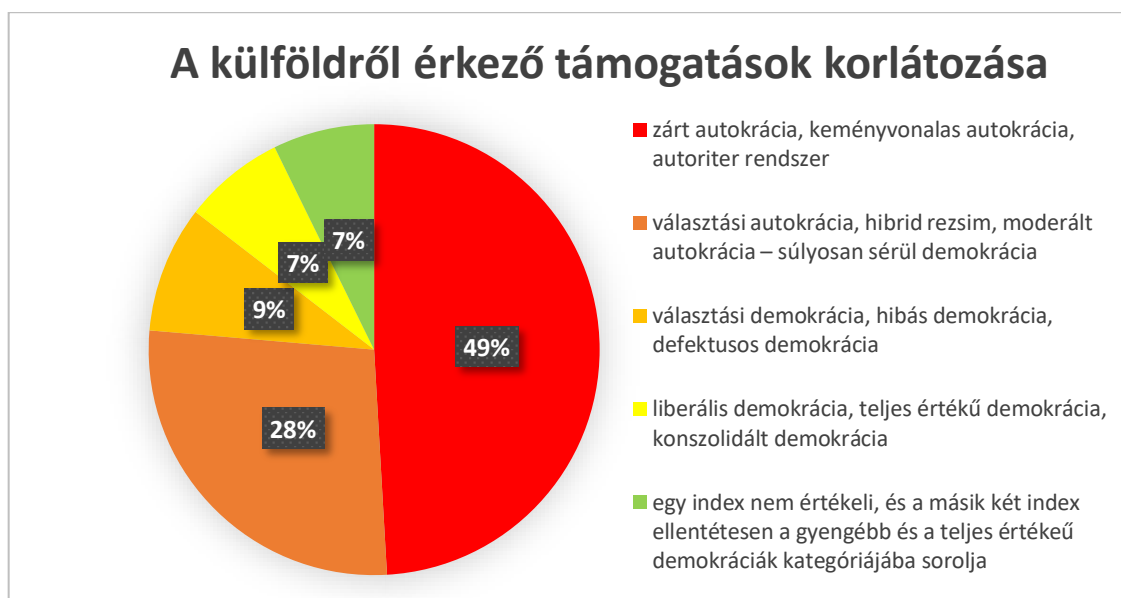


Forrás: a szerző szerkesztése

A külföldről érkező támogatások korlátozását 57 ország alkalmazza, Az érintett országok közül 12 zárt autokrácia, keményvonalas autokrácia és autoriter besorolású és további 15 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. 4 ország a választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia kategóriájába lett sorolva, illetve további 9 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. Továbbá 2 ország az autoriter besorolású országok különböző kategóriájába lettek besorolva és egy index nem értékeli őket. E két országot a választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia kategóriájához soroltam. Tehát az érintett 57 országból 42 ország autoriternek tekinthető.

1 ország a választási demokrácia, hibás demokrácia és defektusos demokrácia kategóriájába sorolható és további 4 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. 2 ország a liberális demokrácia, teljes értékű demokrácia, konszolidált demokrácia kategóriájában szerepel, és 2 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. Továbbá 4 ország esetében egy index nem értékeli, és a másik két index ellentétesen a gyengébb és a teljes értékű demokráciák kategóriájába sorolja. A liberális demokrácia, teljes értékű demokrácia, konszolidált demokrácia kategóriájában szereplő országok jogszabályai Costa Rica kivételével nagyon jól körülhatárolt előírásokat tartalmaznak, így ezek elvértve okozhatnak érdemi korlátozást. Viszont érdekes

eredménye a vizsgálatnak, hogy ezek az országok, ha külföldi támogatások korlátozása mellett alkalmaznak további korlátozást a CSO-kkal szemben, akkor Costa Rica kivételével a leggyakrabban a szólásszabadság és érdekérvényesítés korlátozását alkalmazzák.

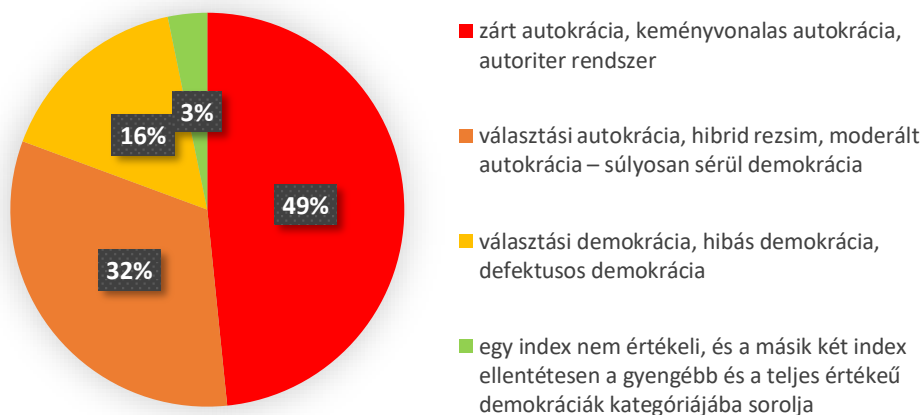


Forrás: a szerző szerkesztése

A külföldi CSO-kkal való együttműködés korlátozása 32 ország esetében azonosítható, amelyből 6 ország zárt autokrácia, keményvonalas autokrácia és autoriter besorolású, és további 9 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. 6 ország a választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia kategóriájába lett sorolva, illetve 4 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. Továbbá 1 ország az autoriter besorolású országok különböző kategóriájába lett besorolva és egy index nem értékeli Ezt az országot a választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia kategóriájához soroltam. A 32 érintett országból 26 autoriternek tekinthető.

Emellett 2 ország a választási demokrácia, hibás demokrácia és defektusos demokrácia kategóriájába sorolható, és további 3 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. További 1 ország esetében egy index nem értékeli, és a másik két index ellentétesen a gyengébb és a teljes értékű demokráciák kategóriájába sorolja.

A külföldi civil szervezetekkel való együttműködés korlátozása

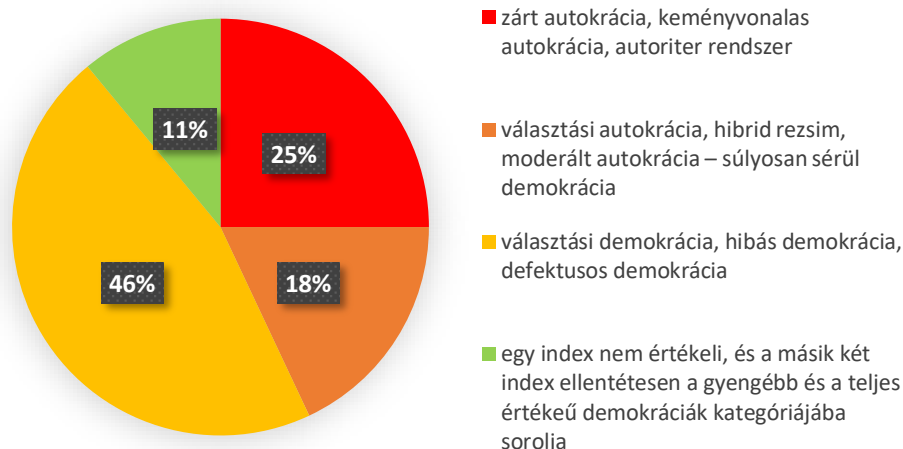


Forrás: a szerző szerkesztése

A pénzmosás elleni és a terrorizmus megakadályozását szabályozó törvények CSO-k elleni felhasználására 28 országban találtam példát. 1 ország zárt autokrácia, keményvonalas autokrácia és autoriter besorolású és további 6 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. 3 ország a választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia kategóriájába lett sorolva, illetve 2 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható.

6 ország a választási demokrácia, hibás demokrácia és defektusos demokrácia kategóriájába sorolható, illetve 7 ország legalább két index tekintetében e kategóriákba sorolható, és 3 ország esetében egy index nem értékeli, és a másik két index ellentétesen a gyengébb és a teljes értékű demokráciák kategóriájába sorolja. Tehát ezt a korlátozási technikát nagyobb számban alkalmazzák a demokrácia gyengébb formái, ebből adódóan úgy tűnik, hogy az autoriter irányba sodródó országok eszközt látnak a pénzmosás elleni és a terrorizmus megakadályozását szabályozó törvényekben, melyek jól használhatók a civil szféra korlátozására.

A pénzmosás elleni és a terrorizmus megakadályozását szabályozó törvények CSO-k elleni felhasználása



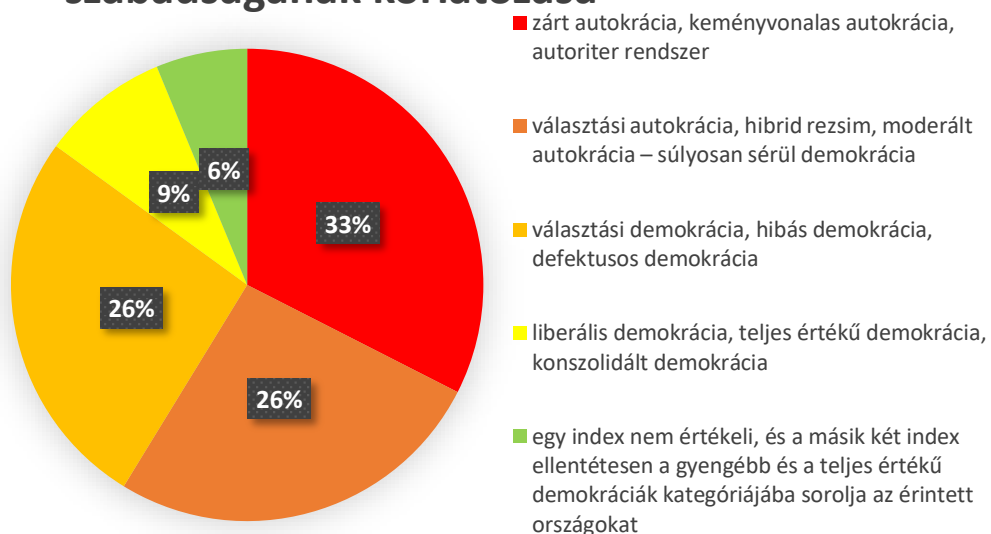
Forrás: a szerző szerkesztése

A CSO-k véleménynyilvánítási szabadságának és érdekérvényesítésének korlátozása 80 országban volt azonosítható, plusz 5 országban (mind nem szabad) olyan súlyos a helyzet a CSO-k korlátozását tekintve, hogy a társadalmi kontrollfunkció nem vizsgálható érdemben, de a gyakorlatban ehhez a kategóriához soroltam, hiszen a CSO-k véleménynyilvánítása az érintett hat országban teljesen korlátozott. Így összesen 85 ország adatait vettem figyelembe ennél a kategóriánál. A kategórián belül 12 ország zárt autokrácia, keményvonalas autokrácia és autoriter besorolású, és további 14 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. 6 ország a választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia kategóriájába lett sorolva, illetve 15 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. Tehát az érintett 85 országból 47 ország autoriter besorolást kapott.

8 ország a választási demokrácia, hibás demokrácia és defektusos demokrácia kategóriájába sorolható és további 13 ország e besorolások közül legalább kettőbe besorolható. 7 olyan ország alkalmazza a korlátozást, amelyet két index teljes értékű demokráciának tekint. Ausztrália kivételével ezek az országok kizárólag ezt a korlátozást alkalmazzák a CSO-kkal szemben. Emellett 5 ország esetében az indexek ellentétesen a gyengébb és a teljes értékű demokráciák kategóriájába sorolják az érintett országokat.⁹³⁷

⁹³⁷ Vanuatu nem szerepel az értékelésben, mert a három indexből csak egy értékeli.

A CSO-k véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása



Forrás: a szerző szerkesztése

2.2. Az országok besorolása

A vizsgálatok megközelíthetők az országok demokráciaindex besorolása szempontjából is. Minden kategóriánál jelzem, hogy mely három a CSO-kat érintő korlátozást alkalmazzák a leggyakrabban. Itt nem teszek különbséget, hogy kettő vagy három index sorolja egy kategóriába tartozónak az egyes országokat. Két azonos értékű kategória esetén úgy kezelem, mintha mindhárom index azonos kategóriába sorolta volna. Illetve, amikor egyik index nem értékeli és a másik két index az autoriter vagy a demokratikus rendszereken belül egymásnak nem megfeleltethető kategóriába sorolja az országokat, akkor egységesen a korlátozóbb kategóriába sorolom.

Ebben az esetben az első vizsgálati kör a zárt autokrácia, keményvonalas autokrácia és autoriter országok csoportja, amelybe 52 ország tartozik. Ebben a körben 30 ország alkalmazza a nyilvántartásba vételi eljárás akadályozását, 30 ország a külföldi támogatások korlátozását, és 29 ország a véleménynyilvánítás korlátozását.

A választási autokrácia, hibrid rezsim, moderált autokrácia – súlyosan sérült demokrácia kategóriájába sorolt 34 országból 22 ország alkalmazza a nyilvántartásba vételi eljárás akadályozását, 20 ország a véleménynyilvánítás korlátozását és 13 ország a külföldi támogatások korlátozását.

Összegezve az látható, hogy az érintett 86 autoriter rendszer ugyanazt a három korlátozási kategóriát alkalmazza a leggyakrabban. A legtöbb autoriter rendszer már a hivatalos státusz megszerzésekor akadályokat gördít a CSO aspiránsok elé. Emellett korlátozzák a CSO-k külföldi támogatásait, amivel a már létező CSO-k működését és a tevékenységeik megvalósítását korlátozzák. Továbbá törekszenek a CSO-k véleménynyilvánításának korlátozására, amely egyértelműen mutatja, hogy az autoriter kormányok megpróbálják ellehetetleníteni a társadalmi kontrollfunkció nyilvános megjelenési formáit. 23 autoriternek tekintett ország mindhárom korlátozási mechanizmust alkalmazza egymás mellett.

A választási demokráciák, hibás demokráciák és defektusos demokráciák kategóriájába 37 ország tartozik, amelyből 24 ország esetében legalább két korlátozást alkalmaznak a CSO-k korlátozására, és pont az ilyen beavatkozások miatt kapnak idővel az országok rosszabb értékelést a monitoringeljárások során, és sorolják át őket például választási demokráciából választási autokráciává. Tehát a folyamat nem egyirányú, mert nemcsak az autoriter államok alkalmaznak a CSO-kat negatívan érintő korlátozási mechanizmusokat, hanem akár a demokratikus országok is. A kérdés az, hogy demokratikus keretek között ezek a mechanizmusok jól körülhatárolt rendelkezések-e, amelyekkel szemben valódi jogorvoslati lehetőség áll a CSO-k rendelkezésre, vagy valójában az adott ország esetében az ilyen típusú korlátozások összekapcsolódnak-e a demokratikus rendszer alapjait bomlasztó további intézkedésekkel. Ha a válasz nemleges, akkor gyakran egyszerűen egy anomáliáról van szó. Viszont, ha a válasz igenlő, akkor valószínűleg az ország besorolása változni fog az eggyel kevésbé demokratikus kategória irányába. A választási demokráciákban a legjellemzőbb korlátozástípus a véleménynyilvánítás korlátozása, ami 25 országban van jelen, ebből 11 ország esetében a SLAPP perek alkalmazása miatt jelöltem meg a szólásszabadság korlátozását. Ezt követi 16 országban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megakadályozására vonatkozó törvények felhasználása. Harmadik helyen végzett a 14 országban alkalmazott nyilvántartásba vételi eljárás megnehezítése.

10 ország tartozik a liberális demokráciák, teljes értékű demokráciák, konszolidált demokráciák kategóriájába. 10-ből 8 ország egyféle korlátozást alkalmaz, és 10-ből 7 ország a CSO-k véleménynyilvánítási szabadságát törekszik korlátozni, és 5 ország esetében a SLAPP perek alkalmazása miatt jelöltem meg a szólásszabadság korlátozását. Tehát fontos azt is látni, hogy a liberális demokráciák közül a leggyakrabban alkalmazott korlátozás a véleménynyilvánítás szabadságának, és ezáltal az érdekvéonyesítésnek a

korlátozása. Ugyanakkor nem szabad elfelejtenünk, hogy bár ez jelzi a civil társadalom szűkülő terét a valódi democráciákban is, de az érintett országokban rendelkezésre álló jogorvoslati mechanizmusok következtében ezek a korlátozások továbbra sem vethetők össze az autoriter országok által alkalmazott korlátozásokkal.

XI. Következtetések

A dolgozat elsődleges célkitűzése az volt, hogy hozzájáruljon az új típusú autoriter rendszerek jobb megértéséhez a civil társadalom, azon belül is a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k megközelítése felől. A dolgozat első része a civil társadalom modern megközelítéseitől eljut a társadalmi kontrollfunkciót ellátó CSO-k bemutatásáig. A társadalomelméleti megalapozás és a fogalmi lehatárolások segítenek láthatóvá tenni a társadalmi kontrollfunkció és az új típusú autoriter rendszerek dinamikáját.

E modell bemutatásához nélkülözhetetlen viszonyítási pontot jelentenek egyrészt a democráciák által alkalmazott minimum normák és optimális feltételek. Jelen dolgozat keretei között ez elsősorban az EJEB által meghatározott egyesülésekkel kapcsolatos követelményeket jelenti. Ennek okán bemutatom az EJEB által meghatározott alapelveket, amelyek a CSO-k és az egyes alapjogok, mint az egyesülési szabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága, az információszabadság, a gyülekezési szabadság, a magánélethez való jog és a diszkrimináció-tilalom kapcsolatát részletezik. A bemutatott alapjogok érvényesülése a CSO-k létrehozásának, működésének és tevékenységeinek szabadságát biztosítja.

Másrészt az új típusú autoriter rendszerek civil társadalmi jellegzetességeinek megragadásához szükséges volt a hagyományos autokráciáktól (totalitarizmus, autoritarizmus) való elhatárolása is. Ez abból adódik, hogy a kategória bemutatásához nem elegendő azzal tisztában lenni, hogy az állam részéről milyen bánásmód lenne ideális a CSO-kkal szemben. Azt is meg kell határozni, hogy az új típusú autoriter rendszerek CSO-kkal szemben alkalmazott korlátozó magatartása miben különbözik a hagyományos autokráciák keretében alkalmazott tiltásoktól.

E két viszonyítási pont vizsgálata teszi lehetővé az új típusú autoriter rendszerek jellemzését a CSO-kkal szembeni magatartásuk szempontjából. 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, kizorítás, 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. Ezen a ponton nemcsak a hatályos jogszabályokat mutattam be, hanem törekedtem arra, hogy átfogó képet adjak a CSO-k helyzetének változásáról a rendszerváltástól napjainkig. Az elemzés a 2010-2024 közötti időszakra helyez nagyobb hangsúlyt, mert ebben az időszakban azonosíthatók az állam autoriter tendenciái a CSO-kra vonatkozó jogszabályok és egyéb korlátozási mechanizmusok vizsgálata által.

Ezt követően nemzetközi összehasonlítás keretében törekedtem összegyűjteni az elsősorban jogszabályalapú korlátozási mechanizmusokat. Ennek keretében nyolc korlátozási mechanizmust (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 korlátozása) 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 összevetettem különböző nemzetközi intézetek demokráciaindex-eivel. 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 legitimitást szerezni a CSO-k kontrollfunkciója által. E keretek között az állam támogatja a pluralizmus megvalósulását.

Ugyan a demokráciákban 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 rendszer, 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 kontrollfunkciót 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, továbblépjenek 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. Ez a 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 EU is érzékeli az autoriter működésmód okozta problémákat. Emiatt az egyik törekvése a civil társadalom megerősítését célozza, mely következtében összehangolnák a határokon átnyúló európai egyesületek alapítására és működésére vonatkozó feltételeket, ezáltal pedig többek között biztosítanák, hogy a tagállamok automatikusan elismerjék a szóban forgó egyesületek jogi személyiségét.⁹³⁸ Egy ilyen európai uniós szintű szabályozás lehetővé tenné, hogy a határokon átnyúló tevékenységet végző CSO-kat csak egyszer kelljen bejegyezni vagy regisztrálni, így nem terhelné meg a működésüket a kötelező dupla elismerési eljárás, és megkönnyítené a CSO-k hozzáférését a támogatásokhoz a székhelyüktől eltérő működési országokban is. Ez a terv felfogható úgy is, hogy az EU törekszik kivenni az irányítást a tagállamok kezéből a CSO-kkal kapcsolatban, hiszen egy olyan jogi forma bevezetése mellett érvel, amely egyfelől előnyös lesz a társadalmi kontrollfunkció megvalósítására, másfelől az államok e jogi formát választó CSO-k esetében nem hivatkozhatnak a saját civil társadalmi hagyományaikra.

Viszont az EU-nak nem minden jogalkotási törekvésére tekinthetünk a CSO-kkal szembeni támogatási mechanizmusként. Az Európai Bizottság 2023 decemberében demokráciavédelmi csomagot fogadott el, amelynek része egy javaslat⁹³⁹ is, amely többek között a külföldi támogatásokat elfogadó CSO-k megbélyegzésének veszélyét rejti magában az átláthatóság növelésének okán. A javaslat célja, hogy növelje az átláthatóságot és a demokratikus elszámoltathatóságot a nem uniós kormányok nevében eljáró szervezetek általi érdekképviselési tevékenysége kapcsán.⁹⁴⁰ A cél eléréséhez nemzeti nyilvántartások létrehozását javasolja. A tervezet törekszik arra, hogy minél konkrétabban meghatározza, hogy kiknek, miért és milyen adatokkal kell nyilvántartásba vetetni magukat. A tervezet konkrétan megnevezi, hogy az érdekképviselési tevékenységeket (az uniós szakpolitikák vagy jogszabályok kidolgozásának, megfogalmazásának vagy végrehajtásának, illetve a közsférában zajló döntéshozatali folyamatoknak a befolyásolása) érinti a szabályozás, és ezekhez kapcsolja hozzá az uniós

⁹³⁸ Európai Parlament: Jelentés a határokon átnyúló európai egyesületekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (COM/2023/516) 5.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0516&qid=1716206051912> (2024.05.20.)

⁹³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács irányelve (javaslat) a harmadik országok nevében végzett érdekképviselés átláthatóságára vonatkozó harmonizált belső piaci követelmények megállapításáról és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról.
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1916cc5e-99c7-11ee-b164-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF (2024.06.10.)

⁹⁴⁰ Uo. 1–3.

közélet és a demokratikus folyamatok befolyásolásának kérdéskörét. Tehát van benne egy amerikai minta, mert a külföldi finanszírozás és a végzett érdekképviselési tevékenység között kapcsolatnak kell fennállnia.⁹⁴¹ Ha egy CSO az alapfinanszírozásához (működéséhez) vagy egy harmadik országbeli adományozói támogatási program keretében kap támogatást, akkor nem esik az uniós irányelv hatálya alá.⁹⁴²

Viszont ellentmondásos, hogy a javaslat a tagállamokra bízza ennek ellenőrzését.⁹⁴³ Kérdésként merülhet fel, hogy logikailag ez hogyan fogja segíteni az átláthatóságot. Például Magyarország esetében nehezen elképzelhető, hogy egy Oroszországból vagy Kínából érkező támogatás esetében megállapítsa a felügyelő hatóság a demokrácia rombolásának vádját, ugyanakkor felhasználhatja majd az Amerikából érkező támogatásokkal szemben, ha másképp nem, hát a kormányzati propaganda részeként. Ha az EU az átláthatóságot akarja növelni, akkor vállalni kellene egy egységes EU-szintű szervezet felállítását. Ennek hiányában be kell látnunk, hogy a Bizottság valójában korlátozott ellenőrzést gyakorol arra vonatkozóan, hogy a tagállamok hogyan alkalmazzák és érvényesítik nemzeti jogszabályaikat, illetve a jogalkotó mintát szolgálat és ezáltal hivatkozási alapot is a nem demokratikus országok számára, arra, hogy azok ellen használja a szabályozást, akik a hatalom számára kényelmetlenek. A későbbiekben, amikor egy tagállam hasonló szabályozást fogad majd el, ami kevésbé követeli meg a külföldi finanszírozás és a végzett érdekképviselési tevékenység közötti kapcsolatot, akkor a javaslat fényében az EU nem biztos, hogy képes lesz hitelesen fellépni a hasonló törvények ellen, és sokkal kevesebb mozgásterük marad a nemzetközi nyomásgyakorlásra.

Ez többek között azért is probléma, mert 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.

⁹⁴¹ Uo. 4–5.

⁹⁴² Uo. 12.

⁹⁴³ Uo. 12.

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 létrehozásának, működésének és tevékenységeinek korlátozására, azaz törekszik ezen CSO-k autonómiájának felszámolására. Ezt a következtetést egyrészt alátámasztja az alkalmazott korlátozások elemzése, másrészt a korlátozásokat tartalmazó jogszabályok és az országok demokráciaindexeken elért értékeinek összevetésének eredményeként statisztikailag is egyértelműen kimutatható.

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 újraberegnyezési 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 újraberegnyezési kötelezettséget, de akár rendszeresíthetik is az újraberegnyezést meghatározott időintervallumonként.

A CSO-k adminisztrációs terheinek növelése önmagában vagy más korlátozásokat kiegészítve olyan bürokratikus feladatokat (pl. többletadminisztrációs feladatok, engedélybeszerzési kötelezettség) jelent 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. Törekcszenek 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 működésmód 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, csökkenthetik a nemzetközi és a belföldi legitimitását, sérthetik az emberi jogokról szóló szerződéseket, és tovább fokozhatják 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.

XII. Irodalomjegyzék

- ALEXANDER, Jeffrey C.: *The Civil Sphere*. Oxford University Press, New York, 2006.
- ALEXANDER, Jennifer – FERNANDEZ, Kandyce: The Impact of Neoliberalism on Civil Society and Nonprofit Advocacy. *Nonprofit Policy Forum*, 2021/2. sz. 367–394.
- ANDREWS, Kenneth T. – EDWARDS, Bob: Advocacy organizations in the U.S. political process. *Annual Review of Sociology*, 2004/1. sz. 479–506.
- ANHEIER, Helmut K.: *Nonprofit Organizations. Theory, management, policy*. Routledge, London; New York, 2005.
- ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary: A globális civil társadalom bemutatása. In: ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary: *Globális civil társadalom 1*. Typotex, Budapest, 2004, 17–45.
- ANHEIER, Helmut K. – LANG, Markus – TOEPLER, Stefan: Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 2019/8 sz. 1–27.
- ANHEIER, Helmut K. – TOEPLER, Stefan: *Civil Society Organizations: In Need Of New Regulatory Models. Social Cohesion, Global Governance and the Future of Politics*, T20, Argentina. 2018, 1–13.
- APPE, Susan – BARRAGÁN, Daniel – TELCH, Fabian: Organized Civil Society Under Authoritarian Populism: Cases from Ecuador. *Nonprofit Policy Forum*, 2019/3. sz. 1–12.
- ARATÓ András: *Civil társadalom, forradalom és alkotmány*. Új mandátum, Budapest, 1999.
- ARATÓ András: Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1992/2. sz. 53–80.
- ARATO András: Civil társadalom, társadalomelmélet és államszocializmus. *Századvég*, 1987/3. sz. 46–52.
- ARATO, Andrew: Political theology and populism. In: DE LA TORRE, Carlos (ed.): *The promise and perils of populism: Global Perspectives*. The University Press of Kentucky, Lexington, 2014, 31–58.
- ARATÓ András – COHEN, Jean L.: Civil társadalom és demokratikus átmenet Latin-Amerikában és Kelet-Európában. *Mozgó Világ*, 1992/7. sz. 17–42.
- ARATO, Andrew – COHEN, Jean L.: *Populism and Civil Society: The Challenge to Constitutional Democracy*. Oxford University Press, Oxford, 2022.
- ARENDT, Hannah: *A totalitarizmus gyökerei*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1992.
- ASOKA, Kaavya – ROCCA, Andrea: Right to Access Funding. *Human Rights Defenders Briefing Papers*, May 2009.
https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_right-to-access-funding.pdf
(2023.01.03.)
- ÁGH Attila: *Vitairat a „civilek hatalmáról” – A védekező társadalom, avagy a civilek hatalma: töprengések a magyar civil társadalom helyzetéről*. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 11–46.
- BAER, Daniel: *Mind the GONGOs: How Government Organized NGOs Troll Europe’s Largest Human Rights Conference*. 2016.
<https://danbbaer.medium.com/mind-the-gongos-how-government-organized-ngos-troll-europes-largest-human-rights-conference-95242b31b962> (2021.11.29.)

- BAER, Susanne – KOVÁCS, Kriszta – VOGEL, Maya: Constitutionalism Today: The Prospects of the European Constitutional Community. In: KOVÁCS, Kriszta (ed.): *The Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central Europe*. HART PUBLISHING, OXFORD, 2023, 187–208.
- BALOGH Éva: *Köszereplőkről csak pontosan és szépen? Elemzés az Emberi Jogok Európai Bírósága és az alkotmánybíróságok közötti kölcsönhatásról*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2019.
- BARBER, Catherine Corey: Tackling the Evaluation Challenge in Human Rights: Assessing the Impact of Strategic Litigation Organisations. *The International Journal of Human Rights*, 2012/3. sz. 411–435.
- BARNÓCZKI Brigitta: *Vizsgálja az Átlátszót, a TASZ-t és a Helsinki Bizottságot a CÖF-CÖKA, az eredményeket elküldik a Szuverenitásvédelmi Hivatalnak*. <https://telex.hu/belfold/2024/03/12/cof-coka-szuverenitasvedelmi-hivatal-atlatszo-oknyomozas> (2024.04.15.)
- BARTAL Anna Mária – CZIKE Klára: *Mit érdemes tudni a nonprofit kutatásokról? - a nonprofit szervezeteknek*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest. 2003.
- BÁNKUTI Miklós – HALMAI Gábor – SCHEPPELE, Kim Lane: Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *The Journal Of Democracy*, 2013/3. sz. 138–146.
- BÁRÁNDY Péter – FLECK Zoltán – SZENTES Ágota – SZENTPÉTERI NAGY Richard – SZURDAY Kinga – TÓTH Gábor Attila – VÖRÖS, Imre: A jogállam helyreállításának kísérlete: A Civil Közjogi Műhely tevékenysége. Oriold és Társai Kiadó, Budapest, 2022.
- BÁRD Petra – BAYER Judit – CHUN LUK, Ngo – VOSYLIUTE, Lina: *Ad-Hoc Request. SLAPP in the EU context*. 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4092853 (2022.10.21.)
- BENEDEK István: Trójai faló és fügefalevél: a populizmus szerepe a globális demokráciakrízisben és posztmodern autokráciákban. *Metszetek*, 2021/1. sz. 30–61.
- BÉRES Máté: *Minden Bokorban*. <https://magyarnarancs.hu/belpol/minden-bokorban-247201> (2022.09.29.)
- BIEKART, Kees – KONTINEN, Tiina – MILLSTEIN, Marianne: Introduction: Civil Society Responses to Changing Civic Spaces. In: BIEKART, Kees – KONTINEN, Tiina – MILLSTEIN, Marianne (eds.): *Civil Society Responses to Changing Civic Spaces*. Palgrave Macmillan, Cham, 2023.
- BÍRÓ Endre: Itt tartunk! (2016) Válaszok a Hol tartunk? (2010) által feltett kérdésekre. A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának változásai 2010 és 2016 között. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 105–145.
- BLOKKER, Paul: Populism as a Constitutional Project. *I•CON*, 2019/2. sz. 536–553.
- BORIS, Elizabeth – MOSHER-WILLIAMS, Rachel: Nonprofit Advocacy Organizations: Assessing the Definitions, Classifications, and Data. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1998/4. sz. 488–506.
- BOTERO, Juan Carlos – NELSON, Robert L. – Pratt, Christine: Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law: An Overview. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2011/2. sz. 153–169.
- BOZÓKI András: A demokrácia megerősödésének társadalmi feltételei. In: KELÉNYI István (szerk.): *Szöveggyűjtemény a civil társadalom fejlődése és a nonprofit szervezetek alapismeretei és menedzsment tárgyához*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Tanárképző Főiskolai Kar, Budapest, 2000, 48–53.
- BÖCSKEI Balázs – HAJDU Nóra: Demokráciák, szürke zónák, hibrid rezsimek – egy

- terminológiai Bábel megmászása. In: BÖCSKEI Balász – SZABÓ Andrea (szerk.): *Hibrid Rezsimek: A politikatudomány X-aktái*. MTA TK Politikatudományi Intézet – Napvilág Kiadó, Budapest, 2019, 17–34.
- BRENNER, David: Are chinese NGOs "going out"? the role of Chinese NGOs and GONGOs in Sino-African relations. *Journal of Public and International Affairs*, 2012/22. sz. 131–152.
 - BRIND'AMOUR, Erin: *SLAPP Protection Act of 2022 Introduced in Congress!* <https://anti-slapp.org/slapp-blog/2022/10/18/slapp-protection-act-of-2022-introduced-in-congress> (2022.11.13.)
 - BROMLEY, Patricia – SCHOFER, Evan – LONGHOFER, Wesley: Contentions over World Culture: The Rise of Legal Restrictions on Foreign Funding to NGOs 1994–2015. *Social Forces*, 2020/1. sz. 281–304.
 - BROWNLEE, Jason: *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge University, Cambridge, 2007.
 - BUGARIC, Bojan: Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism. *I•CON*, 2019/2. sz. 597–616.
 - CAVATORTA, Francesco (ed.): *Civil Society Activism under Authoritarian Rule: A Comparative Perspective*. Routledge, London – New York, 2013.
 - CHAMBERS, Simone – KOPSTEINM Jeffrey: Bad Civil Society. *Political Theory*, 2001/6. sz. 837–865.
 - CHAULIA, Sreeram: *Democratisation, NGOs and „colour revolutions”*. 2016. https://www.opendemocracy.net/en/colour_revolutions_3196jsp/ (2021.11.18.)
 - CHANDHOKE, Nerra: *State and Civil Society*. Sage, Berkeley, 1992.
 - COHEN, Jean L.: Populism and the Politics of Resentment. *Jus Cogens*, 2019/1. sz. 5–39.
 - COHEN, Jean L. – ARATO, Andrew: *Civil Society and Political Theory*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, 1994.
 - COOK, Linda J. – VINOGRADOVA, Elena: NGOs and Social Policy- Making in Russia's Regions. *Problems of Post-Communism*, 2006/5. sz. 28–41.
 - CUMMING, Lawrence S.: GONGOs. In: ANHEIER, Helmut K. – TOEPLER, Stefan – LIST, Regina (eds.): *International encyclopedia of civil society*. Springer, New York, 2010, 779–783.
 - CSIHA Tünde: A civil társadalom elméleti- és fogalmi megközelítése. *Debreceni Műszaki Közlemények*, 2009/1-2. sz. 123–134.
 - DAHRENDORF, Ralf: *Reflections on the revolution in Europe: in a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*. Chatto and Windus, London, 1990.
 - DEÁK Izabella: A civil szervezetek külföldi támogatása és a korlátozások típusai, *Jogtudományi Közlöny*, 2021/10. sz. 425–439.
 - DEÁK Izabella: A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek típusai: a GONGO-jelenség, *Pro Futuro*, 2022/2. sz. 141–158.
 - DEÁK Izabella: A közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek elleni védelem szabályozásának legújabb fejleményei. *Közjavak*, 2024/1. sz. 3–10.
 - DEÁK Izabella: A külföldi támogatások korlátozására vonatkozó jogszabályok és az érintett jogszabályokat megsértő civil szervezetek szankcionálásának módjai, *Közjogi Szemle*, 2022/2. sz. 48–59.
 - DEÁK, Izabella: Authoritarianism and Civil Society: Legal Restrictions on Human Rights CSOs. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2024/2. sz. (megjelenés alatt).

- DEÁK Izabella: A watchdog funkciót ellátó civil szervezetek működésének korlátairól. *Jogtudományi Közöny*, 2021/5. sz. 217–227.
- DEÁK Izabella: Az Ecodefence és mások Oroszország elleni ügye. *Fundamentum*, 2022/3. sz. 82–86.
- DEÁK, Izabella: Authoritarian Tendencies: The Dual Role of AML/CFT Policies. *Civil Szemle*, 2024/3. sz. (megjelenés alatt).
- DEÁK Izabella: Esélytelenül? *Szuverén*, 2016.02.22.
<https://szuveren.hu/jog/eselytelenul> (2022.12.04.)
- DEÁK Izabella: Jafarov és mások Azerbajdzsán elleni ügye. *Fundamentum*, 2021/4. sz. 116–119.
- DEÁK Izabella: Recenzió a „Civil Society in Europe – Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation” című tanulmánykötetről, *Pro Futuro*, 2020/3. sz. 164–176.
- DELLA PORTA, Donatella – STEINHILPER, Elias: Shrinking Spaces and Civil Society Contestation: An Introduction. In: DELLA PORTA, Donatella – STEINHILPER, Elias (eds.): *Contentious Migrant Solidarity Shrinking Spaces and Civil Society Contestation*. Routledge, London, 2022, 1–18.
- DINER, Çağla: Gender Politics and GONGOS in Turkey. *Turkish Policy Quarterly*, 2018/4. sz. 101–108.
- DOJCSÁK Dalma: „Egyesülési jog” In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2021. <http://ijoten.hu/szocikk/egyesulesi-jog> (2021.01.10.)
- DOMSCHITZ Mátyás: *Négyszer többet költ a kormány az egyházi iskolában tanulókra, mint az állami diákokra.*
https://index.hu/gazdasag/2019/05/08/negyszer_tobb_penz_forras_egyhazi_iskolak_allami_koltsegetes_tanulok diak_roma_cigany_szegregacio_elkulonites/ (2021.03.30.)
- DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: Az egyesülési jog alkotmányjogi megközelítése. *JURA*, 2003/1. sz. 59–71.
- EDRISINHA, Rohan: Sri Lanka. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 2010/3. sz. <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/sri-lanka> (2021.05.18.)
- EDWARDS, Michael: *Civil Society*. 2nd edition, Polity Press, Cambridge, 2009.
- EDWARDS, Michael – HULME, David: Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Non governmental Organizations. *World Development*, 1996/6. sz. 961–973.
- ELIASOPH, Nina: What Do Volunteers Do? In: POWELL, Walter W. – BROMLEY, Patricia (eds.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Third Edition, Stanford University Press, Stanford, 2020, 566–578.
- ENJOLRAS, Bernard – SALAMON, Lester M. – SIVESIND, Karl Henrik – ZIMMER, Annette: *The third sector as a renewable resource for Europe: Concepts, impacts, challenges and opportunities*. Springer, Cham; Switzerland, 2018.
- ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában. *Fundamentum*, 2015/2-3. sz. 50-61.
- FELDMAN, Guy – STRIER, Roni – SCHMID, Hillel: The Performative Magic of Advocacy Organisations: The Redistribution of Symbolic Capital. *British Journal of Social Work*, 2016/6. sz. 1759–1775.
- FIORAMONTI, Lorenzo – FIORI, Antonio: Civil Society after Democracy: The Evolution of Civic Activism in South Africa and Korea. *Journal of Civil Society*, 2010/6. sz. 23–38
- FORBAT, Liz – ATKINSON, Dorothy: Advocacy in practice: The troubled position of advocates in adult services. *British Journal of Social Work*, 2005/3. sz. 321–335.

- FRANCE, Guilherme: *The impacts of AML/CFT regulations on civic space and human rights*. 2021.
https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/The-impacts-of-AML-CFT-regulations-on-civic-space-and-human-rights_2021-revised-01.pdf
(2023.11.08.)
- FRANTZ, Erica – EZROW, Natasha: *The Politics of Dictatorship: Institutions and Outcomes in Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, 2011.
- FRIEDRICH, Carl – BRZEZINSKI, Zbigniew: *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Harvard University Press, Cambridge, 1956.
- FÜLÖP Sándor: *Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata: Összehasonlító elemzés a Nonprofit Szektor Analízis 2005-ben végzett felmérése alapján*. EMLA Egyesület, Budapest, 2005.
- GANDHI, Jennifer – PRZEWORSKI, Adam. Cooperation, Cooptation, and Rebellion Under Dictatorships. *Economics & Politics*, 2006/1. sz. 1–26.
- GAVENTA, John: Civil Society and Power. In: EDWARDS, Michael (ed.): *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, Oxford, 2011, 416–427.
- GILBERT, Leah: Civil Society and Social Capital in Russia. In: ANHEIER, Helmut K. – TOEPLER, Stefan – LIST, Regina (eds.): *International encyclopedia of civil society*. Springer, New York, 2010, 273–278.
- GEDDES, Barbara – WRIGHT, Joseph – FRANTZ, Erica: Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set. *Perspectives on Politics*, 2014/2. sz. 313–331.
- GELLNER, Ernest: *A szabadság feltételei*. Typotex Kiadó, Budapest, 2004.
- GELLNER, Ernest: *Conditions of liberty: Civil society and its rivals*. Allen Lane/Penguin Press, New York, 1994.
- GEOGHEGAN, Kate: A Policy in Tension: The National Endowment for Democracy and the U.S. Response to the Collapse of the Soviet Union. *Diplomatic History*, 2018, 772–801.
- GERŐ Márton: A civil társadalom és az emberi jogok: részvétel, mérés, mozgósítás. *Fundamentum*, 2021/4. sz. 5–22.
- GERŐ Márton: Civil society or non-profit sector? The usefulness of the concept of ‘civil society’ in understanding democratization. In: CSEPELI György – ÖRKÉNY Antal (eds.): *Hyphens 2021. Selected working papers by students of ELTE TáTK Doctoral School of Sociology*. ELTE, Budapest, 2021. 6–18.
- GERŐ Márton: Elzárkózás és fojtogató ölelés: A civil szervezetek és az állam átalakuló kapcsolata az erősödő kontroll korszakában In: FEJŐS Anna – SZIKRA Dorottya (szerk.): *Támogatás és támadás. Női civil szervezetek az illiberális demokráciában*. Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2020, 8–30.
- GERŐ Márton – FONYÓ Attila: Szektor, alszektor vagy nem szektor? Jogvédelemmel foglalkozó civil szervezetek kapcsolat hálózatainak elemzése. *Socio.hu Társadalomtudományi Szemle*, 2013/1. sz. 34–60.
- GERŐ Márton – KERÉNYI Szabina: A civil társadalom változó szerepei és a társadalmi integráció. In: KOVÁCS Imre (szerk.): *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban*. Társadalomtudományi Kutatóközpont; Argumentum, Budapest, 2020, 195–230.
- GERŐ Márton – FEJŐS Anna – KERÉNYI Szabina – SZIKRA Dorottya: From Exclusion to Co-Optation: Political Opportunity Structures and Civil Society Responses in De-Democratising Hungary. *Politics and Governance*, 2023/1. sz. 1–12.
- GESZTI Judit: Civil társadalom, civil szervezetek és az Európai Unió. *EU Working Papers*, 2003/3. sz. 83–104.

- GINSBURG, Tom – MOUSTAFA, Tamir (eds.): *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- GLASIUS, Marlies: Uncivil Society. In: ANHEIER, Helmut K. – TOEPLER, Stefan – LIST, Regina (eds.): *International Encyclopedia of Civil Society*. Springer, New York, 2009, 1583–1585.
- GLÓZER Rita: *Diskurzusok a civil társadalomról*. L' Harmattan, Budapest, 2008.
- GONCHARENKO, Galina – KHADAROO, Iqbal: Disciplining human rights organisations through an accounting regulation: A case of the 'foreign agents' law in Russia. *Critical Perspectives on Accounting*, 2020/9. sz. 1–19.
- GORDON, Marshall (ed.): *The Concise Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford University Press, Oxford, 1994.
- HABERMAS, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Századvég, Gondolat, Budapest, 1993.
- HABERMAS, Jürgen: *Between Facts and Norms*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.
- HABERMAS, Jürgen: *The Theory of Communicative Action*. 2 volumes. Beacon Press, Boston, 1987.
- HADDAD, Heidi Nichols: Judicial Institution Builders: NGOs and International Human Rights Courts. *Journal of Human Rights*, 2012/1. sz. 126–149.
- HADDAD, Heidi Nichols – MCINTOSH SUNDSTROM, Lisa: Foreign agents or agents of justice? Private foundations, backlash against non-governmental organizations, and international human rights litigation. *Law & Society Review*, 2023/1. sz. 12–35.
- HAIBACH, Marita – KREUZER, Thomas: Fundraising. In: ZIMMER, Annette – PRILLER, Eckhart (eds.): *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations work*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Heidelberg, 2004, 367–379.
- HALE, Eric T.: *A quantitative and qualitative evaluation of the National Endowment for Democracy*. Louisiana State University, Doctoral Dissertations, 2003.
- HALMAI Gábor: *Az egyesülés szabadsága: Az egyesülési jog története*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1990.
- HALMAI Gábor: A gyülekezés és az egyesülés szabadsága. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi Jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 489–525.
- HALMAI Gábor: Egy alkotmánybíróági (elő)ítélet nyomában. *Világosság*, 1996/7. sz., 34–41.
- HALMAI Gábor: Illiberal Constitutionalism? The Hungarian Constitution in a European Perspective. In: KADELBACH, Stefan (ed.): *Verfassungskrisen in der EU*. Nomos, Baden – Baden, 2018, 84–103.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Alapfogalmak. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 25–30.
- HAMLET, John C.: The Constitutionality of Russia's Undesirable NGO Law. *Journal of International Law and Foreign Affairs*, 2017/2. sz. 246–310.
- HASMATH, Reza – HILDEBRANDT, Timothy – HSU, Jennifer YJ.: Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations. *Journal of Civil Society*, 2019/3. sz. 267–284.
- HAUSER, Gerard: Civil társadalom és nyilvánosság. In: SZABÓ Márton – KISS Balázs – BODA Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Universitas – Tankönyvkiadó, Budapest, 2000, 478–499.
- Heiss, Andrew: NGOs and authoritarianism. In: DAVIES, Thomas (ed.): *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*. Routledge, London – New York, 2019, 558–572.

- HERMANN Zoltán – VARGA Júlia: *Állami, önkormányzati, egyházi és alapítványi iskolák*. In: Társadalmi Riport 2016. TÁRKI, Budapest, 2016, 311–333.
- HERROLD, Catherine – ATIA, Mona: Competing Rather than Collaborating: Egyptian Nongovernmental Organizations in Turbulence. *Nonprofit Policy Forum*, 2016/3. sz. 389–407.
- HEURLIN, Christopher: Governing Civil Society: The Political Logic of NGO-State Relations Under Dictatorship. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2010/2. sz. 220–239.
- HODWITZ, Omi: NGOs and the challenge of global terrorism. In: DAVIES, Thomas (ed.): *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*. Routledge, London – New York, 2019, 587–605.
- HUMMEL, Siri: Germany's Contested Civil Society in a Time of Politization. *Nonprofit Policy Forum*, 2022/3, 195–210.
- HUSZÁR Ákos: A civil társadalom modern fogalma. Arató András és Jean L. Cohen a kritikai elmélet rekonstrukciójáról. In: NÉMEDI Dénes – SZABARI Vera (szerk.): *Kötőjelek. ELTE Szociológia Doktori Iskola Évkönyve*. ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2005, 9–26.
- HUSZÁR Ákos: Civiltársadalom-elméletek és újosztály-elméletek a rendszerváltás után. *Civilek.hu*, 2016. <https://www.civilek.hu/egyeb/huszar-akos-tanulmany/> (2021.09.17.)
- HÜTTL Tivadar – SIMON Éva: Stratégiai pereskedés Magyarországon. In: SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi Bíraskodás: Alapjogok az ítélkezésben*. L'Harmattan, Budapest, 2013, 167–191.
- IBRAHIM, Solava – HULME, David: *Has civil society helped the poor? - A review of the roles and contributions of civil society to poverty reduction?* University of Manchester, Brooks World Poverty Institute, Working Paper, 2010, 6–12.
- JACOBS, Ronald: Civil Society. In: SCOTT, John (ed.): *Sociology: Key Concepts*. Routledge, London, 2006, 27–29.
- JAKAB András: A jogállamiság mérése indexek segítségével. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/2. sz. 187–211.
- JENKINS, Robert M.: A nonprofit szféra és a politikai rendszer kapcsolata Magyarországon. In: BALOGH Eszter – BULLAIN Nilda – SIMON Ildikó (szerk.): *Egymás jobb megértése felé. Tanulmányok az állam, az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek viszonyáról Magyarországon*. A Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány, Budapest, 1997, 7–14.
- JESSEN, Mathias Hein: *Should Civil Society be Political? The Political Role of Civil Society in Light of the Refugee Crisis*. 2017. <https://research.cbs.dk/en/publications/should-civil-society-be-political-the-political-role-of-civil-soc> (2021.03.30.)
- JUHÁSZ Attila – MOLNÁR Csaba – ZGUT Edit: *Menekültügy és migráció Magyarországon*. Heinrich-Böll-Stiftung, Prága; Political Capital, Budapest, 2017.
- JUHÁSZ Zita: A nonprofit szektor: szerepeltérések a világban. *Gazdaság & Társadalom*, 2013/2-3. sz. 39–57.
- KALDOR, Mary: The idea of global civil society. *International Affairs*, 2003/3. sz. 583–593.
- KAPITÁNY Balázs: Egy civil alszektor „államosítása”. Népesedési, népesedéspolitikai célokkal foglalkozó civil szervezetek Magyarországon 2011–2018. *Civil Szemle*, 2019/4. sz. 61–79.
- KÁKAI László: Kettős szorításban a magyar civil szervezetek. *Pólusok*, 2020/2. sz. 1–

30.

- KÁKAI László: Nemzeti Civil Alapprogram és Nemzeti Együttműködési Alap: Hasonlóságok és különbségek a régi és új támogatási alapok között. *Civil Szemle*, 2013/3. sz. 45–71.
- KÁKAI László: Van-e szerkezetei trendje a magyar nonprofit szektor fejlődésének? *Pólusok*, 2022/2. sz. 4–31.
- KEANE, John: *Civil Society and the State: New European Perspectives*. The University of Westminster Press, London, 1998.
- KEANE, John: A demokrácia legrövidebb története. (fordította: Bartók Imre) Athenaeum, Budapest, 2022.
- KEGYE Adél: Áldott szegregáció. *Fundamentum*, 2015/1. sz. 75–85.
- KELSEN, Hans: *Az államelmélet alapvonalai*. (fordította: Moór Gyula), Bíbor, Miskolc, 1927.
- KIMBERLIN, Sarah E.: Advocacy by nonprofits: Roles and practices of core advocacy organizations and direct service agencies. *Journal of Policy Practice*, 2010/3–4. sz. 164–182.
- KIS János: Demokráciából autokráciába. A rendszertipológia és az átmenet dinamikája. *Politikatudományi Szemle*, 2019/1. sz. 45–74.
- KIS János: A Szívárvány-teszt. *Beszélő*, 1996/5. sz. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-szivarvany-teszt> (2023.10.18.)
- KOCKA, Jürgen: Civil Society from the Historical Perspective. *European Review*, 2004/1. sz. 65–79.
- KONDOROSI, Ferenc: A civil társadalom mint a politikai kultúra építője. In: GERGÓ, Zsuzsanna (szerk.): *Civitas és universitas: Tudományos, közéleti konferencia*. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2000, 83–92.
- KONDOROSI Ferenc: *Civil társadalom Magyarországon*. Politika és Kultúra Alapítvány, Budapest, 1998.
- KORNAI János: The system paradigm revisited: Clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2017/1–2. sz. 232–296.
- KOVÁCS Kriszta: *Az egyenlőség felé: A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések*. L' Harmattan, Budapest, 2012.
- KOVÁCS, Kriszta: Identities, the Jurisprudence of Particularism and Possible Constitutional Challenges. In: KOVÁCS, Kriszta (ed.): *The Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central Europe*. HART PUBLISHING, OXFORD, 2023, 1–30.
- KOVÁCS Kriszta: „63. § [Egyesülési jog]” In: JAKAB, András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég, Budapest, 2009, 2318–2336.
- KOVÁCS Kriszta – NAGY Boldizsár: In the Hands of a Populist Authoritarian: The Agony of the Hungarian Asylum System and the Possible Ways of Recovery. In: STOYANOVA, Vladislava – SMET, Stijn (eds.): *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 2022, 211–235.
- KOVÁCS Kriszta – TÓTH Gábor Attila: Hungary's Constitutional Transformation. *European Constitutional Law Review*, 2011/7. sz. 183–203.
- KOVÁCS, Kriszta – TÓTH, Gábor Attila: Standing upon Stilts: Philosophical Interpretations of the European Convention on Human Rights. In: MOTOC, Iulia – PINTO DE ALBUQUERQUE, Paulo – WOJTYCZEK, Krzysztof (eds.): *New Developments in Constitutional Law. Essays in Honour of András Sajó*. Eleven International Publishing, Hollandia, 2018, 239–258.

- KÖVÉR Ágnes: Captured by State and Church: Concerns about Civil Society in Democratic Hungary. *Nonprofit Policy Forum*, 2015/2. sz. 187–212.
- KÖVÉR Ágnes: Demokrácia és civil társadalom. *Civil Szemle*, 2015/3. sz. 5–25.
- KÖVÉR Ágnes: Kérdések és összefüggések: A demokrácia és civil társadalom magyarországi kontextusokban. In: BÍRÓ Judit – PAPP Richárd – SZABÓ Miklós – GACS Katalin: *Kulcskérdések a társadalomkutatásban: 2014-2015*. ELTE TáTK, Budapest, 2016, 595-531.
- KÖVÉR Ágnes: Nemzeti Konzultáció 2018 - A családok védelméről: töprengések a konzultáció „kérdéseiről”, 2. rész. *TNTeF*, 2019/2. sz. 23–38.
- KÖVÉR Ágnes – ANTAL Attila – DEÁK Izabella: Civil Society and COVID-19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space. *Nonprofit Policy Forum*, 2021/1. sz. 93–126.
- KREKÓ, Péter: Populism in Power: The tribal Challenge. In: FORGAS, Joseph P. – CRANO, William D. – FIEDLER, Klaus (eds.): *The Psychology of Populism: The Tribal Challenge to Liberal Democracy*. Routledge, New York – London, 2021.
- KREKÓ, Péter – ENYEDI, Zsolt: Orbán’s laboratory of illiberalism. *Journal of Democracy*, 2018/3. sz. 39–51.
- KREVER, Tor: Quantifying Law: Legal Indicator Projects and the Reproduction of Neoliberal Common Sense. *Third World Quarterly*, 2013/1. sz. 131–150.
- KUMAR, Krishan: Civil társadalom, egy fogalom újrafelfedezése. *Mozgó Világ*, 1992/7. sz. 4–16.
- KUTI Éva: *Hívjuk talán nonprofitnak*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1998. <http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/hivjuk.pdf> (2023.12.18.)
- KUTI Éva – MARSCHALL Miklós: A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van. *Esély*, 1991/1. sz. 61–69.
- LARUELLE, Marlene: Negotiating Social Activism: National Minority Associations in Kazakhstan, or the Other Face of “Civil Society”. In: ZIEGLER, Charles E. (ed.): *Civil Society and Politics in Central Asia*. University Press of Kentucky, Lexington, 2015, 111–133.
- LAUFER, Samantha: A Difference in Approach: Comparing the US Foreign Agents Registration Act with Other Laws Targeting Internationally Funded Civil Society. *International Journal of Not-for-Profit Law*. 2017/1. sz. 5–11.
- LEWIS, David: Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse. *Journal of Civil Society*, 2013/3. sz. 325–340.
- LEVITSKY, Steven – WAY, Lucan A.: *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press, Cambridge, MA, 2010.
- LINZ, Juan J: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. 3. kiadás, Lynne Rienner Publishers, Boulder; London, 2000.
- LÜHRMANN, Anna – LINDBERG, Staffan I.: A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 2019/7. sz. 1095–1113.
- MAJTÉNYI László: Az információs jogok. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*. Osiris, Budapest, 2003.
- MARCINKUTÉ, Lina: Human rights defenders or state sovereignty destroyers? *Baltic Journal of Law & Politics*, 2021/2. sz. 52–77.
- MARGALIT, Lila – SHANY, Yuval: *Israel’s Counterterrorism Designation Regime: A Process in Need of Reform*. 2022. <https://www.lawfaremedia.org/article/israels-counterterrorism-designation-regime-process-need-reform> (2023.10.12.)
- MARTENS, Kerstin: Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2003/2. sz. 1–24.

- MAYER, Lloyd Hitoshi: Globalization Without a Safety Net: The Challenge of Protecting Cross-Border Funding of NGOs. *Minnesota Law Review*, 2018/102. sz. 1205–1271.
- MÁRKUS Mária: A szükségletek politizálódása - Szükségletek, társadalmi mozgalmak és civil társadalom. *Szociológiai Szemle*, 1992/3. sz.
<https://szociologia.hu/dynamic/9203markus.htm#00> (2021.09.10.)
- MALKSOO, Maria: The normative threat of subtle subversion: the return of ‘Eastern Europe’ as an ontological insecurity trope. *Cambridge Review of International Affairs*, 2019/3. sz. 365–383.
- MCADAM, Doug – KLOOS, Karina: *Deeply Divided: Racial Politics and Social Movements in Postwar America*. Oxford University Press, Oxford, 2014.
- MCCARTHY, Susan K.: In Between the Divine and the Leviathan: Faith-based Charity, Religious Overspill and the Governance of Religion in China. *The China Review*, 2017/2. sz. 65–93.
- MCGAUGHEY, Fiona: From gatekeepers to GONGOs: A taxonomy of Non-Governmental Organisations engaging with United Nations human rights mechanisms. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2018/2. sz. 111–132.
- MECHKOVA, Valeryia – LÜHRMANN, Anna – LINDBERG, Staffan I.: How Much Democratic Backsliding? *Journal of Democracy* 2017/4. sz. 162–169.
- MERCER, Claire: NGOs, Civil Society and Democratization: A Critical Review of the Literature. *Progress in Development Studies*, 2002/2. sz. 5–22.
- MERLOE, Patrick: Election Monitoring vs. Disinformation. In: DIAMOND, Larry – PLATTNER, Marc F. – WALKER, Christopher (eds.): *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2016, 135–151.
- METZ Tamás Rudolf: Movement Entrepreneurship of an Incumbent Party. The Story of the Hungarian Incumbent Party Fidesz and the Civil Cooperation Forum. Intersections. *East European Journal of Society and Politics*, 2015/1. sz. 81–100.
- MOISES, Naim: What is a GONGO: How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society? *Foreign Policy*, 2009.
<https://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/> (2021. 11. 05.).
- MOSLEY, Jennifer E.: Organizational Resources and Environmental Incentives: Understanding the Policy Advocacy Involvement of Human Service Nonprofits. *Social Service Review*, 2010/1. sz. 57–76.
- MUDDE, Cas: Europe’s Populist Surge: A Long Time in the Making. *Foreign Affairs*, 2016/6. sz. 25–30.
- MULLIGAN, Martin: On the trail of Malaysia’s weirdest animal: The GONGO. *The Round Table*, 2007/391. sz. 429–434.
- MÜLLER, Jan-Werner: *What is Populism?* University of Pennsylvania Press, Pennsylvania, 2016.
- NAGY Ádám: A magyar állam civil társadalommal szembeni hét halálos bűne. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 146–161.
- NAGY Ádám: A Nemzeti Civil Alapprogram és Nemzeti Együttműködési Alap összehasonlító elemzése. *Civil Szemle*, 2014/3. sz. 47–68.
- NAGY Ádám – NIZÁK Péter – VERCSEG Ilona: *Civil társadalom – Nonprofit világ*. Excenter kutatóközpont, Budapest, 2014.
- NAGY Ervin: *Több mint 2,2 milliárd forintos támogatás a külföldi magyar közösségeknek*.

<https://bgazrt.hu/tobb-mint-22-milliard-forintos-tamogatas-a-kulhoni-magyar-kozossegeknek/> (2022.10.26.)

- NAJAM, Adil: The Four-C's of Third Sector–Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. *Nonprofit Management and Leadership*, 2000/4. sz. 375–396.
- NÁRAI Márta: A civil szervezetek szerepe és jelentősége az egyének, közösségek, illetve a társadalom számára. *Politikai szocializáció*, 2004/4. sz. 616–634.
- NIZÁK Péter: A nagykorú magyar civil társadalom. *Politikatudományi Szemle*, 2010/2. sz. 129–136.
- O'DONNELL, Guillermo – SCHMITTER, Phillippe C. – WHITEHEAD, Laurence: *Transitions from authoritarian rule*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.
- OGLE, Greg: Anti-SLAPP Law Reform in Australia. *Review of European Community & International Environmental Law*, 2010/1. sz. 35–44.
- OLEINIKOVA, OLGA: Foreign Funded NGOs in Russia, Belarus and Ukraine: Recent Restrictions and Implications. *Cosmopolitan Civil Societies: an Interdisciplinary Journal*, 2017/3. sz. 86–94.
- ORBÁN Endre – SZAJBÉLY Katalin: A sokszínű Szívárvány-ügy: A 21/1996. (V. 17.) AB határozat elemzése. In: GYÖRFI Tamás – KAZAI Viktor Zoltán – ORBÁN Endre: *Kontextus* által világosan: A Sólyom-bíróság antiformalista elemzése. L'Harmattan, Budapest 2021, 249–270.
- ÖZAY, Müge Ensari – FURMAN, Andrzej: *A Cross-Sectional Review: Description Of The Environmental Non-Governmental Organizations Between 1980-2000 In Turkey*. Efecademy, Istambul, 2021.
- PÁLFAY Szilárd: Anyagi jogi és eljárásjogi változások a civil szervezetek nyilvántartásában (2010–2017). *Pro Futuro*, 2018/1. sz. 148–163.
- PECH, Laurent: *The Concept of Chilling Effect: Its Untapped Potential to Better Protect Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights in the EU*. Open Society Foundations, Brussel, 2021.
- PELLE Andrea – TÓTH Gábor Attila: *Demokratikus rekonstrukció*. <https://szuveren.hu/jog/demokratikus-rekonstrukcio> (2022.09.01.)
- PETTIT, Philip: Analytical Philosophy. In: GOODIN, Robert E. – PETTIT, Philip – POGGE Thomas (eds.): *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. 2nd, Blackwell Publishing Ltd., Oxford, 2007, 5–35.
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor: Civil society: A multi-layered concept. *Current Sociology*, 2014/6. sz. 812–830.
- POLYÁK, Gábor: Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy. In: POŁOŃSKA, Eva – BECKETT, Charlie *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*. Palgrave Macmillan Cham, London, 2019, 279–303.
- POLYÁK Gábor – URBÁN Ágnes: Az elhalkítás eszközei. Politikai beavatkozások a médiapiac és a nyilvánosság működésébe. *Médiakutató*, 2016/3–4. sz. 109–123.
- PRING, George W. – CANAN, Penelope: *SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*. Temple University Press, Philadelphia, 1996.
- REISINGER Adrienn: Civil szervezetek és a civil elit szerepe a társadalmi folyamatokban. *Tér és Társadalom*, 2010/2. sz. 107–119.
- ROBINSON, Nick: „Foreign Agents” in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency. *Duke Law Journal*, 2020/69. sz. 1075–1147.
- RYMSZA, Marek – ZIMMER, Annette: Embeddedness of Nonprofit Organizations:

- Government - Nonprofit Relationships. In: ZIMMER, Annette – PRILLER, Eckhart (eds.): *Future of Civil Society*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, 2004, 169–199.
- RIXER, Ádám: *Civil Society in Hungary: A Legal Perspective*. Schenk Verlag, Passau, 2015.
 - ROMANIUK, Peter – KEATINGE, Tom: Protecting charities from terrorists ... and counterterrorists: FATF and the global effort to prevent terrorist financing through the non-profit sector. *Crime Law Soc Change*, 2018/2. sz. 265–282.
 - RONIGER, Luis: Civil Society, Patronage and Democracy. *International Journal of Comparative Sociology*, 1994/3-4. sz. 207–220.
 - RUTZEN, Douglas: Aid barriers and the rise of philanthropic protectionism. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 2015/1. sz. 1–42.
 - RUTZEN, Douglas: Civil Society Under Assault. In: DIAMOND, Larry – PLETTNER, Marc F. – WALKER, Christopher (eds.): *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2016, 160–174.
 - RUZZA, Carlo: Populism and euroscepticism: Towards uncivil society? *Policy and Society*, 2009/1. sz. 87–98.
 - SALAMON, Lester M. – HEMS, Leslie C. – CHINNOCK, Kathryn: *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 2000.
https://thirdsectorimpact.eu/site/assets/uploads/page/documents-forresearchers/CNP_WP37_2000.pdf (2021.12.30.)
 - SALAMON, Lester M. – ANHEIER, Helmut K.: *Szektor születik*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1995.
 - SARKADI NAGY Márton: *Egy alapítványon keresztül önti a pénzt a kabinetiroda az Alapjogokért Központba*.
<https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/03/04/egy-alapitvanyon-keresztul-onti-a-penzet-a-kabinetiroda-az-alapjogokert-kozpontba/> (2021.12.17.)
 - SASVÁRI Nóra: *Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés*. PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2008.
 - SCHAUFLE, Brandon: *Chilling Effects from Anti-SLAPP Laws*. 2022, 1–42.
https://mpira.ub.uni-muenchen.de/113740/1/MPRA_paper_113740.pdf (2023.12.04.)
 - SCHEDLER, Andreas: *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford University Press, Oxford, 2013.
 - SEPSI Tibor – BECKER András – SARKADI NAGY Márton: *Békemenet, CÖF, CÖKA, Pestisrácok – mi fán terem, kinek szolgál a magyar gongó?*
<https://atlatszo.hu/kozpenz/2015/02/12/bekemenet-cof-coka-pestisracok-mi-fan-terem-kinek-szolgal-a-magyar-gongo/> (2021.11.22.).
 - SIDEL, Mark: Maintaining Firm Control: Recent Developments in Nonprofit Law and Regulation in Vietnam. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 2010/3. sz. 52–67.
 - SIEGEL, Daniel – YANCEY, Jenny: *The Rebirth of Civil Society*. The Rockefeller Brothers Fund, New York, 1993.
 - SIMSA, Ruth: *Gesellschaftliche Funktionen und Einflußformen von Nonprofit-Organisationen*. Habilitationsschrift, Wien, 2000.
 - SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*. Rejtjel, Budapest, 2004.

- SÓLYOM Péter: Demokrácia és gyülekezési szabadság. *Fundamentum*, 2007/1. sz. 5–17.
- SPIRES, Anthony J.: Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs. *American Journal of Sociology*, 2011/1. sz. 1–45.
- STEINBERG, Natalie: Background Paper on Congo's and QUANGOs and Wild NGOs. *Global Policy Forum*, 2001.
<https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31600-background-paper-on-congos-and-quangos-and-wild-ngos.html> (2021. 11. 10.)
- STEVENS, Daniel: Osama or the Georges: Shifting threats and state policy towards civil society in Uzbekistan. *Development and Change*, 2010/2. sz. 355–374.
- SUNATA, Ulas: Assessing the Civil Society's Role in Refugee Integration in Turkey: NGO-R as a New Typology. *Journal of Refugee Studies*, 2018/4. sz. 683–703.
- SUZEN, Simon: Civil Society. In: KIVISTO, Peter (ed.): *The Cambridge Handbook of Social Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 379–406.
- SYNOVITZ, Ron: *Attack Of The GONGOs: Government-Organized NGOs Flood Warsaw Meeting*. 2019.
<https://www.rferl.org/a/attack-of-the-gongos-government-organized-ngos-flood-warsaw-meeting/30191944.html> (2021.11.29.)
- SZABÓ Krisztina – SZENT - IVÁNYI Balázs – TÉTÉNYI András: While the cat's away, will the mice play? Government-NGO relations and the politics of aid in Hungary. In: ILIANA, Olivie – AITOR, Pérez (eds.): *Aid Power and Politics*. Routledge, Abingdon, 2019, 149–164.
- SZABÓ Máté: A jogvédő szervezetek Magyarországon a rendszerváltás után és az Európai Unió csatlakozás nyújtotta új politikai tér. *Acta Humana*, 1998/31. sz. 22–50.
- SZABÓ Máté: Civil szervezetek, civil társadalom In: PÁL Gábor (szerk.) *Politológia: A politika világa a politikatudomány szemével*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2019, 159–172.
- SZENTE Zoltán: The myth of populist constitutionalism in Hungary and Poland: Populist or authoritarian constitutionalism? *I•CON*, 2023/1. 127–155.
- SZIKRA Dorottya – VAJDA Róza: Női civil stratégiák az illiberális kormányzás tükrében. In: FEJŐS Anna – SZIKRA Dorottya (szerk.): *Támogatás és támadás. Női civil szervezetek az illiberális demokráciában*. Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2020, 107–130.
- SZÜCS Zoltán Gábor – TÓTH Csaba: Vitatézisek a civil társadalom koncepciójához. In: SZABÓ Máté (szerk.): *Civil társadalom: elmélet és gyakorlat*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 353–358.
- UITZ Renáta: Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. *I•CON*, 2015/1. sz. 279–300.
- TAKÁCS Péter: *Az államok rendszertana és tipológiája: Államelméleti elemzés*. Gondolat, Budapest, 2023.
- TESTER, Keith: *Civil Society*. Routledge, London, 1992.
- TOEPLER, Stefan: *Modeling the Government/NGO Relationship in an Era of Shrinking/Changing Spaces for Civil Society*. 48th Annual Conference of ARNOVA, San Diego, November 21–23, 2019, 1–15.
https://www.researchgate.net/publication/337720612_Modeling_the_GovernmentNGO_Relationship_in_an_Era_of_ShrinkingChanging_Spaces_for_Civil_Society

(2022.09.01.)

- TOEPLER, Stefan – FRÖHLICH, Christian: Advocacy in authoritarian contexts: the case of disability NGOs in Russia. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2020/11-12. sz. 1473–1489.
- TOEPLER, Stefan – ZIMMER, Annette – FRÖHLICH, Christian – OBUCH, Katharina: The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2020/31, 649–662.
- TOJE, Asle: State capture of civil society, effects of patronage in the Norwegian aid industry. In: TRÄGÅRDH, Lars – WITOSZEK, Nina – TAYLOR, Bron – MCKIBBEN, Bill (eds.): *Civil Society in the Age of Monitory Democracy*. Oxford Berghahn, New York, 2013, 269–288.
- TOMASZ Gábor: Erősödő egyházi jelenlét az oktatásban. *Educatio*, 2017/1. sz. 94–112.
- TORMA Judit: *A „Norvég – civil” támadások a NER-ben.*
https://ataszjelenti.blog.hu/2016/04/08/a_norveg_civil_tamadasok_a_ner-ben
(2020.11.13.)
- TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye: Értekezés az alkotmányos szabadságról.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2014.
- TÓTH Gábor Attila: Authoritarianism. In: GROTE, Rainer – LACHENMANN, Frauke – WOLFRUM, Rüdiger (eds.): *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Max Planck Foundation – Oxford University Press, Oxford, 2017, 1–14.
- TÓTH Gábor Attila: Autokráciából demokráciába: új alkotmányozási modellek vázlata. *Fundamentum*, 2022/1-2. sz. 5–22.
- TÓTH Gábor Attila: *Az alaptörvény eltörlése.*
<https://444.hu/2021/10/23/toth-gabor-attila-az-alaptorveny-eltorlese> (2022.10.30.)
- TÓTH Gábor Attila: Breaking the Equilibrium: From Distrust of Representative Government to an Authoritarian Executive. *Washington International Law Journal*, 2019/2. sz. 317–348.
- TÓTH Gábor Attila: Constitutional justice in Hungary: From the revolution under the rule of law to the revolution in the polling booths. In: COLLOT, Pierre-Alain (ed.): *Le constitutionnalisme abusif en Europe*. Mare et Martin, Paris, 2022, 119–135.
- TÓTH Gábor Attila: Constitutional Markers of Authoritarianism. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019/1. sz. 37–61.
- TÓTH Gábor Attila: Constitutional System Typology: Reflections on the Distinction Between Democracy and Non-Democracy. In: Villas, Pedro H. Bôas – Branco, Castelo – Barbosa Gouvêa, Carina – Lamenha, Bruno (eds.): *Populismo, constitucionalismo populista, jurisdição populista e crise da democracia*. Belo Horizonte MG, Casa do Direito, 2020, 310–341.
- TÓTH Gábor Attila: Demokrácia és diktatúra között: az autoritarizmus. *Fundamentum*, 2016/2-4. sz. 5–18.
- TÓTH Gábor Attila: Illiberal Rule of Law? Changing Features of Hungarian Constitutionalism. In: ADAMS, Maurice – MEUWESE, Anne – BALLIN, Ernst Hirsch (eds.): *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 386–415.
- TÓTH Gábor Attila: Legal preconditions for majoritarian democracy: The case of Hungary. *Zeitschrift für Politik*, 2021/3. sz. 307–322.
- TÓTH Gábor Attila: *Nemdemokrácia: Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai.* Oriold és Társai, Budapest, 2024.

- TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen: Értekezés a magyar alkotmányról*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009.
- TÓTH Judit: A menedékeljárás buktatói. *Állam- és Jogtudomány*, 2019/4. sz. 105–119.
- VAN DE VELDE, Jacqueline: The „Foreign Agent Problem”: An International Legal Solution to Domestic Restrictions on Non-Governmental Organizations. *Cardozo Law Review*, 2019/2. sz. 687–747.
- VAN VEEN, Wino J.M.: Civil Society in Europe and the European Convention on Human Rights. In: VAN DER PLOEG, Tymen J. – VAN VEEN, Wino J. M. – VERSTEEGH, Cornelia R. M. (eds.): *Civil Society in Europe - Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 8–34.
- VARGA Áron: A GONGO-jelenség és kormányzati civilek Magyarországon. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 234–248.
- VARGA Tamás: A „részidős polgár”. In: KELÉNYI István (szerk.): *Szöveggyűjtemény a civil társadalom fejlődése és a nonprofit szervezetek alapismeretei és menedzsment tárgyához*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Tanárképző Főiskolai Kar, Budapest, 2000, 13–15.
- VÁRDAI Márta: A civil szervezetek szerepe a társadalmi folyamatokban és a szemléletformálásban. *Pedagógiai Szemle*, 2003/9. sz.
<https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/vardai-marta-civil> (2021.03.30.)
- VERSTEEGH, Cornelia R. M.: Civil Society and Civil Society Organisations in the Institutional and Legal Framework of the European Union. In: VAN DER PLOEG, Tymen J. - VAN VEEN, Wino J. M. – VERSTEEGH, Cornelia R. M. (eds.): *Civil Society in Europe - Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 35–74.
- VERZA, Sofia: *SLAPP: the background of Strategic Lawsuits Against Public Participation*.
<https://www.ecpmf.eu/slapp-the-background-of-strategic-lawsuits-against-public-participation/> (2022.11.13.)
- VIGH Edit: A civil társadalom, mint az állam és a gazdaság közötti egyensúly közvetítő szektora. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012. 358–370.
- WALKER, Christopher: Dealing with the Authoritarian Resurgence. In: DIAMOND, Larry – PLATTNER, Marc F. – WALKER, Christopher (eds.): *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2016, 216–233.
- WEISBROD, Burton A.: A háromszektoros gazdaságban működő öntevékeny nonprofit szektor egy elmélete felé. In: KUTI Éva – MARSCHALL Miklós (szerk.): *A harmadik szektor. Tanulmányok*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1991, 1–11.
- WHITE, Gordon: Civil society, democratization and development (I): Clearing the analytical ground. *Democratization*, 1994/2. sz. 375–390.
- WHITEHEAD, Laurence: Bowling in the bronx: The uncivil interstices between civil and political society. *Democratization*, 1997/1. sz. 94–114.
- WILSON, Elisabeth A.: Restrictive National Laws Affecting Human Rights Civil Society Organizations: A Legal Analysis. *Journal of Human Rights Practice*, 2016/3. sz. 329–357.
- WU, Fengshi: Environmental GONGO Autonomy: Unintended Consequences of State Strategies in China. *The Good Society*, 2003/1. sz. 35–45.
- YOUNG, Dennis R.: Alternative Models of Government - Nonprofit Sector Relations:

Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2000/1. sz. 149–172.

- YOUNG, Iris Marion: *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, New York, 2000.
- ZOTÉÉVA, Anna – KRAGH, Martin: From Constitutional Identity to the Identity of the Constitution: Solving the Balance of Law and Politics in Russia. *Communist and Post-Communist Studies*, 2021/1-2, 176–195.
- ZUBOR Zalán: „Elmúltnyolcév” újrátöltve: ismét közpénzből kampányol a CÖF. <https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/11/26/elmultnyolcev-ujratoltve-ismet-kozpenzbol-kampanyol-a-cof/> (2021.12.17.)
- ZSOLT Péter: Az NGO-k szerepe napjainkban. Az informális politika fő aktorai. *Civil Szemle*, 2020/1. sz. 49–68.
- ZSOLT Péter: A civil társadalmunk deliberatív megszervezési kísérlete. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 249–265.

XIII. Jogforrások

1. Bírósági döntések

1.1. A magyar Alkotmánybíróság döntései

- 27/1993. (IV. 29.) AB határozat
- 22/1994. (IV. 16.) AB határozat
- 21/1996. (V. 17.) AB határozat
- 21/2001. (III. 14.) AB határozat
- 3/2019. (III. 7.) AB határozat
- 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés
- 3050/2019. (III. 14.) AB végzés
- 3049/2019. (III. 14.) AB végzés

1.2. Az Európai Unió Bíróságának döntései

- Az EUB C-78/18. számú Bizottság v. Magyarország ügyben hozott ítélete 2020. június 18. (ECLI:EU:C:2020:476)
- Az EUB C-821/19. számú Bizottság v. Magyarország ügyben hozott ítélete 2021. november 16. (ECLI:EU:C:2021:930)

1.3. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései

- *OOO Memo v. Russia*, 2840/10, Judgment of 15 March 2022.
- *Abdullayev and others v. Azerbaijan*, 69466/14, Judgment of 20 of May 2021.
- *Adana Tayad v. Turkey*, 59835/10, Judgment 21 July 2020.
- *Aliyev v. Azerbaijan*, 68762/14 and 71200/14, Judgment of 20 September 2018.
- *Association ACCEPT and Others v. Romania*, 19237/16, Judgment of 1 September 2021.

- *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria*, 62540/00, Judgment of 28 June 2007.
- *Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 74651/01, Judgment of 15 January 2009.
- *Association of Solidarity with the Oppressed v. Turkey*, 8064/13, Judgment of 9 February 2021.
- *Association Rhino and Others v. Switzerland*, 48848/07, Judgment of 11 October 2011.
- *Azizov and Novruzlu v. Azerbaijan*, 65583/13 and 70106/13, Judgment of 18 February 2021.
- *Bączkowski and Others v. Poland*, 1543/06, Judgment of 3 May 2007.
- *Bekir-Ousta and others v. Greece*, 35151/05, Judgment of 11 October 2007.
- *Bergens Tidende v. Norway*, 26132/95, Judgment of 2 May 2000.
- *Buck v. Germany*, 41604/98, Judgment of 28 July 2005.
- *Chassagnou v. France*, 25088/94, 28331/95 and 28443/95, Judgment of 29 April 1999.
- *Costel Popa v. Romania*, 47558/10, Judgment of 26 July 2016.
- *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*, 40454/07, Judgment of 10 November 2015.
- *Croatian Golf Federation v. Croatia*, 66994/14, Judgment of 17 December 2020.
- *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 19983/92, Judgment of 24 February 1997.
- *Demir and Baykara v. Turkey*, 34503/97, Judgment of 12 November 2008.
- *Democracy and Human Rights Resource Centre and Mustafayev v. Azerbaijan*, 74288/14 and 64568/16, Judgment 14 October 2021.
- *Dicle for the Democratic Party (DEP) v. Turkey*, 25141/94, Judgment of 10 December 2002.
- *Ecodefence and Others v. Russia*, 9988/13, Judgment of 14 June 2022.
- *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, 20347/07, Judgment of 5 July 2016.
- *Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey*, 23885/94, Judgment of 8 December 1999.
- *Genderdoc-M v. Moldova*, 9106/06, Judgment of 12 June 2012.
- *Goodvin v. United Kingdom*, 17488/90, Judgment of 27 March 1996.
- *Gorzelik and Others v. Poland*, 44158/98, Judgment of 17 February 2004.
- *Goussev and Others v. Finland*, 35083/97, Judgment of 17 January 2006.
- *Guseva v. Bulgaria*, 6987/07, Judgment of 17 February 2015.
- *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, 30985/96, Judgment of 26 October 2000.
- *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 25803/04, Judgment of 6 November 2009.
- *House of Macedonian Civilisation and Others v Greece*, 1295/10, Judgment of 9 July 2015.
- *Hüttl v. Hungary*, 58032/16, Judgment of 29. September 2022.
- *Identoba and Others v. Georgia*, 73235/12, Judgment of 12 August 2015.
- *Ismayilov v. Azerbaijan*, 4439/04, Judgment of 17 January 2008.
- *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation E. V. v. Germany*, 11214/19, Judgment of 10 October 2023.
- *Jafarov and Others v. Azerbaijan*, 27309/14, Judgment of 25 July 2019.
- *Jersild v. Denmark*, 15890/89, Judgment of 23 September 1994.
- *Kavala v. Turkey*, 28749/18, Judgment of 10 December 2019.
- *Koretsky and Others v. Ukraine*, 40269/02, Judgment of 3 April 2008.

- *Lajda and Others v. the Czech Republic*, 20984/05, Judgment of 9 March 2009.
- *Liberty and Others v. United Kingdom*, 58243/00, Judgment of 1 July 2008.
- *Macedonian Club for Ethnic Tolerance in Bulgaria and Radonov v. Bulgaria*, 67197/13, Judgment 28 May 2020.
- *Maestri v. Italy*, 39748/98, Judgment of 17 February 2004.
- *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, 18030/11, Judgment of 8 November 2016.
- *Mammadli v. Azerbaijan*, 47145/14, Judgment of 19 April 2018.
- *Mariya Alekhina and Others v. Russia (no. 2)*, 10299/15, Judgment of 28 November 2023.
- *Mehman Aliyev and others v. Azerbaijan*, 46930/10, Judgment of 20 May 2021.
- *Mkrtchyan v. Armenia*, 6562/03, Judgment of 11 January 2007.
- *Nasibova v. Azerbaijan*, 4307/04, Judgment of 18 October 2007.
- *National Turkish Union and Kungyun v. Bulgaria*, 4776/08, Judgment of 8 June 2017.
- *Nurettin Aldemir and Others v. Turkey*, 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 and 32138/02, Judgment of 18 December 2007.
- *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 13585/88, Judgment of 26 November 1991.
- *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, 14235/88, Judgment of 29 October 1992.
- *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 74989/01, Judgment of 20 October 2005.
- *Oya Ataman v. Turkey*, 74552/01, Judgment of 5 December 2006.
- *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*, 39534/07, Judgment of 28 November 2013.
- *Özbek and Others v. Turkey*, 35570/02, Judgment of 6 October 2009.
- *Pasko v. Russia*, 69519/01, Judgment of 22 October 2009.
- *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, 10126/82, Judgment of 21 June 1988.
- *Prager and Oberschlick v. Austria*, 15974/90, Judgment of 25 April 1995.
- *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, 44363/02, Judgment of 1 February 2007.
- *Rashad Hasanov and Others v. Azerbaijan*, 48653/13, Judgment of 7 June 2018.
- *Rasul Jafarov v. Azerbaijan*, 69981/14, Judgment of 17 March 2016.
- *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, Judgment of 13 February 2003.
- *Republican Party of Russia v. Russia*, 12976/07, Judgment of 12 April 2011.
- *Samüt Karabulut v. Turkey*, 16999/04, Judgment of 27 April 2009.
- *Savenko and Others*, 13918/06, Judgment of 14 September 2021.
- *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 26695/95, Judgment of 10 July 1998.
- *Société Colas Est and Others v. France*, 37971/97, Judgment of 16 July 2007.
- *Sunday Times v. the United Kingdom*, 6538/74, Judgment of 26 April 1979.
- *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 29221/95 and 29225/95, Judgment of 2 October 2001.
- *Steel and Morris v. The United Kingdom*, 8416/01, Judgment of 15 February 2005.
- *Szabó and Vissy v. Hungary*, 37138/14, Judgment of 12 January 2016.
- *United Communist Party of Turkey v. Turkey*, 19392/92, Judgment of 30 January 1998.
- *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, 37374/05, Judgment of 14 April 2009.
- *The Argeş College of Legal Advisers v. Romania*, 2162/05, Judgment of 8 June

2011.

- *The United Macedonian Organization Ilinden and Others v. Bulgaria*, 59491/00, Judgment of 19 January 2006.
- *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 13778/88, Judgment of 25 June 1992.
- *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 37083/03, Judgment of 8 October 2009.
- *Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*, 26698/05, Judgment 27 March 2008.
- *Tønsbergs Blad AS and Haukom v. Norway*, 510/04, Judgment of 1 June 2007.
- *Tunceli Kültür ve Dayanışma Derneği v. Turkey*, 61353/00, Judgment of 10 October 2006.
- *Zhdanov and Others v. Russia*, 12200/08, 35949/11 and 58282/12, Judgment of 16 July 2019.
- *Zhechev v. Bulgaria*, 57045/00, Judgment of 21 June 2007.
- *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, 57829/00, Judgment of 27 May 2004.
- *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, 24699/94, Judgment of 28 June 2001.
- *Vogt v. Germany*, 17851/91, Judgment of 26 September 1995.
- *Vona v. Hungary*, 35943/10, Judgment of 9 December 2013.
- *Wilson, National Union of Journalists and Others v. United Kingdom*, 30668/96, 30671/96 and 30678/96, Judgment of 2 July 2002.
- *Women on Waves and others v. Portugal*, 31276/05, Judgment of 3 February 2009.
- *Yefimov and Youth Human Rights Group v. Russia*, 12385/15 and 51619/15, Judgment of 3 July 2022.
- *Yordan Ivanov and Others v. Bulgaria*, 70502/13, Judgment of 11 January 2018.
- *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, 48135/06, Judgment of 25 June 2013.
- *Yunusova and Yunusov v. Azerbaijan (No. 2)*, 68817/14, Judgment of 16 July 2020.

2. Magyarországi jogszabályok

- 1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról
- 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról
- 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
- 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról
- 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
- 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- 2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről
- 1374/2016. (VII. 21.) Korm. határozat az ENSZ Emberi Jogi Tanács Egyetemes Időszakos Felülvizsgálati Eljárása (UPR) keretében Magyarország 2. felülvizsgálata során tett ajánlásokról
- 2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról
- 2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról.
- 2021. évi XLIX. törvény a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról
- 1071/2022. (II. 16.) Korm. határozat az ENSZ Emberi Jogi Tanács Egyetemes Időszakos Felülvizsgálati Eljárása (UPR) keretében Magyarország 3. felülvizsgálata

során tett ajánlásokról

- 2023. évi LXXXVIII. törvény a nemzeti szuverenitás védelméről.

3. Külföldi nemzeti jogforrások

- Algéria:
 - 1966: Büntető Törvénykönyv (2006. évi módosítás)
 - 2012: Egyesületekről szóló törvény;
 - 2012: Tájékoztatásról szóló törvény;
 - 2020: A Büntető Törvénykönyvről szóló 66-156. sz. rendeletet módosító és kiegészítő 20-06. sz. törvény
- Amerikai Egyesült Államok:
 - 1938: A külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvény
- Argentína:
 - 2011: Pénzügyi hírszerző egységről szóló 30/2011. sz. határozat
- Ausztrália:
 - 2018: Külföldi befolyás átláthatóságáról szóló törvény
- Ausztria:
 - 2015: Szövetségi törvény az iszlám vallási szervezetek külföldi jogi kapcsolatairól
- Azerbajdzsán:
 - 2000: Civil szervezetekről szóló törvény (2013. évi módosítás);
 - 2003: Az állami nyilvántartásról és a jogi személyek állami nyilvántartásáról szóló törvény;
 - 2015: Nem kormányzati szervezetek, valamint a külföldi nem kormányzati szervezetek fióktelepeinek vagy képvisleti irodáinak tevékenységének vizsgálatára vonatkozó szabályok;
 - 2023: A bűncselekményből származó vagyon legalizálása és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló törvény
- Bangladesb:
 - 2012: Hirdetmény a külföldi és külföldről segítséget kapó, Bangladesben működő nem kormányzati szervezetek munkafolyamatairól
- Belarusz:
 - 1961: Büntető Törvénykönyv (2022. évi módosítás);
 - 1994: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2013. évi módosítás);
 - 2021: Szélsőségekről szóló törvény
- Bhután:
 - 2007: Civil szervezetekről szóló bhutáni törvény
- Costa Rica:
 - 1998: 8204. sz. törvény a kábítószerekről és pszichotróp anyagokról, a nem engedélyezett kábítószerekről, az ezzel kapcsolatos tevékenységekről, a pénzmosásról és a terrorizmus finanszírozásáról (2009. évi módosítás);
 - 2011: Egyesületekről szóló törvény
- Dél-Afrika:
 - 2008: Fogyasztóvédelmi törvény
- Dél-Szudán:
 - 2016: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény
- Ecuador:
 - 2013: 16. sz. elnöki rendelet;

- 2017: Társadalmi szervezetek jogi személyiségének megadásáról szóló rendelet
- Egyesült Arab Emírségek:
 - 2017: Nem kormányzati szervezeteket szabályozó 12. sz. törvény a Dubaji Emírátságban
- Egyiptom:
 - 2015: Terrorizmusellenes törvény;
 - 2015: Terrorista entitásokról szóló törvény (2020. évi módosítások);
 - 2019: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény;
 - 2019: Civil szervezetekről szóló 149. sz. törvény
- El Salvador:
 - 1996: Nonprofit egyesületekről és alapítványokról szóló törvény
- Eritrea:
 - 2005: 145/2005. sz. rendelet
- Etiópia:
 - 1966: Társaságokról szóló törvény;
 - 2019: Civil társadalmi szervezetekről szóló 1113/2019. sz. kiáltvány
- Görögország:
 - 2020: A 3063. sz. közös miniszteri határozat;
 - 2020: A 10616. sz. miniszteri határozat
- Guatemala:
 - 2020: Fejlesztési célú nem kormányzati szervezetekről szóló törvény reformjairól szóló 4-2020 sz. rendelet
- India:
 - 1860: Büntető Törvénykönyv (2021. évi módosítás);
 - 2010: Külföldi hozzájárulásokról szóló törvény;
 - 2013: Társadalmi szervezetekről szóló törvény;
 - 2020: Külföldi hozzájárulásokról szóló törvény (módosítás)
- Indonézia:
 - 2011: Hírszerzési törvény;
 - 2013: Társadalmi szervezetekről szóló törvény;
 - 2022: Büntető Törvénykönyv
- Irán:
 - 2005: Végrehajtó jellegű szabályok nem kormányzati szervezetek létrehozásáról és tevékenységeiről
- Izrael:
 - 2016: Civil szervezetekről szóló törvény („átláthatósági törvényjavaslat”);
 - 2016: Terrorizmus elleni törvény
- Írország:
 - 1997: Választójogi törvény (2001 évi módosítás)
- Jordánia:
 - 1960. évi 16. törvény;
 - 1994: Büntető Törvénykönyv (2019. évi módosítás);
 - 2007: A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló törvény;
 - 2008: Egyesületekről szóló törvény (2009. évi módosítás)
- Kambodzsa:
 - 2015: Országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény
- Katar:
 - 2004: 12. sz. törvény a magánszervezetekről és alapítványokról;

- 2011: 4. sz. határozat a magánszervezetek és alapítványok adománygyűjtésének és külföldi utalásainak szabályozásáról
- Kazahsztán:
 - 2016: A közigazgatási törvénykönyv;
 - 2016: Fizetésekre vonatkozó törvény
 - Kenya:
 - 1990: A civil szervezetek koordinációjáról szóló törvény
 - Kirgizisztán:
 - 2021: Hamis információk elleni védelemről szóló törvény
 - Kína:
 - 1999: A társadalmi egyesületek nyilvántartásáról és irányításáról szóló rendelet;
 - 2010: A SAFE közleménye a belföldi intézményeknek vagy általuk adományozott külföldi devizák adminisztrációjáról;
 - 2016: A Kínai Népköztársaság jótékonysági törvénye;
 - Lesotho:
 - 1966: Társaságokról szóló törvény (2001. évi módosítás)
 - Malajzia:
 - 1966: Társaságokról szóló törvény;
 - 1976: Büntető Törvénykönyv (2021. évi módosítás)
 - Marokkó:
 - 1958: 1-58-376 sz. rendelet az egyesületek alapításának jogáról (1973. és 2002. évi módosítás)
 - Mauritánia:
 - 2021: 004. sz. törvény az egyesületekről, alapítványokról és hálózatokról
 - Mexikó:
 - 2012: Tiltott jövedelmekkel folytatott műveletek megelőzéséről és azonosításáról szóló szövetségi törvény;
 - 2013: 02/2013. sz. megállapodás a jogellenesen szerzett jövedelmekkel kapcsolatos tevékenységek megelőzéséről és azonosításáról szóló szövetségi törvényben ismertetett általános szabályok közzétételéről 1., 2., 3. és 6. melléklete.
 - Mozambik:
 - 1990: A 8/91. sz. törvény az egyesületekről
 - Namíbia:
 - 2012: A pénzügyi hírszerzésről szóló 2012. évi 13. sz. törvény
 - Nepál:
 - 2022: Választási magatartási kódex
 - Nicaragua:
 - 2018: A pénzügyi elemzési osztályról szóló 2018. évi 976. sz. törvény;
 - 2020: Külföldi ügynökökről szóló törvény
 - Niger:
 - 2022: 2022-182. sz. rendelet az egyesületekről szóló 1984. évi 84-06. sz. rendelet módosításáról és kiegészítéséről
 - Nigéria:
 - 2014: Azonos neműek házasságának tilalmáról szóló törvény
 - Oroszország:
 - 1966: Büntető Törvénykönyv (2020. és 2023. évi módosítás)
 - 1995: Közhatalmi szervezetekről szóló törvény (2014. évi módosítás);
 - 2002: A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló 115-

- FZ szövetségi törvény;
 2012: Törvény egyes jogalkotási aktusok módosításáról az Orosz Föderációban a nem kereskedelmi szervezetek tevékenységeinek szabályozása vonatkozásában (Külföldi ügynökökről szóló törvény, 2014. évi módosítás);
 2020: 530-FZ sz. szövetségi törvény;
 2022: A külföldi befolyás alatt álló személyek tevékenységének ellenőrzéséről szóló törvény
- Pakisztán:
 - 2014: Khyber Pakhtunkhwa (tartomány) emberi jogok előmozdításáról, védelméről és érvényesítéséről szóló törvénye
 - Panama:
 - 2005: Az 524. sz. végrehajtási rendelet
 - Peru:
 - 2006: 28925. sz. törvény
 - Ruanda:
 - 2012: Nemzeti nem kormányzati szervezetek szervezeti és működési rendjéről szóló törvény
 - Sierra Leone:
 - 2009: Nem kormányzati szervezetekről szóló felülvizsgált szabályzat;
 - 2009: Civil szervezetekről szóló törvény
 - Szaúd-Arábia:
 - 2015: A civil szervezetekről és egyesületekről szóló törvény
 - Szenegál:
 - 1965: Büntető Törvénykönyv (2021. évi módosítás)
 - Szerbia:
 - 2017: A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről szóló törvény (2020. évi módosítás)
 - Szudán:
 - 2006: Önkéntes és humanitárius munkáról szóló törvény
 - Uganda:
 - 2016: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény
 - Üzbegisztán:
 - 1999: Nem kormányzati nonprofit szervezetekről szóló törvény (2004-2016. évi módosítás)
 - Tanzánia:
 - 2016: Információhoz való hozzáférésről szóló törvény;
 - 2016: Médiaszolgáltatásokról szóló törvény
 - Tajvan:
 - 2011: Egyesületekről szóló törvény
 - Tádzsikisztán:
 - 2007: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2021. évi módosítás);
 - 2009: A jogi személyek és egyéni vállalkozók állami nyilvántartásba vételéről szóló törvény;
 - 2015: Közhasznú társaságokról szóló 2007. évi törvény módosításai
 - Thaiföld:
 - 1908: Büntető Törvénykönyv
 - Törökország:
 - 1926: Polgári törvénykönyv;
 - 1991: Terrorizmus ellenes törvény;

- 2004: Egyesületekről szóló törvény (2018. évi módosítás);
- 2020: Tömegpusztító fegyverek elterjedésének megelőzéséről és finanszírozásáról szóló törvény;
- Türkmenisztán:
 - 2013: 12792. sz. elnöki rendelet a külföldi projektek állami bejegyzéséről, a felajánlott technikai és pénzügyi segítségről, humanitárius segítségnyújtástól és segélyekről;
 - 2014: Közhasznú egyesületekről szóló törvény (2017. évi módosítás)
- Venezuela:
 - 2010: A politikai szabadság és a nemzeti önrendelkezés védelméről szóló törvény;
- Vietnám:
 - 2009: 93. sz. határozat a nemzetközi nem kormányzati szervezetektől kapott segély kezelését és felhasználását szabályozó rendelet kibocsátásáról;
 - 2010: 45/2010/ND-CP számú rendelet az egyesületek létrehozásáról, működéséről és irányításáról
- Zambia:
 - 2009: Nem kormányzati szervezetekről szóló törvény
- Zimbabwe:
 - 2001: Önkéntes magánszervezetekről szóló törvény
 - 2012: Választójogi törvény

4. Európai uniós jogi dokumentumok

- Az Európai Bizottság 2022/758 ajánlása.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022H0758&from=EN> (2022.11.13.)
- Európai Bizottság: *Februári kötelezettségsszegési eljárási csomag: főbb határozatok.*
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_24_301 (2024.02.08.)
- Európai Parlament: Jelentés a határokon átnyúló európai egyesületekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról. (COM/2023/516)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0516&qid=1716206051912>
 (2024.05.20.)
- Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a közéletben részt vevő személyeknek a nyilvánvalóan megalapozatlan vagy visszaélésszerű bírósági eljárásokkal (közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel) szembeni védelméről (COM/2022/177)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177>
 (2023.06.04.)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1069 irányelve (2024. április 11.) a közéletben részt vevő személyeknek a nyilvánvalóan megalapozatlan keresetekkel vagy visszaélésszerű bírósági eljárásokkal („közéleti részvételt akadályozó stratégiai perekkel”) szembeni védelméről.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401069
 (2024.05.19)
- Az Európai Parlament és a Tanács irányelve (javaslat) a harmadik országok nevében végzett érdekképviselő átláthatóságára vonatkozó harmonizált belső piaci követelmények megállapításáról és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról.
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1916cc5e-99c7-11ee-b164-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF (2024.06.10.)

- EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala: *Iránymutatás az emberi jogi jogvédők védelméről*. Organization for Security and Co-operation in Europe, 2014.
<https://www.osce.org/hu/odihr/128076?download=true> (2022. 03. 06.)
- Expert Council on NGO Law: *Non-governmental Organizations and the Implementation of Measures Against Money Laundering and Terrorist Financing*. 2022, 26.
<https://rm.coe.int/expert-council-moneyval-study-17-05-2022-en/1680a68923> (2022.11.11.)
- FATF: *Public Consultation on the Revision of the Interpretive Note to Recommendation 8 (Non-profit organisations)*.
<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/public-consultation-npo-inr8.html> (2023.10.15.)
- FATF: *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations*. 2023.
<https://www.fatfgafi.org/content/dam/fatfgafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf> (2023.10.19.)
- FRA: *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*. 2017.
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf (2023.01.17.)
- OHCHR: *Joint NGO Report on the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) Articles 18, 19 & 21*. 2020.
https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/JPN/INT_CCPR_CSS_JPN_43452_E.pdf (2022.11.17.)
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Guidelines on Freedom of Association*. OSCE/ODIHR, Poland, 2015.
<https://www.osce.org/odihr/132371?download=true> (2022.03.04.)
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders*. Warsaw, 2014.
<https://www.osce.org/files/f/documents/c/1/119633.pdf> (2023.09.14.)
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights*. 2023.
<https://www.osce.org/files/f/documents/d/5/543240.pdf> (2023.10.07.)
- A Velencei Bizottság 919/2018. sz. véleménye.
<https://www.osce.org/hu/odihr/386636?download=true> (2020.11.12.)
- A Velencei Bizottság 941/2018. sz. véleménye. 12-13.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)035-e) (2020.11.20.)
- Venice Commission – OSCE/ODIHR: *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)*. Strasbourg, Warsaw, 2019.
[https://www.rightofassembly.info/assets/downloads/OSCE_Guidelines_on_Freedom_of_Assembly_\(Third_Edition\).pdf](https://www.rightofassembly.info/assets/downloads/OSCE_Guidelines_on_Freedom_of_Assembly_(Third_Edition).pdf) (2023.09.14.)
- United Nations: *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement> (2023.01.03.)

5. Nemzetközi civil szervezetek indexei és jelentései

- Amnesty International: *Afghanistan*. <https://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/south-asia/afghanistan/report-afghanistan/> (2022.11.17.)
- Amnesty International: *Ireland: Human rights organizations under threat from draconian law as Amnesty could face criminal charges*. 2017. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/12/ireland-human-rights-organizations-under-threat-from-draconian-law-as-amnesty-could-face-criminal-charges/> (2023.01.01.)
- Amnesty International: *Laws designed to silence? The Global Crackdown on civil society organizations*. 2019. <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3096472019ENGLISH.PDF> (2021.05.05.)
- Amnesty International: *North Korea*. <https://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/east-asia/north-korea/report-korea-democratic-peoples-republic-of/> (2022.11.17.)
- Amnesty International: *Space for civil society and dissent is shrinking: Amnesty International India Executive Director*. 2016. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/08/aakar-patel-answers-questions/> (2023.10.10.)
- Amnesty International: *Turkey: Weaponizing Counterterrorism*. 2020, 11. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/07/EUR4442692021ENGLISH.pdf> (2022.11.17.)
- Amnesty International Ireland: *Amnesty welcomes quashing of SIPO's decision on OSF grant*. 2018. <https://www.amnesty.ie/amnesty-welcomes-quashing-of-sipos-decision-on-osf-grant/> (2023.01.01.)
- BTI Transformation Index: *Methodology*. <https://bti-project.org/en/methodology> (2023.02.03.)
- BTI Transformation Index: *Political Transformation*. <https://bti-project.org/en/reports/global-dashboard?&d=D&cb=00000> (2023.02.03.)
- BTI: *2022 Codebook for Country Assessments*. https://btiproject.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI2022_Codebook.pdf (2023.02.03.)
- CIVICUS: *About*. <https://findings2021.monitor.civicus.org/about.html> (2022.12.04.)
- CIVICUS: *Methodology*. <https://findings2021.monitor.civicus.org/methodology.html> (2022.12.04.)
- CIVICUS: *Sri Lanka*. https://www.civicus.org/documents/UPR42_JointCIVICUS_SriLanka.pdf (2022.11.30.)
- Coalition Against SLAPPs in Europe (2023): *SLAPPs: Increasingly Threatening Democracy in Europe*. <https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf> (2023.12.18.)
- EIU: *Democracy Index 2022*. <https://cutt.ly/DemocracyIndex2022> (2023.02.03.)
- European Civic Forum – Civic Space Watch: *Civic Space Report: Bulgaria*. 2023. <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2023/03/Civic-Space-Report-2023-BULGARIA-European-Civic-Forum.pdf> (2023.10.31.)
- Freedom House: *Cameroon*. <https://freedomhouse.org/country/cameroon/freedom-world/2022> (2022.10.13.)

- Freedom House: *Central African Republic*. <https://freedomhouse.org/country/central-african-republic/freedom-world/2022> (2022.10.25.)
- Freedom House: *Countries and Territories*. 2020. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> (2022.03.16.)
- Freedom House: *Eritrea*. <https://freedomhouse.org/country/eritrea/freedom-world/2022> (2022.10.22.)
- Freedom House: *Freedom in the World*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world> (2022.12.02.)
- Freedom House: *Freedom in the World Research Methodology*. <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology> (2022.12.02.)
- Freedom House: *Israel*. <https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world/2022> (2022.10.12.)
- Freedom House: *Kosovo*. <https://freedomhouse.org/country/kosovo/nations-transit/2022> (2022.09.28.)
- Freedom House: *Nations in Transit Methodology*. <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology> (2023.09.21.)
- Freedom House: *Nations in Transit*. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit> (2023.09.21.)
- Freedom House: *Paraguay*. <https://freedomhouse.org/country/paraguay/freedom-world/2022> (2022.10.21.)
- Freedom House: *Romania*. <https://freedomhouse.org/country/romania/nations-transit/2022> (2022.09.29.)
- Freedom House: *Somalia*. <https://freedomhouse.org/country/somalia/freedom-world/2022> (2022.10.20.)
- Freedom House: *Syria*.: <https://freedomhouse.org/country/syria/freedom-world/2022> (2022.11.28.)
- Human Rights Watch: *Uzbekistan: Registration Barriers for Independent Groups*. <https://www.hrw.org/news/2021/01/07/uzbekistan-registration-barriers-independent-groups> (2023.07.31.)
- International Center for Not-for-Profit Law Digitális Jogi Könyvtára <https://www.icnl.org/resources/library> (2022.05.15.)
- ICNL: *Algeria*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/algeria> (2022.11.23.)
- ICNL: *Bangladesh*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/bangladesh> (2022.11.24.)
- ICNL: *Belarus*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/belarus> (2022.11.24.)
- ICNL: *Brazil*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/brazil> (2022.09.18.)
- ICNL: *Cambodia*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/cambodia> (2022.09.18.)
- ICNL: *Closing Civic Space for Climate Activist*. 2020. <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Climate-Change-and-Civic-Space-Briefervf.pdf> (2022.10.12.)
- ICNL: *El Salvador*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/el-salvador> (2022.09.18.)

- ICNL: *FARA's Double Life Abroad: How FARA is Used to Justify Laws that Target Civil Society around the World*. <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/FARA-Abroad-05.26.2021.pdf> (2021.06.21.)
- ICNL: *Malaysia*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/malaysia> (2022.09.19.)
- ICNL: *Panama*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/panama> (2022.09.26.)
- ICNL: *South Sudan*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/south-sudan> (2023.01.02.)
- ICNL: *Uganda*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/uganda> (2022.09.25.)
- ICNL: *Tajikistan*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/tajikistan> (2022.09.23.)
- ICNL: *Turkey*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/turkey> (2022.09.25.)
- ICNL: *Yemen*. <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/yemen> (2022.09.26.)
- ICNL – MG Consulting: *Assessment of the Legal Framework for Non-Governmental Organizations in the Republic of Azerbaijan*. https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_Assessment_NGO-Law-Azerbaijan-Oct-2017-fv.pdf (2022.11.27.)
- Musila, Godfrey: *The Spread of Anti-NGO Measures in Africa: Freedoms Under Threat*. 2019. <https://freedomhouse.org/report/special-report/2019/spread-anti-ngo-measures-africa-freedoms-under-threat> (2022.10.14.)
- Public Participatipn Project: *What is a SLAPP?* <https://anti-slapp.org/what-is-a-slapp> (2022.11.13.)
- Reporters Without Borders: *Methodology used for compiling the World Press Freedom Index*. https://rsf.org/en/index-methodologie-2022?year=2022&data_type=general (2022.12.04.)
- United Nations Security Council: *Resolution 1617 (2005)*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/446/60/PDF/N0544660.pdf?OpenElement> (2023.11.25.)
- United Nations: *Nicaragua: UN experts denounce arbitrary shutdown of civil society organisations*. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/nicaragua-un-experts-denounce-arbitrary-shutdown-civil-society-organisations> (2023.11.02.)
- USAID: *Kuwait 2021 Human Rights Report*. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/313615_KUWAIT-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf (2022.10.24.)
- V-Dem: *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* University of Gothenburg, V-Dem Institute, 2022. https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf (2022.12.06.)
- V-Dem: *The V-Dem Project*. <https://www.v-dem.net/about/v-dem-project/> (2022.12.06.)
- V-Dem: *Varieties of Democracy – Codebook*. University of Gothenburg, V-Dem Institute, 2022. <https://www.v-dem.net/documents/1/codebookv12.pdf> (2022.12.16.)

XIV. Internetes hivatkozások

- A Bethlen Gábor Alap: <http://archive.bgazrt.hu/magunkrol/tevekenysegunk/> (2022.10.26.)
- A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvénynek az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében történő hatályon kívül helyezéséről című törvényjavaslat.
<https://www.parlament.hu/irom41/11058/11058.pdf> (2020.11.13.)
- A Nemzeti Együttműködési Alap weblapja.
<https://civil.info.hu/nea/kezdolap/bemutakozas/index.html> (2021.05.25.)
- A Nyílt Társadalom Alapítványok összefoglalója a Stop Soros törvénycsomagról.
<https://www.opensocietyfoundations.org/publications/how-open-society-foundations-are-defending-free-speech-hungary/hu> (2020.11.15.)
- A Magyar Helsinki Bizottság beadványai az Emberi Jogok Európai Bíróságához.
https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Application_HHC_SS3.pdf,
https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Application_HHC_25_percent.pdf (2020.11.19.)
- Az amerikai Igazságügyi Minisztérium tanácsadói véleményei:
<https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1232921/download>
<https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1287616/download>
<https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1217636/download> (2021.06.21.)
- Az Amnesty International Alkotmánybírósághoz benyújtott panasza.
https://www.amnesty.hu/data/file/4270-20181011_ai_ab_benyujtott_final.pdf?version=1415642342 (2020.11.12.)
- ÁSZ: *Mindent a civil szervezetek ellenőrzéséről.*
<https://www.asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/mindent-a-civil-szervezetek-ellenorzeserol> (2022.07.22.)
- Civilizáció: <https://civilizacio.net/hu/rolunk/misszink> (2023.09.24.)
- Civilizáció: *Újabb eszközzel próbálják ellehetetleníteni a független civil szervezeteket.*
<https://civilizacio.net/hu/hirek-jegyzetek/jabb-eszkzzel-prbljk-ellehetetleniti-a-fuggetlen-civil-szervezeteket> (2023.09.24.)
- Civil Georgia: *Ruling Party Contests Civic Space.* <https://civil.ge/archives/508005> (2022.10.07.)
- Civil Információs Portál: *Külföldről támogatott szervezetek listája.*
https://civil.info.hu/kezdolap/civiltudastar/kulfoldrol_tamogatott_civil_szervezetek/index.html (2021.01.27.)
- Civil Közoktatási Platform: *Újabb menekülőút zárulhat be - Támadás a magániskolák ellen?*
<https://ckpinfo.hu/2020/01/15/ujabb-menekulout-zarulhat-be-tamadas-a-maganiskolak-ellen/> (2021.03.30.)
- Emberség Erejével Alapítvány: *Az Európai Bizottsághoz fordul az Emberség Erejével Alapítvány.*
<https://www.emberseg.hu/2020/09/28/az-europai-bizottsaghoz-fordul-az-emberseg-erejevel-alapitvany/> (2021.04.07.)
- Európai Bizottság sajtóközleménye 2019. július 25.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_4260 (2020.11.19.)
- Magyar Helsinki Bizottság: *Kitiltották a civileket a börtönökből.*
<https://helsinki.hu/a-menekultek-segitoinek-buntetojogi-fenyegetese-unios-jogba-utkozik/> (2022.07.22.)

- Magyar Helsinki Bizottság: *Állami szervek felmondták a megállapodásaikat a Helsinki Bizottsággal.*
<https://helsinki.hu/allami-szervek-felmondtak-a-megallapodasaikat-a-helsinki-bizottsaggal/> (2022.08.31.)
- Magyarország Kormányának javaslata a Stop Soros törvénycsomagról.
<https://www.kormany.hu/download/c/9a/41000/STOP%20SOROS%20T%C3%96RV%C3%89NYCSOMAG.pdf> (2020.11.12.)
- NIOK: *ÁSZ vizsgálat – elindult az ÁSZ ellenőrzése a „közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző” civil szervezetek körében.*
<https://www.nonprofit.hu/hirek/ASZ-vizsgalat--elindult-az-ASZ-ellenorzese-a-kozelet-befolyasolasara-alkalmas-tevekenyseget-vegzo-civil-szervezetek-koreben> (2022.07.27.)
- The National Endowment for Democracy: History.
<https://www.ned.org/about/history/> (2021.11.19.)
- TASZ: *Álláspont a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról és az ezzel összefüggő egyes törvények módosításáról.*
<https://tasz.hu/allasfoglalas-civilelles-torveny-2021?cv=1> (2022.07.28.)
- TASZ: *Tudnivalók a civil szervezetek számára a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényről.*
<https://tasz.hu/cikkek/tudnivalok-civil-szervezetek-szamara-a-kulfoldrol-tamogatott-szervezetek-atlathatosagarol-szolo-torvenyrol> (2020.11.11.)
- T/19776 számú törvényjavaslat. <https://www.parlament.hu/irom40/19776/19776.pdf> (2020.11.12.)
- T/333. számú törvényjavaslat. <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf> (2020.11.12.)
- T/6222. számú törvényjavaslat a nemzeti szuverenitás védelméről.
<https://www.parlament.hu/irom42/06222/06222.pdf> (2023.12.23.)

XV. Saját készítésű táblázatok

- Restrictions in Each Country: <https://airtable.com/shrrZqvc9NDgpnSIU> (2022.12.09.)
- Impediments to the Registration Procedure: <https://airtable.com/shr2oOfyCP2VMT1rG> (2022.12.09.)
- Re-registration Procedure: <https://airtable.com/shrMQZxV0h7vT8YLu> (2022.12.09.)
- Increasing Administrative Burdens: <https://airtable.com/shrY1gXZ0KWxVivrq> (2022.12.09.)
- Restriction of Foreign Funds: <https://airtable.com/shrGdxzxcGNEBYhQ1> (2022.12.09.)
- Laws against Money Laundering and/or Terrorism: <https://airtable.com/shrGFAXmQATUpTrIN> (2022.12.09.)
- Restrictions on CSOs' Freedom of Expression/Advocacy: <https://airtable.com/shr5FN4AnniA0pWyu> (2022.12.09.)
- Characteristics of the models: <https://airtable.com/appg4yqx82uvbGmRr/shrV5c65nSdgHIGd3> (2024.06.02.)