

DEÁK IZABELLA*

A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek típusai: a GONGO-jelenség

*Types of Government-Organized Non-Governmental Organizations:
The GONGO Phenomenon*

ABSZTRAKT

A tanulmány a civil társadalom egyik legmeghatározóbb szereplőit, a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) és a kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek (GONGO-k) fogalmi elhatárolását és különbségeit ismerteti, illetve meghatározza a GONGO-k típusait (professzionális, diffúz, „demokratizáló” és „lobbi”). A kategorizálás következtében láthatóvá válik, hogy a GONGO-k különböző típusai – bár különböző mértékben – kiváló eszközei a kormányoknak arra, hogy átalakítsák a hatalommal szembeni kritikus véleményeket is megfogalmazó civil társadalom szerkezetét.

Kulcsszavak: civil társadalom, állam és társadalom viszonya, civil szervezetek, társadalmi kontrollfunkció, nem kormányzati szervezet (NGO), kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezet (GONGO)

ABSTRACT

My study describes the conceptual dividing lines and differences between one of the most important actors in civil society, the non-governmental organizations (NGOs) and government-organized non-governmental organizations (GONGOs). Furthermore, it classifies the different types of GONGOs (professional, diffuse, “democratizing”, “lobby”). Following the classification, it becomes clear that to various degrees, the different types of GONGOs are excellent tools in the hands of governments to reshape the structure of the civil society which articulates critical views of the government.

Keywords: civil society, state-society relations, civil organizations, social control function, non-governmental organization (NGO), government-organized non-governmental organization (GONGO)

Jelen tanulmány célja, hogy fogalmi megalapozását adja a civil társadalom egyik legmeghatározóbb szereplőit, a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) és az NGO-k civil társadalmi pozícióját imitáló, kormányzat által létrehozott nem kor-

* Deák Izabella, PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; e-mail: deakizabella1990@gmail.com. A tanulmány elkészítését az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007. számú, „Tehetségből fiatal kutató – A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban” című projekt támogatta.

mányzati szervezetek (GONGO-k) közötti különbségtételnek. Hipotézisem egyrészt az, hogy az autoriter rendszerek¹ kormányai arra törekszenek, hogy a GONGO-kat felhasználják saját hatalmi célkitűzéseik megvalósítására, és az egyes szakpolitikai kérdésekben a véleményüket nyilvánosan kifejtő független NGO-kat lecserélik az általuk létrehozott GONGO-kra és ezek „szakpolitikai” álláspontjára. Másrészt úgy gondolom, a demokratikus rendszerek kormányai által létrehozott GONGO-k működésében is tetten érhetők a létrehozó kormány hatalmi célkitűzései, amelyek bármikor felülírhatják a GONGO-k azon tevékenységeit, amelyek az alulról szerveződő civil társadalom támogatására irányulnak. Ezáltal a GONGO-k különböző kategóriái – bár különböző mértékben – kiváló eszközei a kormányoknak arra, hogy átalakítsák a hatalommal szembeni kritikus véleményeket is megfogalmazó civil társadalom szerkezetét, amely következtében a független NGO-k hangját elnyomja a GONGO-k propagandája. Továbbá az autoriter rendszerekben a GONGO-k létrehozása kiegészíti azokat a jogszabályban deklarált korlátozó mechanizmusokat (a külföldről érkező támogatások korlátozása,² a civil szervezetek finanszírozási rendszerének állami központosítása, külföldi szervezetek bezárása/kiutasítása az adott országból, bizonyos tevékenységek bűncselekménnyé nyilvánítása, nyilvántartásba vételi eljárás megnehezítése, újrabejegyzési eljárás kötelezővé tétele stb.), amelyek megnehezítik az NGO-k működését és tevékenységeik megvalósítását.

E jelenségeket mint a tanulmány 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, illetve a „demokratizáló” és a „lobbi” GONGO-k elhatárolásával (bár az utóbbi fogalom páros helyett más elnevezéseket alkalmaznak), a szakirodalom általában csupán egy-egy kategória bemutatására törekszik (ország tanulmányok), 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 GONGO kategóriát nemcsak az NGO-któl lehet markánsabban elkülöníteni, hanem az egyes GONGO típusok egymáshoz való viszonya is sokkal szemléletesebb, hiszen láthatóvá válik, hogy az egyes GONGO kategóriákban milyen hatalmi dinamikák érvényesülnek, és hogy melyik kategóriát pontosan milyen célra használja fel a létrehozó kormány.

¹ Az autoriter rendszer leírására sokféle megoldás létezik a politikatudomány és az alkotmányelmélet körében. A tanulmányban a demokrácia kontra autokrácia páros fogalmi keretében az autokrácián belül helyezem el az autoritarizmust. Lásd TÓTH Gábor Attila: Autokráciából demokráciába: új alkotmányozási modellek vázlata. *Fundamentum*, 2022/1–2, 5–22.; TÓTH Gábor Attila: Constitutional Markers of Authoritarianism. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019/1, 37–61. (DOI: 10.1007/s40803-018-0081-6) A legújabb autokráciák természetrajzáról lásd részletesebben 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, 239–296. (DOI: 10.1556/032.2016.66.4.1); Kis János: Demokráciából autokráciába. A rendszertipológia és az átmenet dinamikája. *Politikatudományi Szemle*, 2019/1, 45–74. (DOI: 10.30718/POLTUD.HU.2019.1.45)

² Lásd részletesebben DEÁK Izabella: A civil szervezetek külföldi támogatása és a korlátozások típusai. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/10, 425–439.; DEÁK Izabella: A külföldi támogatások korlátozására vonatkozó jogszabályok és az érintett jogszabályokat megsértő civil szervezetek szankcionálásának módjai. *Közjogi Szemle*, 2022/2, 48–59.

1. A civil társadalom

Elméleti megközelítések sokasága foglalkozik a civil társadalommal, de eltérő perspektívákból közelítik meg. Egy történelmi és országspecifikus kategóriáról van szó, tehát a civil társadalom fogalma, tartalma történelmi koronként és földrajzi elhelyezkedéstől függően folyamatosan változik.³

A civil társadalmat a kutatók többsége a demokratikus társadalmi kölcsönhatások színtereként értelmezi. A civil társadalom közegében „*érvényesülnek az emberi jogok, a polgárok az általuk alkotott szervezetekkel vagy kezdeményezésekkel alakítják, befolyásolják, gyakorolják a közfeladatok ellátását. Egy aréna, közzsféra, a szolidaritás szférája, ahol különböző érdekek artikulálódnak, a társadalmi konfliktusok kiforriják magukat, illetve az egyén és a közösség közötti konfliktus egyensúlyba kerül*”.⁴ Ugyanakkor a civil társadalom meghatározása magában rejti az államhoz fűződő viszonyt is. E kapcsolatra tekinthetünk szembenálló erőként, vagy tekinthetünk rá úgy, hogy a civil társadalom képes korlátozni az állam autoriter tendenciáit (kontrollfunkció). Ezáltal a civil társadalom képes arra, hogy érdekeit megjelenítse a politika színterén is, a politikai hatalommal szemben folyamatos oppozícióra rendezkedik be.⁵ A civil társadalom az általa biztosított nyilvánosság és érdekartikuláció útján szembesíti az államot az általa képviselt értékekkel, törekvésekkel és gyakorlatokkal. Emiatt a civil társadalom szereplői az állammal bizonyos fokig szemben állnak, annak hatásait kiegyenlítik. A köztük lévő kapcsolat megközelíthető a partnerség viszonya felől is, ahol kölcsönösen felelősek közös értékek, célok megvalósításáért, társadalmi javak előállításáért, tehát ebben a megközelítésben kölcsönösen kiegészítik egymás tevékenységét. Emellett a civil társadalom elláthat egyfajta korrekciós tevékenységet, amennyiben azoknak a csoportoknak a jogérvényesítését, illetve a szolgáltatásokhoz, ellátásokhoz való hozzájutását, érdekképviseletét látja el, amelyek nem képesek saját érdekeiket képviselni. Egy jól működő demokráciában az állam és a civil társadalom kapcsolatának mindhárom típusa megjelenik, eltérő súlylyal és arányban.⁶

A civil társadalomnak a civil szervezeti szegmensét szokás nonprofit szektornak is nevezni.⁷ A nonprofit megközelítés a társadalom szektorokra bontásából indul ki. A társadalom klasszikus felosztása három- vagy négypólusú: állami szektor, üzleti szektor, nonprofit szektor (szokás harmadik szektornak is nevezni) és háztartások.⁸

³ KOCKA, Jürgen: Civil Society from the Historical Perspective. *European Review*, 2004/1, 65–79. (DOI: 10.1017/S1062798704000067)

⁴ NAGY Ádám–NIZÁK Péter–VERCSEG Ilona: *Civil társadalom – Nonprofit világ*. Excenter kutatóközpont, Budapest, 2014, 13.

⁵ CSIHA Tünde: A civil társadalom elméleti- és fogalmi megközelítése. *Debreceni Műszaki Közlemények*, 2009/1–2, 125. idézi ARATO, Andrew: Civil társadalom, társadalomelmélet és államszocializmus. *Századvég*, 1987/3.

⁶ KÖVÉR Ágnes: Demokrácia és civil társadalom. *Civil Szemle*, 2015/3, 8–9.

⁷ A civil társadalom és a nonprofit szektor nem szinonimája egymásnak. Egyrészt, mert a nonprofit szektor kizárólag szervezetekből áll, a civil társadalom azonban ennél jóval több. Másrészt, mert nem tekinthető minden egyes nonprofit szervezet egyben civil szervezetnek is. Lásd JUHÁSZ Zita: A nonprofit szektor: szerepeltérések a világban. *Gazdaság & Társadalom*, 2013/2–3, 40. (DOI: 10.21637/GT.2013.2-3.03)

⁸ NAGY–NIZÁK–VERCSEG: i. m., 19.

A nonprofit szektor civil szervezeti szegmense abban különbözik a civil társadalomtól, hogy hivatalosan definiálható, jogi státusszal bíró szervezeteket foglal magában, így bizonyos értelemben a civil társadalom szervezeti struktúrájaként fogható fel,⁹ azaz a nonprofit szektor a civil társadalom intézményes kerete. A szektor határait öt kulcsfontosságú kritérium jelöli: a profitszétosztás tilalma (esetleges profitjukat nem oszthatják fel alapítók és vezetők között); a működési autonómia és a szervezeti elkülönülés a kormányzati szektortól (a magánszektor részét alkotják); az intézményesültség és önálló jogi személyiség (intézményi keretek között működnek); az önkéntesség, öntevékenység (a tagság nem kötelező); valamint az önkéntes munka, illetve pénzbeli hozzájárulás.¹⁰ Ezek az ismérvek választják el a nonprofit szektort a piaci, a kormányzati és az informális szférától.

2. A nem kormányzati szervezetek (NGO-k)

A nonprofit szektor civil szervezeti szegmensét alkotó szervezetek megjelölésére számos elnevezés létezik a különböző országokban. Ilyen a *civil society organization* (CSO), azaz a civil társadalom részeként működő szervezetek; a *charity organization*, amely nem egyenlő a karitatív szervezetekkel, hanem sokkal tágabb annál; a *non-governmental organization* (NGO), amely a nem kormányzati szervezeteket jelöli; a *public based organization* (PBO), amely a tagjait szolgáló, közösségalapú szervezeteket jelöl; illetve a *voluntary organization*, amely az önkéntes alapon működő szervezeteket jelöli.¹¹

Jelen tanulmányban a „civil szervezet” elnevezés az NGO-kra vonatkozik. Az NGO kifejezést az ENSZ hozta létre 1945-ben annak érdekében, hogy formalizálja a nem állami szereplők részvételét az ENSZ folyamataiban.¹² Az NGO-kat leginkább a jellemzőik alapján lehet azonosítani. Eszerint rendelkezniük kell valamiféle szervezeti állandósággal, vannak rendszeres üléseik és tisztségviselőik; a gazdálkodásuk intézményesen független az államtól, de elfogadhatnak támogatást/pályázhatnak

⁹ ANHEIER, Helmut K.: *Nonprofit Organizations. Theory, management, policy*. Routledge, London, New York, 2005, 9. (DOI: 10.4324/9781315851044)

¹⁰ SALAMON, Lester M.–ANHEIER, Helmut K.: *Szektor születik II.: Összefoglaló egy nemzetközi nonprofit kutatás második szakaszáról*. Civilis Egyesület, Budapest, 1999, 12.; KUTI Éva–MARSCHALL Miklós: A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van. *Esély*, 1991/1, 65–66. Léteznek további ismérvek is, mint a közjó szolgálata, a jótékonyosság, a közhasznúság, a civil kezdeményezés és az egyházi és pártpolitikai tevékenység kizárása. Lásd részletesen SALAMON, Lester M.–ANHEIER, Helmut K.: *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*. In: Salamon, Lester M.–Anheier, Helmut K. (eds.): *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, no. 22. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore, 1996, 4. http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/CNP_WP22_1996.pdf (2021. 10. 30.).

¹¹ 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*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018, 95–124. (DOI: 10.1007/978-3-319-71473-8_4)

¹² LEWIS, David: *Nongovernmental organizations, definition and history*. In: Anheier, Helmut K.–Toepler, Stefan–List, Regina (eds.): *International encyclopedia of civil society*. Springer, New York, 2010, 1059. (DOI: 10.1007/978-0-387-93996-4_3)

állami támogatásra; tevékenységük nonprofit, tehát ha gazdálkodásuk során haszon képződik, azt nem oszthatják fel tagjaik között; rendelkeznek egyfajta önkormányzatisággal, a saját ügyeiket önállóan intézik; illetve az önkéntesség valamilyen formában megjelenik a szervezet rendszerében.¹³ Ezt az öt kritériumot érdemes még kiegészíteni azzal, hogy egy legitim NGO célja valamiféle változás elérése a társadalomban.¹⁴

Az NGO-k szerveződhetnek helyi, regionális, nemzeti vagy nemzetközi szinten, és szolgálhatnak tágabb (közösségi/társadalmi) vagy szűkebb (szomszédsági/tag-sági) érdekeket.¹⁵ Az NGO-k jogi formái, céljai és tevékenységei, létrehozásuk követelményei, formális megalapításuk előtti működési lehetőségeik, megszűnésük vagy felszámolásuk esetén a megmaradt eszközök felhasználása, tevékenységük korlátozása, az irányítás, a belső felügyelet, az átláthatóság, a felelősség, a nyilvántartásba vétel és/vagy a regisztráció módja, az állami felügyelet, a különféle típusú felügyeleti hatóságok, a kormányzati felügyelet normatív keretei, a harmadik felek felügyeletben betöltött szerepe, az adománygyűjtés, a közhasznúság szabályai és a külföldi civil szervezetek és a határokon átnyúló külföldi civil szervezetek jogi helyzete országonként teljesen eltérő szabályozás alá esik. Ezek az eltérések a társadalmi és jogi kultúrában mutatkozó különbségek következményei, amelyek erős történelmi gyökerekkel rendelkeznek. Tehát az NGO-k létrejötte és működésük sajátos szabályai miatt különböznek a társadalom többi intézményrendszerétől, formájuk, autonómiájuk és erejük nagyon változó.

Az NGO-k a pluralizmus és a sokszínűség elősegítésével a társadalom demokratikus működésének nélkülözhetetlen elemei. Integratív tényezők, az egyéni érdekeket összekapcsolják és csoportérdekké formálják, mely csoportérdeket képesek összekapcsolni a közérdekekkel. Az NGO-k kritikus szerepet játszanak a társadalom és a közösségek fejlesztésében és a polgárok részvételének előmozdításában. Számos országban az NGO-k egyre nagyobb szerepet vállalnak a szolgáltatások nyújtásában és a legkülönbébb társadalmi-gazdasági problémák kezelésében is.¹⁶ Továbbá kontrollálják a mindenkor hatalom túlkapasait, szakmaiságukkal hozzájárulnak a különböző állami és önkormányzati feladatok végrehajtásához, elősegítik az egyének részvételét a közösségi intézmények működésében. Emellett az NGO-k

¹³ SALAMON, Lester M.–ANHEIER, Helmut K.: In search of the non-profit sector: in search of definition. *Voluntas*, 1992/2, 135. (DOI: 10.1007/BF01397770)

¹⁴ 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. Léteznek olyan megközelítések is, amelyek a civil társadalom részének tekintik az úgynevezett *uncivil society* vagy a *bad civil society* szervezetét is, amelyek célkitűzései károsak a demokráciára. Véleményem szerint ezen szervezetek célkitűzései nem egyeztethetők össze a valódi civil társadalom szerepével. A megközelítésről lásd részletesebben KOPECKY, Petr–MUDDE, Cas (eds.): *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe*. Routledge, London, New York, 2003; CHAMBERS, Simon–KOPSTEIN, Jeffrey: *Bad Civil Society. Political Theory*, 2001/6, 837–865. (DOI: 10.1177/0090591701029006008)

¹⁵ ALEXANDER, Jennifer–FERNANDEZ, Kandyce: The Impact of Neoliberalism on Civil Society and Nonprofit Advocacy. *Nonprofit Policy Forum*, 2021/2, 369. (DOI: 10.1515/npf-2020-0016)

¹⁶ Lásd részletesebben EDWARDS, Michael–HULME, David: Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. *World Development*, 1996/6, 961–973. (DOI: 10.1016/0305-750X(96)00019-8)

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.¹⁷

3. A kormányzat által létrehozott nem kormányzati szervezetek (GONGO-k)

A GONGO kifejezés valójában egy oximoron, amely egymást kizáró, egymásnak ellentmondó 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 alapvető elképzeléssel, amely a civil társadalom szereplőit az államtól és gazdaságtól elkülönülő szféraként határozza meg.¹⁸ Van olyan felfogás is, amely szerint a GONGO-k átmenetet képeznek az NGO-k és a kormányzati ügynökségek között.¹⁹ Más megközelítésben a GONGO-k a civil társadalom átalakulásának egyik irányát, az állammal való kooperáció viszonylag új formáját jelenítik meg.²⁰

Ezek a szervezetek jogi formájukat tekintve megfelelnek a civil szervezeteket szabályozó nemzeti törvényeknek, saját magukat civil szervezetként definiálják, és gyakorta a nyilvánosság is civil szervezetnek tekinti őket. Ugyanakkor e 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

¹⁷ 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 Fejlesztéséért Alapítvány, Budapest, 1997, 7–14.

¹⁸ 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. (DOI: 10.1093/acprof:oso/9780195162509.001.0001); EDWARDS, Michael: *Civil Society*. Polity Press, Cambridge, 2009; KALDOR, Mary: The idea of global civil society. *International Affairs*, 2003/3, 583–593.

¹⁹ WU, Fengshi: Environmental GONGO Autonomy: Unintended Consequences of State Strategies in China. *The Good Society*, 2003/1, 35. (DOI: 10.1111/1468-2346.00324)

²⁰ 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.

rendszerből 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, és ott fejtik ki 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 folytatják tevékenységüket, leginkább e tevékenység leírásával lehet azonosítani, így beszélhetünk „demokratizáló” és „lobbi” GONGO-król.²¹

3.1. Professzionális GONGO

A professzionális GONGO-k egy-egy terület (pl. szegénység, hajléktalanság) szakértőivé válnak, pontosabban értenek az adott embercsoport eléréséhez és segítségéhez, vagy megvalósíthatnak kutatási, oktatási-képzési vagy kulturális projekteket is, ezáltal hasznosak a társadalom számára.²² Az állam például felismerheti, hogy a lakosság hajlandó viselni valamely közintézmény (pl. kulturális központ) költségeit, ha azt átadják egy civil szervezetnek, és az állam továbbra is biztosítja a finanszírozást. A civil szervezetek struktúrája sokkal nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé a kutatóintézetekben, mint a közszolgálati szabályok.²³ Karitatív tevékenység esetén alkalmasak lehetnek a kormányzattal szembeni téves előítéletek elosztatására. Egy ilyen szervezet abban is segíthet a kormánynak, hogy az autonóm gazdálkodás miatt függetlenítsen vagy eltávolítsa egyes projekteket a különböző lobbierdekektől.²⁴ Amikor a kormány képtelen bizonyos társadalmi problémákat megoldani, illetve nem tud vagy nem akar a társadalom számára bizonyos (pl. kulturális, egészségügyi, szociális, környezetvédelmi) szolgáltatásokat nyújtani, akkor létrehozhat professzionális GONGO-kat, hogy ezek a szervezetek az állami működés hiányait ellensúlyozzák.²⁵ Egy fejlesztési és környezetvédelmi GONGO például képes lehet egy projekt megvalósítása során a fenntartható fejlődési és a környezetvédelmi célok megvalósítására.²⁶

Alapvetően azt gondolhatnánk, hogy a professzionális GONGO-k kizárólag a demokráciák sajátjai, de ez nem fedti a valóságot. Erre kiváló példa Kína, ahol az 1998-as nagyszabású közigazgatási reform nyomán több száz GONGO-t hoztak létre az állam különböző közigazgatási szintjein abból a célból, hogy támogatási mechaniz-

²¹ ZSOLT Péter: Az NGO-k szerepe napjainkban. Az informális politika fő aktorai. *Civil Szemle*, 2020/1, 61–64.

²² ZSOLT Péter: A civil társadalmunk deliberatív megszervezési kísérlete. In: Antal Attila (szerk.): *A civilek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 257.

²³ STEINBERG, Natalie: *Background Paper on GONGOs 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.).

²⁴ VARGA: i. m., 237.

²⁵ VARGA: i. m., 239; STEVENS, Daniel: Osama or the Georges: Shifting threats and state policy towards civil society in Uzbekistan. *Development and Change*, 2010/2, 361. (DOI: 10.1111/j.1467-7660.2010.01638.x)

²⁶ MULLIGAN, Martin: On the trail of Malaysia's weirdest animal: The GONGO. *The Round Table*, 2007/391, 432–434. (DOI: 10.1080/00358530701565339)

musként szolgáljanak,²⁷ és megcsapolják azokat a nemzetközi forrásokat, amelyek az állami intézmények számára már nem álltak rendelkezésre.²⁸ Az állam ugyanis tisztában volt azzal, hogy saját maga képtelen kezelni a drámai makrogazdasági reformokat kísérő szociális jóléti problémákat, és a GONGO-któl várta azt, hogy szakértelmükkel és rugalmasságukkal hozzájáruljanak e problémák megoldásához.²⁹ Ezeket a szervezeteket a kínai kormány szigorúan ellenőrzi, tehát nincs akkora szabadságuk, mint egy demokráciában működő professzionális GONGO-nak.³⁰

Ugyanakkor érdekes folyamat indult el Kínában 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.³¹ Ezek a szervezetek kifejezetten egy-egy környezetvédelmi cél megvalósításáért felelősek, és nemcsak a saját kapacitásépítésükhöz mozgósítanak forrásokat, hanem több alulról szerveződő csoportot is támogatnak.³²

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 autonómiájához, különösen akkor, ha a külső szereplőket már a szervezet fennállásának kezdeti szakaszában bevonják. Tehát egy autoriter rendszerben minél nagyobb mértékben fér hozzá egy professzionális 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 állampolgári együttműködési kezdeményezéseket. Ez a legmeglepőbb, és talán legfontosabb, nem szándékolt következménye a kínai kormány reformstratégiájának és a GONGO-k létrehozásának.³³ Természetesen ez a jelenség csupán viszonylagos autonómiát biztosít az érintett szervezeteknek, hiszen a rezsim elfogadta ugyan a kormányzás egyes elemeinek javítását, de a politikai rendet veszélyeztető vitákban nem volt hajlandó részt venni.³⁴

²⁷ A hivatalos statisztikák szerint 2007 végén Kínában összesen 386 916 „nem kormányzati szervezetet” jegyeztek be, melyek többsége valójában GONGO-nak tekinthető. Lásd 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, 7. (DOI: 10.1086/660741)

²⁸ 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, 135–136.

²⁹ Wu: i. m., 36.

³⁰ 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.

³¹ Wu: i. m., 37.

³² 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, 75.

³³ Wu: i. m., 41–43.

³⁴ 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, 2015, 114.

3.2. Diffúz GONGO

Az autoriter rendszerekben a végrehajtó hatalom gyakran hoz létre, irányít és/vagy finanszíroz³⁵ közvetett vagy rejtett módon úgynevezett diffúz GONGO-kat azért, hogy működésükkel utánozzák a civil társadalmat, elősegítsék az autoriter érdekeket, akadályozzák a legitim NGO-k munkáját,³⁶ illetve irányítsák a politikailag érzékeny kérdésekről, például az emberi jogokról és a nők szerepvállalásáról szóló vitákat.³⁷

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.³⁸ Az államhoz lojális szervezetek ezáltal átveszik a kritikus civil társadalom helyét, így az állampolgárok ezen szervezetek álláspontjával találkoznak a kritikus megszólalások helyett, a cél ugyanis lényegében a független civil társadalom gyarmatosítása. Ezeket a szervezeteket a kormányok meghívhatják olyan egyeztetésekre, amikor fontos lenne a független civil szervezetek megkérdezése. Nyugodtan véleményezhetik a tervezett jogszabályokat, hiszen nemigen fenyeget annak a veszélye, hogy akármilyen kritikát fogalmaznának meg a kormányzati döntésekkel szemben.³⁹ Ezen szervezeteket tehát a kormányok felhasználhatják arra a célra, hogy a független civil szervezetek helyett legitimálják a kormányok döntéseit, még akkor is, ha az adott döntés a kormányzattól független civil társadalom korlátozását valósítja meg.

A diffúz GONGO-k létrehozását felfoghatjuk egy olyan mechanizmusként, amelyen keresztül az állam ellenőrzi az NGO-k szektorát, egyrészt azért, hogy megelőzze a valóban független, alulról szerveződő NGO-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 egységben csak egy szervezet létrehozását tette lehetővé. Ennek következtében a Nacionalista Párt szigorúan

³⁵ Ahogy korábban már jeleztem, a finanszírozó lehet az állam, a kormánypárt vagy egy másik GONGO, amit korábban a végrehajtó hatalom hozott létre.

³⁶ TÓTH, Gábor Attila: Legal preconditions for majoritarian democracy: The case of Hungary. *Zeitschrift für Politik*, 2021/3, 320. (DOI: 10.5771/0044-3360-2021-3-307); HASMATH, Reza–HILDEBRANDT, Timothy–Hsu, Jennifer Y. J.: Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations. *Journal of Civil Society*, 2019/3, 269. (DOI: 10.1080/17448689.2019.1632549267-284.); NAÍM, Moisés: What is a GONGO? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society. *Foreign Policy*, 13 October 2009. <https://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/> (2021. 11. 05.).

³⁷ HERROLD, Catherine–ATIA, Mona: Competing Rather than Collaborating: Egyptian Nongovernmental Organizations in Turbulence. *Nonprofit Policy Forum*, 2016/3, 393. (DOI: <https://doi.org/10.1515/npf-2015-0033>)

³⁸ 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.

³⁹ KAPITÁNY Balázs: Egy civil alszektor „államosítása”. Népesedési, népesedéspolitikai célokkal foglalkozó civil szervezetek Magyarországon 2011–2018. *Civil Szemle*, 2019/4, 74–75.

ellenőrzött GONGO-kat hozott létre az érzékeny tevékenységi területeken, és a törvényt arra használta, hogy megtagadja a független nem kormányzati szervezetek nyilvántartásba vételét.⁴⁰

A diffúz GONGO-k nem 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)⁴¹ és tömegdemonstrációk megszervezése,⁴² vagy éppen az állam vallási ideológiájának terjesztése.⁴³ Céljuk, hogy aláássák a hiteles vitát a hiteles hangok kiszorításával, hiszen a GONGO-k létrehozói azt a helyzetet használják ki, hogy a civil szervezetek politikai vagy szakmai vitákban hitelesebbnek tűnnek a politikusoknál és a politikai pártoknál. Ezen szervezetek célja lehet a választók megtévesztése a médián keresztül azáltal, hogy a függetlenség látszatát keltik,⁴⁴ 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.⁴⁵ A diffúz GONGO-k magukat politikán kívüli civil kezdeményezésként próbálják láttatni, ami annyiban igaz, hogy a formalizált pártstruktúrán kívüli politikai szereplőkről van szó, de vezetőik, alapítóik nagyon gyakran közvetlenül az éppen kormányzó párthoz vagy az államapparátushoz kötődnek.⁴⁶ Emiatt egyes szerzők ezen szervezettípus leírására a „marionett” szervezet kifejezést használják,⁴⁷ 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, bizottságaikban még katonai tábornokok is részt vettek, ezáltal a szervezetek kommunikációjában és tevékenységeiben a kormány kívánságai előkelő helyen jelentek meg.⁴⁸

Az egyik legismertebb hazai diffúz GONGO-nak tekinthető a Civil Összefogás Fórum (CÖF), ami 2009-ben jött létre a Fidesz 2010-es választáson való részvételének támogatására. A választások megnyerését követően a párt stratégiai megállapodást

⁴⁰ HEURLIN, Christopher: Governing Civil Society: The Political Logic of NGO-State Relations Under Dictatorship. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2010/2, 234. (DOI: 10.1007/s11266-009-9103-2)

⁴¹ VARGA: i. m., 238.

⁴² ZSOLT (2016): i. m., 257.

⁴³ 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, 687. (DOI: 10.1093/jrs/fey047) idézi: DINER, Çağla: Gender Politics and GONGOS in Turkey. *Turkish Policy Quarterly*, 2018/4, 103.

⁴⁴ VARGA: i. m., 238.

⁴⁵ KÁKAI László: Kettős szorításban a magyar civil szervezetek. *Pólusok*, 2020/2, 25. (DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.01)

⁴⁶ KAPITÁNY: i. m., 69.

⁴⁷ COOK, Linda J.–VINOGRADOVA, Elena: NGOs and Social Policy-Making in Russia's Regions. *Problems of Post-Communism*, 2006/5, 34–35. (DOI: 10.2753/PPC1075-8216530503)

⁴⁸ CUMMING, Lawrence S.: GONGOS. In: Anheier, Helmut K.–Toepler, Stefan–List, Regina (eds.): *International encyclopedia of civil society*. Springer, New York, 2010, 780. (DOI: 10.1007/978-0-387-93996-4_552)

kötött vele.⁴⁹ A szervezet rendszeresen közpénzből kampányol a párt mellett,⁵⁰ és akkor sem kritizálta a kormányt, amikor kiderült, hogy a jogszabály-módosítások következtében a civil szervezetek, amelyek közé önmagát is besorolta, sokkal kevesebb állami támogatást fognak kapni.⁵¹ Hasonló hazai szervezet az Alapjogokért Központ is, amely tevékenysége a kormányzati álláspont képviselője és a kormányt érő bírálatok kritikája köré szerveződik. A szervezetet a Fidesz pártalapítványa finanszírozza,⁵² 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.⁵³

Valószínűsítem, hogy az új típusú autoriter rendszerekben minden szakpolitikai kérdéskörben előbb-utóbb létrehoznak kormányközeli diffúz GONGO-kat, vagyis a kormányzatok létrehozzák a saját „civil szervezeti” hátterüket, akiket bármikor lehet mozgósítani adott szakpolitikai témában. Ezen szervezetek működése egy igen erőteljes kizorító jellegű hatást valószínűleg meg. Egy 2019-es kutatás, amely kifejezetten a hazai népesedési és népesedéspolitikai célokkal foglalkozó civil szervezetek bevételi forrásait vizsgálta, arra a megállapításra jutott, hogy a témával foglalkozó GONGO-k bevételei 2011–2018 között a tízszeresére növekedtek, illetve 2018-ban már a támogatások 70%-át szívták fel. A kutatás szerint az arányeltolódás oka abban rejlik, hogy az ad hoc kormányzati döntéseken alapuló támogatásokból nagyobb arányban részesülnek ezek a szervezetek.⁵⁴ Hasonló folyamat figyelhető meg Törökországban is, ahol a nők szerepéhez és a házasság fontosságát hangsúlyozó témákhoz kapcsolódó GONGO-k szorosan együttműködnek a kormánnyal a különböző minisztériumok által finanszírozott projektekben. Ezzel szemben a független NGO-k, amelyek nem értenek egyet a kormány álláspontjával a témában, sorra veszítenek a különböző projektek pályázataiban.⁵⁵ Tehát a támogatások központosítása csökkenti, bizonyos esetekben megszünteti az NGO-k támogatását, 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

⁴⁹ ÁGH Attila: Vitairat a „civiliek hatalmáról” – A védekező társadalom, avagy a civiliek hatalma: töprengések a magyar civil társadalom helyzetéről. In: Antal Attila (szerk.): *A civiliek hatalma. A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro, Budapest, 2016, 29–30.

⁵⁰ ZUBOR Zsolt: „Elmúlt nyolc év” újrátöltve: ismét közpénzből kampányol a CÖF. *Átlátszó*, 2021. november 26. <https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/11/26/elmultnyolceve-ujratoltove-ismet-kozpenzbol-kampanyol-a-cof/> (2021. 12. 17.).

⁵¹ 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*, 2015/3, 90. (DOI: 10.17356/ieejsp.v1i3.41)

⁵² SARKADI NAGY Márton: Egy alapítványon keresztül önti a pénzt a kabinetiroda az Alapjogokért Központba. *Átlátszó*, 2021. március 4. <https://atlatszo.hu/kozpenz/2021/03/04/egy-alapitvanyon-keresztul-onti-a-penzet-a-kabinetiroda-az-alapjogokert-kozpontba/> (2021. 12. 17.).

⁵³ VARGA: i. m., 245.

⁵⁴ KAPITÁNY: i. m., 71.

⁵⁵ DINER: i. m., 103–104.

ellen. Ilyen szervezet volt a *Nashi* (Miénk), a Putyin-párti ifjúsági szervezet,⁵⁶ amelynek létrehozását a 2000-es évek elején több kelet-európai országban kitört, ún. színes forradalmak előzték meg. 2011-ben, amikor az orosz kormány váratlanul kormányellenes tüntetéshullámmal találta szemben magát, a *Nashi* volt az egyik szervezet, amely kormánypárti tüntetéseket szervezett, illetve megzavarta a választások tisztaságáért küzdő eredeti tüntetéseket. A *Nashi* 2012-ben korrupciós és egyéb problémák nyomán feloszlott, de a modell tovább él: helyét a *Set* (Hálózat) nevű szervezet vette át.⁵⁷

Összegezve elmondható, hogy a kormányokhoz kötődő, a közbeszédben a kormányok álláspontját megjelenítő diffúz 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 érdekérvényesítési képességükből az állammal szemben, hiszen az állam a saját politikai céljaira létrehozott GONGO-k segítségével képes elhithetni a társadalommal, hogy a civil társadalom egyetért a kormány álláspontjával az adott politikai vagy közpolitikai kérdésben. Ebben a helyzetben a civil társadalom és az állam közötti differenciálás megkérdőjeleződik.

3.3. „Demokratizáló” GONGO

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 visszaszorításának érdekében.⁵⁸ A szervezet által nyilvánosan felvállalt cél az volt, hogy világszerte megerősítse a demokratikus intézményeket a civil társadalmon keresztül. A szervezet irányította az amerikai kormányzat finanszírozását a nemzetközi nem kormányzati szervezeteken keresztül, amely szervezetek programtevékenységeik sokaságával megcélozták az autoriter államokat.⁵⁹

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 megkérdőjelezzik, és azokat választási manipulációnak minősítik. Ide sorolható még a demokratikusan megválasztott kormányok sikeres megdöntése Chilében (1973), Bulgáriában (1990), Albániában

⁵⁶ 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. (DOI: 10.1007/978-0-387-93996-4_638)

⁵⁷ SEPSI Tibor–BECKER András–SARKADI NAGY Márton: Békemenet, CÖF, CÖKA, Pestisrácoc – mi fán terem, kinek szolgál a magyar gongó? *Átlátszó*, 2015. február 12. <https://atlatszo.hu/kozpenz/2015/02/12/bekemenet-cof-coka-pestisracoc-mi-fan-terem-kinek-szolg-al-a-magyar-gongo/> (2021. 11. 22.).

⁵⁸ 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*, 2018/5, 772–801. (DOI: 10.1093/dh/dhx088)

⁵⁹ The National Endowment for Democracy: History. <https://www.ned.org/about/history/> (2021. 11. 19.).

(1992) és Haitin (1990-es évek vége), valamint a destabilizáció Panamában, Kubában és Venezuelában.⁶⁰

Egyesek hasonló manipulációnak tekintik az ukrain eseményeket is. Ukrajnában a narancsos forradalom előestéjén 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 vonatkozóan, és egyesítsék az ellenzéket Juscsenko választási koalíciója alatt. Helyi és nemzetközi választási megfigyelők ezreit képezték ki, akik Juscsenko pártján álltak, és a nyugati nagykövetségekkel együttműködve olyan közvélemény-kutatókat szerveztek, amelyek Juscsenko győzelmét jóslták, illetve olyan tanácsadókat hívtak meg, akiknek tapasztalatuk volt Milosevics szerbiai megbuktatásában és a grúzai rózsás forradalomban. A narancsos forradalomra fordított amerikai kormányzati kiadások 14 millió dollárra rúgnak, míg a Washington által Ukrajnának a civil társadalom támogatására meghatározott teljes költségvetése 2003–2004-ben 57,8–65 millió dollár volt.⁶¹ 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.

A NED láthatóan az Egyesült Államok külpolitikájának egyik eszközévé vált. Látványosan 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 akarátát végrehajtó szervezetre. Egyes vélemények szerint például a NED felelős azért, hogy Oroszország a mai napig ellenségesen lép fel az összes amerikai demokráciával foglalkozó NGO-val szemben, és ezeket az amerikai kormány eszközének tekinti az ország destabilizálására.⁶²

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 ítélt 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.⁶³ 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.⁶⁴

⁶⁰ CHAULIA, Sreeram: Democratisation, NGOs and „colour revolutions”. *Open Democracy*, 19 January 2016. https://www.opendemocracy.net/en/colour_revolutions_3196jsp/ (2021. 11. 18.).

⁶¹ CHAULIA: i. m.

⁶² GEOGHEGAN: i. m., 800–801.

⁶³ HALE, Eric T.: *A quantitative and qualitative evaluation of the National Endowment for Democracy*. Louisiana State University, Doctoral Dissertations, 2003, 110.

⁶⁴ HALE: i. m., 195.

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. Vlagyimir Putyin elnök kormánya például külföldi ügynöknek nyilvánította azokat a szervezeteket, amelyek a NED-hez hasonló csoportoktól a politikai reformok érdekében kapnak külföldről anyagi támogatást.⁶⁵

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

3.4. „Lobby” GONGO

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.⁶⁶ Az autokraták arra használják ezeket a GONGO-kat, hogy megvédjék a rendszerüket a külföldi kritikával szemben, vagy előmozdítsák a rezsim politikai programját. 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.⁶⁷

Az ENSZ akkreditációs rendszere lehetővé teszi a kormányok számára, hogy saját civil szervezeteiket konzultatív státuszba emeljék, amelyek így képesek NGO-ként képviselni a kormányuk érdekeit az ENSZ-ben.⁶⁸ Ezek a GONGO-k a nemzet-

⁶⁵ MOISES: i. m.

⁶⁶ LEWIS, David: Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse. *Journal of Civil Society*, 2013/3, 329. (DOI: 10.1080/17448689.2013.818767)

⁶⁷ ÖZAY, Müge Ensari–FURMAN, Andrzej: *A Cross-Sectional Review: Description Of The Environmental Non-Governmental Organizations Between 1980–2000 In Turkey*. Efeacademy, Istanbul, 2021, 21.

⁶⁸ MARTENS, Kerstin: Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2003/2, 8. (DOI: 10.1353/gls.2003.0019)

közi szervezet előtti felszólalásaikban a nemzeti kormány álláspontját képviselik.⁶⁹ 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.

Hasonló a helyzet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetben, ahol a humán dimenzió ülésein például Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Kazahsztán és Oroszország által létrehozott GONGO-k is részt vesznek. Ezeknek a tárgyalásoknak az lenne a célja, hogy az egyes országok hitelesnek tekinthető civil szervezetei kifejthessék véleményüket az emberi jogok érvényesüléséről saját országukban,⁷⁰ a GONGO-k azonban részvételükkel minimalizálják a valódi NGO-k nyilatkozatainak időtartamát, és ellensúlyozni próbálják azok hatását.⁷¹ Az autoriter államok rájöttek arra, hogy a független civil szervezetek által felvetett kritikákra való reagálás helyett létrehozhatják saját hamis szervezeteiket, amelyek a kormányt képviselik, és megpróbálják elterelni a figyelmet a rendszer elnyomó működéséről.⁷² 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 NGO-k tevékenységét Oroszországban,⁷³ 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.⁷⁴ Az orosz GONGO-k különösen aktívak Ukrajnában, Grúziában és Moldovában (azokban az országokban, amelyek kinyilvánították a Nyugattal való integrációs szándékukat), valamint Örményországban. A balti államokban, illetve a tágabb balkáni térségben is tevékenykednek, külö-

⁶⁹ 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, 126. (DOI: 10.1177/0924051918771232)

⁷⁰ 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.

⁷¹ SYNOVITZ, Ron: Attack Of The GONGOs: Government-Organized NGOs Flood Warsaw Meeting. *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 30 September 2019. <https://www.rferl.org/a/attack-of-the-gongos-government-organized-ngos-flood-warsaw-meeting/30191944.html> (2021. 11. 29.).

⁷² BAER, Daniel: *Mind the GONGOs: How Government Organized NGOs Troll Europe's Largest Human Rights Conference*. 29 September 2016. <https://danbaer.medium.com/mind-the-gongos-how-government-organized-ngos-troll-europes-largest-human-rights-conference-95242b31b962> (2021. 11. 29.).

⁷³ Lásd részletesebben 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, 1–19. (DOI: 10.1016/j.cpa.2019.102129); HAMLET, John C.: The Constitutionality of Russia's Undesirable NGO Law. *Journal of International Law and Foreign Affairs*, 2017/2, 246–310. (DOI: 10.2139/ssrn.2691212)

⁷⁴ WALKER: i. m., 226.

nösen Szerbiában és Bulgáriában, és jelenlétük megnőtt Kirgizisztánban, amióta 2015 augusztusában az Eurázsiai Gazdasági Unió tagjává vált.⁷⁵

4. A nem kormányzati szervezetek „gongosodása”

Egyes szerzők a GONGO-k működési mechanizmusaihoz hasonlítják azt a jelenséget, amikor egy NGO támogatásai között az állami támogatás meghatározó forrássá válik.⁷⁶ Ezekben az esetekben az állami támogatások együtt járnak a kormányzati döntések legitimálásával, és ezáltal az érintett NGO-k elveszítik egyik legfontosabb funkciójukat: az ellenőrző potenciált.⁷⁷ Ugyanakkor ennél a pontnál véleményem szerint érdemes elválasztani, hogy a vizsgált szervezet milyen tevékenységet végez, és ehhez a tevékenységhez kapcsolódik-e társadalmi kontrollfunkció, ugyanis a kulturális, az oktatási vagy a szociális szférában sok civil szervezet alapvetően közfinanszírozásból működik, de ettől még lehet autonóm a működése. Az autonómia megléte a döntési mechanizmusoktól függ, és az ellenőrzési potenciál sem szükséges minden típusnál.

A fentebb említett jelenség a társadalmi kontrollfunkciót megvalósító szervezetek esetében jelenthet autonómia-problémát. Ezen szervezetek lehetőséget biztosítanak a társadalmi vélemény kifejezésére a mindenkori politikai hatalom, a gazdasági erők és egyes csoportok önérdekeivel szemben, és a kormányzás több szintjén is hozzájárulnak a társadalmi igazságosság előmozdításához, így támogatják a demokratikus törekvéseket függetlenül attól, hogy az ország, amelyben működnek, demokráciának tekinthető-e, vagy sem. Ilyennek tekinthetjük egyrészt a *watchdog*, azaz érdekek- és jogvédő szervezeteket, amelyek a hatalmat ellenőrző és ellensúlyozó funkciójuk révén a demokrácia garanciái,⁷⁸ tevékenységükkel ugyanis képesek hatást gyakorolni a közpolitikákra,⁷⁹ elősegítik a jogérvényesítést,⁸⁰ felhívják a figyel-

⁷⁵ SYNOVITZ: i. m.

⁷⁶ 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*. Berghahn, New York, 2013, 269–288; SZIKRA–VAJDA: i. m., 114; ZSOLT (2020): i. m., 62.

⁷⁷ ZSOLT (2020): i. m., 62.

⁷⁸ GAVENTA, John: Civil Society and Power. In: Edwards, Michael (ed.): *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, Oxford, 2011, 422–424. (DOI: 10.1093/oxfordhb/9780195398571.001.0001); RONIGER, Luis: Civil Society, Patronage and Democracy. *International Journal of Comparative Sociology*, 1994/3–4, 210–211.

⁷⁹ ANDREWS, Kenneth T.–EDWARDS, Bob: Advocacy organizations in the U.S. political process. *Annual Review of Sociology*, 2004/1, 479–506. (DOI: 10.1146/annurev.soc.30.012703.110542); KIMBERLIN, Sarah E.: Advocacy by nonprofits: Roles and practices of core advocacy organizations and direct service agencies. *Journal of Policy Practice*, 2010/3–4, 164–182. (DOI: 10.1080/15588742.2010.487249)

⁸⁰ HADDAD, Heidi Nichols: Judicial Institution Builders: NGOs and International Human Rights Courts. *Journal of Human Rights*, 2012/1, 126–149. (DOI: 10.1080/14754835.2012.648154); MARCINKUTÉ, Lina: Human rights defenders or state sovereignty destroyers? *Baltic Journal of Law & Politics*, 2021/2, 52–77. (DOI: 10.2478/v10076-011-0012-5); SZABÓ Máté: A jogvédő szervezetek Magyarországon a rendszerváltás után és az Európai Unió csatlakozás nyújtotta új politikai tér. *Acta Humana*, 1998/31, 37.

met a marginalizált, kisebbségi csoportok érdekeire,⁸¹ illetve a marginalizált csoportok számára törekszenek gazdasági, társadalmi és politikai tőkét létrehozni és újra elosztani.⁸² Az érdekérvényesítés közvetlen vagy közvetett erőfeszítéseket jelent annak érdekében, hogy az állam – akár politikai, akár közigazgatási szinten – reagáljon az NGO-k által megfogalmazott igényekre.⁸³ Az NGO-k érdekérvényesítését tehát úgy határozhatjuk meg, mint az információ stratégiai felhasználásának szervezését az egyenlőtlen hatalmi viszonyok demokratizálása érdekében, amelynek célja a politika vagy maga a valóság befolyásolása.⁸⁴ Az érdekérvényesítés lehet politikai, szakpolitikai, programorientált, eseti és közösségi.⁸⁵

Másrészt ide sorolhatjuk az olyan szervezeteket, amelyek tevékenysége során a szolgáltatási funkciók túlnyomórészt elválaszthatatlanok a célcsoportok (pl. szegények, hátrányos helyzetűek, hajléktalanok) érdekképviselőtől,⁸⁶ vagy a kulturális feladatok elválaszthatatlanok a kisebbségek elismeréséért folytatott küzdelemtől.⁸⁷ Ez utóbbi két esetben a szervezetek, még ha nem is végeznek közvetlenül érdek- és jogvédelmi tevékenységet, a kormányzati politika alakításában szerepet játszanak.⁸⁸

Ha az adott szervezet tevékenysége együtt jár valamiféle társadalmi kontrollfunkció kifejtésével, akkor mindenképpen szükséges, hogy a bevételi forrásait diverzifikálja.⁸⁹ Azokban az esetekben, amikor egy társadalmi kontrollfunkciót ellátó NGO kizárólagosan állami támogatásokból tartja fenn magát, akkor tekinthetünk rá GONGO-ként funkcionáló szervezatként. Abban az esetben viszont, ha egy szervezetnek vannak mellette magánadományokból, európai uniós forrásokból vagy egyéb alapokból származó támogatásai is, célszerű esetenként megvizsgálni, hogy az adott szervezet összes támogatásának mekkora százalékát teszi ki az állami támogatás. Emellett az is fontos vizsgálati szempont lehet, hogy az adott szervezet a nyilvánosság felé úgy közvetíti-e a kormányzat álláspontját egy-egy szakpolitikai kérdésben, hogy csupán megismétli azt, vagy kritikusan nyilvánul meg az adott kér-

⁸¹ BORIS, Elizabeth–MOSHER-WILLIAMS, Rachel: Nonprofit Advocacy Organizations: Assessing the Definitions, Classifications, and Data. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1998/4, 488–506. (DOI: 10.1177/0899764098274006); YOUNG, Iris Marion: *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, New York, 2000, 164. (DOI: 10.1093/0198297556.001.0001); FORBAT, Liz–ATKINSON, Dorothy: Advocacy in practice: The troubled position of advocates in adult services. *British Journal of Social Work*, 2005/3, 321–335. (DOI: 10.1093/bjsw/bch184)

⁸² FELDMAN, Guy–STRIER, Roni–SCHMID, Hillel: The Performative Magic of Advocacy Organisations: The Redistribution of Symbolic Capital. *British Journal of Social Work*, 2016/6, 1759. (DOI: 10.1093/bjsw/bcv088)

⁸³ 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, 1475. (DOI: 10.1108/IJSSP-03-2020-0077)

⁸⁴ STEINBERG: i. m.

⁸⁵ TOEPLER–FRÖHLICH: i. m., 1476–1477.

⁸⁶ YOUNG, Dennis R.: Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2000/1, 155–157. (DOI: 10.1177/0899764000291009)

⁸⁷ MOSLEY, Jennifer E.: Organizational Resources and Environmental Incentives: Understanding the Policy Advocacy Involvement of Human Service Nonprofits. *Social Service Review*, 2010/1, 57–76. (DOI: 10.1086/652681)

⁸⁸ COHEN–ARATO: i. m., 64.

⁸⁹ HAIBACH, Marita–KREUZER, Thomas: Fundraising. In: Zimmer, Annette–Priller, Eckhart (eds.): *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations work*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004, 367–379. (DOI: 10.1007/978-3-322-80980-3)

déssel összefüggésben, és hangsúlyt fektet a szakpolitikai intézkedés várható, az intézkedéssel célzott csoport helyzetét érintő hatásainak modellezésére.

5. Zárógondolatok

A GONGO elnevezés önmagában nem tekinthető minőségjelzőnek, hanem egy világszerte bevett és működő struktúraként érdemes rá tekinteni. A GONGO-k típusai között beazonosítható különbségek alapján megállapíthatjuk, hogy melyeknek milyen mértékben vannak pozitív hatásai is (a professzionális és a „demokratizáló” kategóriák), és melyek azok, amelyek kizárólag negatív hatásokat fejtenek ki az alulról szerveződő civil társadalomra (diffúz és „lobbi”). Míg a professzionális GONGO a létrehozó állam érdekei mellett megfelelő mértékű nemzetközi forrás és az ahhoz kapcsolódó részleges autonómia következtében képes lehet támogatni az alulról szerveződő civil szervezeteket is, akik ugyanabban a szakpolitikai témakörben tevékenykednek, addig a diffúz GONGO-k éppen az alulról szerveződő civil szervezetek helyét és hangját kívánják elfoglalni kormányzati támogatással. A „demokratizáló” GONGO, bár a létrehozó kormány érdekeit képviseli, az emberi jogok érvényesülését és az állampolgári öntudat növelését célzó szervezetek programjait is támogatja, a „lobbi” GONGO-k ezzel szemben kizárólag a létrehozó kormány érdekeit képviselik nemzetközi szinten, védve annak sokszor kirekesztő vagy éppen elnyomó politikai döntéseit. A kimutatható pozitív hatások ellenére nem szabad elfelejteni, hogy mindegyik 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 civil szervezeteket elsősorban az különbözteti meg a GONGO-któl, hogy előbbiek célja a világ megváltoztatása, tevékenységük a társadalom érdekeit szolgálja, utóbbiak céljai viszont nagyrészt hatalomtechnikai jellegűek és végső soron hatalmi csoportok érdekeit szolgálják.⁹⁰ Egy NGO esetében a szervezet szakpolitikai álláspontja az adott civil szervezet 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.

Mindenek következtében minél nagyobb teret nyernek a GONGO-k, annál inkább megváltozik a független civil társadalom szerkezete, befolyásának mértéke, és csökken az érdekérvényesítő képessége. Ha ezt a megfigyelést kiegészítjük azzal a jelenséggel, hogy az autoriter rendszerek előszeretettel fogadnak el olyan jogszabályokat, amelyek az NGO-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.

⁹⁰ VARGA: i. m., 246.