

SÜTŐ LILI

Az új civil törvény és a benne rejlő kockázatok

Konzulens: Dr. Szabó Tibor

Absztrakt

Tanulmányom céljának a 2011. évi CLXXV. törvény az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 2012. január 1-i hatályba lépését követően kialakult helyzet vizsgálatát, így elsősorban az ezzel kapcsolatos közvetlenül a civil szférától származó észrevételek összegyűjtését tűztem ki. Az új szabályozásnak az egyszerűbb, átláthatóbb, tömörebb megfogalmazás és gyakorlatban való alkalmazhatóság lett volna a célja. Az előbbieket mindenképpen sikerült elérnie a jogalkotónak, a gyakorlati megvalósítással járó tapasztalatokról azonban sok esetben még nem tudok beszámolni. A joggyakorlat hiánya csupán megerősíti a szervezeti vezetők véleményét, miszerint az új törvényi szabályozás meglehetősen kockázatos, azonban mindenképpen üdvözlendő és szükséges lépés volt. A több szempontból valóban reformszerű újításokat magában foglaló civil törvény hatályba lépése indokolta tehát dolgozatom születését, amely egyfajta útmutatóként is kíván szolgálni a civil szféra azon résztvevőinek, akik kevésbé jártasak a jogszabály újításaiban.

Bevezetés

A civil szféra egyik legfontosabb alapeleme a magánszemélyek, és rajtuk keresztül a társaságok társadalmi felelősségvállalása. Ez a tény nem szorul különösebb magyarázatra, egyértelmű, hogy a harmadik szektor csak akkor képes életben maradni, ha a lakosság kiveszi részét nem csak az anyagi támogatások folyósításából, hanem egyáltalán tudatosítja magában a nonprofit szervezetek létének fontosságát. A magyar társadalom történelmi múltja miatt

különösen nehéz helyzetben van ebből a szempontból, hiszen a szocializmusbeli államosítások nem engedtek teret a civil szektor egészséges, nyugati országokéhoz hasonló kiterjedésének. Bár a politikai rendszerváltás után gombamód elszaporodtak a különböző nonprofit szervezetek, hazánkban sajnos még mindig gyerekcipőben jár a szféra egyrészt szervezeti kiépítettsége, másrészt – az előzőből következően – az emberek fejében való tudatosítása a különböző fajta támogatások lehetőségének.

Borka Balázssal, a Civil Partner Nonprofit Tanácsadó és Szolgáltató Kft. ügyvezető igazgatójával folytatott beszélgetésben alaposan körbejártuk a társadalom szerepét a civil szféra szemszögéből. Sajnos arra a megállapításra kellett jutnunk – és ezt statisztikai adatok is alátámasztják –, hogy a személyi jövedelemadó (szja) meghatározott részének az adózó rendelkezése szerint felajánlott 1%-ból származó bevételek folyamatosan csökkenő tendenciát mutatnak. Emellett a magánadományokból származó bevételek is évről évre kisebb arányú jövedelmet jelentenek a szervezeteknek. Nem egészen világos a magyar társadalomban jelenleg elterjedt mentalitás oka, amelynek eredményeként a harmadik szféra támogatottsága már-már lehetetlen helyzetbe kerül. Vajon az egyszerű tájékozatlanság lenne az oka mindennek, vagy jóval nagyobb horderejű, komoly kutatást igénylő indítékról van szó?

A társadalom egyre kevésbé motivált magatartása mellett kiemelendő azonban az intézményi vezetők szerepe is. Borka Balázs rámutatott arra a tényre is, miszerint a szervezeteknek csak egy nagyon kicsi része érzékelt az új civil törvényből adódó változásokat, és talán még kevesebben vannak, akik már foglalkoztak is ezekkel. Ezen a ponton kapcsolódna be a menedzsment szerepe, amely azonban sok szervezetnél hiányzik. Amelyeknél megvan a vezetőréteget támogató aktív menedzsment, nincs okuk az aggodalomra. Itt elsősorban olyan szervezetekről beszélünk, amelyek valamely külföldi háló hazai kirendeltségébe tartoznak. Azt tehát mindenképpen fontos lenne tudatosítani a társadalomban, hogy egy nyugat-európai vagy mind inkább egy amerikai példát kellene szem előtt tartanunk. Nem csupán a hazai civil szektor lehetőségeit korlátozó jogszabályi intézkedések bevezetése, vagy az emberközpontúságot felvállaló szervezetek országon belül elfoglalt helyzetének vizsgálata, hanem az anyagi felajánlások moti-

vációjának, valamint a társadalmi felelősséget vállaló magatartás szempontjából is.

AZ ÚJ CIVIL TÖRVÉNY

2012. január 1-jén lépett hatályba a 2011. évi CLXXV. törvény, amely új civil törvényként vált közismertté. A jogszabály hatályba lépése óta már egy év telt el, amely időtartam talán kevés nagyobb horderejű reformok megvalósításához, a változtatások és az esetlegesen felmerülő kockázatok kezelésének megvitatását azonban nem lehet elég korán elkezdni.

A törvényjavaslatban az általános indokolás így magyarázza a jogszabály születésének okát, illetve célját: „Az egyesülési jogra vonatkozó szabályozás több szempontból is újításra szorul. Az új törvény az egyesülési jog gyakorlásának lehetőségét szélesebben értelmezi, a hatályos szabályozáshoz képest lényegesen kiterjeszti. (...) A törvény célja a fentiek mellett egy olyan keret jellegű szabály megalkotása, amely korszerű jogi keretek biztosításával támogatja a civil szektor további erősödését, valamint elősegíti a civil szervezetek működési környezetének fejlődését.”¹ Abban valóban egyeznek a különböző források és a megszólaltatottak véleménye is, hogy a törvény elsődleges célja a civil szféra jogi szabályozásának hatékonyabbá, gyakorlatban is alkalmazhatóvá és mindenekelőtt átláthatóbbá tétele. A vélemények alapján azonban a kitűzött nemes célt nem mindig sikerült megvalósítani a jogalkotónak. Bíró Endre 2011-es cikkében pozitív és negatív kritikát is olvashatunk, alapvetően azonban „a civil szektor letámadásának” nevezi az új törvényt.² Bármennyire is igazságosabb szeretett volna lenni a rendszer, sok esetben úgy tűnik, épp az ellenkezőjét érték el a törvény szövegezői. A civil szféra kivonásának elkezdése valósul meg ugyanis épp az őket érintő ügyekből.³

Mindezen felül többek között az elmúlt húsz évben a témában született jogszabályok elavulása, vagy nem a szférára szabottsá-

¹ T/4866. számú törvényjavaslat az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról, 54. o.

² BÍRÓ ENDRE: *Civil pályás letámadás, Társadalompolitikai és nonprofitjogi vélemény a „2011. évi (...) törvény az egyesülési jogról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról” című, 2011. június 22. napján a KIM honlapján közzétett tervezethez.* Budapest, 2011a. 1. o.

³ Uo.

guk is indokolta a nonprofit szektorra vonatkozó rendeletek összefoglalását. Habár több alkalmuk volt a szektor képviselőinek a törvénytervezet értékelésére, sok esetben nem feltétlenül sikerült érdekeiket szem előtt tartania a jogalkotónak. Ahogyan Móra Veronika, az Ökotárs Alapítvány igazgatója fogalmazza meg: „az egyik kezével ad, a másikkal elvesz” a jogszabály.⁴

A CIVIL SZFÉRA BEVONÁSÁRÓL

2010 nyarán intézte az első felhívást a nonprofit szervezetek felé a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) államtitkára, Szászfalvi László, amelyben arra kaptak lehetőséget, hogy 2010. augusztus 31-ig megkötés nélkül fejtsek ki javaslataikat a tervben lévő új szabályozással kapcsolatban. 2010. szeptember 20-án ismét felhívás jelent meg a KIM honlapján az előbbivel egyező célból.

Az Ökotárs Alapítvány véleményezése elsősorban a jogalkotás mechanizmusát kritizálja. Ennek értelmében a Móra Veronika által aláírt hivatalos összefoglalóban sérelmezték a véleményalkotás nyújtotta lehetőségeket. Szerintük nem vonták be kellő mértékben a civil szférát a tervezetről való konzultációba, illetve a definíciók tisztázása is megjelent egyfajta óhajtásként. Nem egyértelmű számukra, hogy „mit ért a jogalkotó az egyes fogalmak alatt, és így fontos lenne egyértelművé tenni, hogy a tervezet tisztán csak a véleményezésről vagy annál többről szól-e”.⁵ Illetve nem csupán a bevonás lehetőségét kellene biztosítani a szervezetek felé, hanem törvénybe foglalni a véleményezés kötelezővé tételét. A civil véleményezés hiányában félő lehet, hogy túl nagy szerepet kap a szakminiszteri vélemény és az eredeti álláspontok, amelyek nyilvánvalóan a kormányzati jogalkotótól származnak.⁶

A szféra felől érkező kritikák mellett látniuk kell azonban a civileknek, hogy problémát jelent a ténylegesen nem működő szervezetek száma, a széttöredezett, nem koherens nyilvánartások

⁴ Beszélgetés politikusokkal az új civil törvényről. Az Állampolgári Részvétel Hete keretében 2011.09.22-én rendezett beszélgetésen részt vettek: Ertsey Katalin (LMP), Lendvai Ildikó (MSZP) és Gulyás Gergely (FIDESZ). A beszélgetést Péterfi Ferenc a Közösségfejlesztők Egyesülete elnöke vezette.

⁵ MÓRA VERONIKA: *Vélemény a Közigazgatási és Igazságügyi minisztérium által közzétett a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény tervezetéről*. Budapest, 2010, Ökotárs Alapítvány, 2. o.

⁶ Uo.

léte, az átláthatatlan jogszabályi környezet, a soklépcsős pályázati mechanizmusok vagy a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) szabálytalan támogatása, illetve az ezen tények miatt fellépő nehézségek. Emiatt szorgalmazza az állam az új, átfogó törvény születését, amely gyakorlatilag orvosolni próbálja mind adminisztratív, mind gazdálkodási szempontból a felmerült problémákat.⁷

A tervezettel kapcsolatban megjelent kritikák és vélemények alapján a szféra és a kormányzat is érezte az átfogó jogi szabályozás igényét, és mindenképpen pozitív, hogy a KIM még időben bevonta a civileket a jogalkotásba. Az természetesen egészen más kérdés, hogy a tervezetbe vagy a később jogszabályba került pontok bizonyos részével nem értenek egyet az érintettek, így a civil szektor autonómiájának megcsonkításával, a Nemzeti Együttműködési Alap (NEA) Tanácsának és a Kollégiumi döntéshozók összetételének arányával vagy a közhasznúsággal kapcsolatos pontokkal.⁸

ÚJ DEFINÍCIÓK?

A 2011. évi CLXXV. törvény talán egyik legfontosabb szakasza közvetlenül a jogszabály elején található, az értelmező rendelkezések nevet viselő paragrafusban. Bevezetésre kerül ugyanis néhány, korábban nem használt, vagy a gyakorlatban ugyan létező, de jogszabály által még nem definiált fogalom, mint például a tartós adományozás, az adományosztó szervezet, a civil szervezet vagy a közszolgáltatási szerződés. Ezeket túlmenően találunk olyan szómagyarázatokat is a törvény ezen részében, amelyeket szükséges volt pontosítani, esetleg új tartalmat kapott, mint a költségvetési támogatás, gazdasági-vállalkozási tevékenység, gazdálkodó tevékenység illetve a közhasznú tevékenység fogalma.⁹

KOCKÁZATOK

Egyedül a civil szervezet fogalmát szeretném kiemelni az „újítások” közül, amely a törvény szövege szerint „a civil társaság,

⁷ LATORCAI CSABA: *Civil jövőkép – átfogó civil jogi reform koncepció és az aktuális kezdeményezések*. 2011.

⁸ Beszélgetés politikusokkal...

⁹ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 2. § és KOLEJANISZ M. ÉS MÓRA VERONIKA: *Útmutató az új civil törvényhez és a jogszabályok közötti eligazodáshoz*. Budapest, 2012, Ökotárs Alapítvány.

illetve a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület – a párt kivételével –, valamint az alapítvány.”¹⁰ Ezt erősítve a tervezetben még megtalálhatjuk, a dolgozatom születésének időpontjára már hatálytalanná váló 79–170., illetve 172–196. paragrafusokat, amelyek rendelkeznek a társadalmi szervezet szóhasználat miatt módosításra kerülő törvényekről, és „a »társadalmi szervezet« terminológiájának a jogrendszerből való kivezetéséről”.¹¹

A civil szervezet tehát egy új gyűjtőfogalom, bár a definíció tisztázására láthatóan már korábban is igénye volt a szférának. Ahogyan azt Kolejanisz és Móra közös művében is kiemeli: a meghatározás „némileg hasonlít a 2003. évi L. törvényben meghatározott civil szervezet fogalomra”.¹² A Csehi által is felvázolt problémát, miszerint a jogrendszerben különböző, egymást fedő vagy érintő definíciók léteztek csupán,¹³ a törvénytervezet általános indokolása is említi.¹⁴ Az új jogszabály megszületésével tehát tisztázza a jogalkotó a nonprofit szervezetek jogi környezetét vizsgáló szakemberek által felvetett definíciós zavart.

CSŐD-, FELSZÁMOLÁSI ÉS VÉGELSZÁMOLÁSI ELJÁRÁS

A törvény II. fejezete kiterjeszti a csőd-, felszámolási és végelszámolási valamint az egyszerűsített törlési eljárásokat a nonprofit szervezetekre.¹⁵ Erre nem volt példa a korábbi jogalkotói folyamatok során.¹⁶ Elrendeli a civil szervezetek feletti törvényességi ellenőrzést, amely folyamat kifejezetten felhívja a figyelmet az úgynevezett alvószervezetekre, illetve ezek megszüntetésére irányuló törvényi kezdeményezésre. Olyan intézményeket értünk a fogalom alatt, amelyek lényegében már – nem feltétlenül saját döntésük miatt – nem tesznek semmit céljaik elérése érdekében. A „feleslegesen nyilvántartásban lévő” intézmények középpontba állítását leginkább azzal érte el a jogalkotó, hogy a

¹⁰ 2011. évi CLXXV. törvény 2. § 6.

¹¹ T/4866. számú törvényjavaslat..., 70. o.

¹² KOLEJANISZ ÉS MÓRA: Útmutató az új civil törvényhez... 98. o.

¹³ CSEHI ZOLTÁN: *A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó.

¹⁴ T/4866. számú törvényjavaslat...

¹⁵ 2011. évi CLXXV. törvény 9–10. §

¹⁶ BIRÓ: *Civil pályás letámadás...*

csőd-, felszámolási és végelszámolási eljárásról szóló paragrafusok a törvény elején találhatóak.

KOCKÁZATOK

Az érintett szervezetek vezetői közül többen is arról számoltak be, hogy a szféra üdvözli a törvény ezen fejezetét. Eddig nem volt készítés arra vonatkozóan, hogy az alvőszervezetek helyzetét tisztázzák, most azonban a széleskörű nyilvántartás miatt is szükséges, hogy a ténylegesen működők kerüljenek előtérbe. Ezt megerősítik a szervezetek az újra bejegyzési eljárás kapcsán is. Egy valóban tevékenykedő szervezetnek nem kell tartania az új nyilvántartásba vételtől, hiszen a beszámolókra és az éves értékelésekre egyébként is sor kerül.¹⁷

Jó kezdeményezés, hogy felülvizsgálják az ország harmadik szférájában jelenlévő szervezeteket, hiszen valamennyi tényleg nem tudja már ellátni az alapításakor kitűzött céljait. Ennek főként külső tényezők, elsősorban a források hiánya lehet az oka, kisebb mértékben talán a vezetőség motivációjának csökkenése, esetleg a már megvalósult cél ténye. A törvény csőd-, felszámolási és végelszámolási eljárásra vonatkozó paragrafusaival nyilvánvalóan arra buzdítják a szervezeteket, hogy gondolkozzanak el további működésük kereteiről, lehetőségeiről.

CIVIL SZERVEZETEK ÉS AZ ELEKTRONIKA

A nyilvántartásról szóló fejezet – a korábbi törvényekhez hasonlóan – rendelkezik arról, hogy a civil szervezeteket a törvényszék regisztrálja.¹⁸ Ezen „kívül a legfontosabb nyilvánossági eszköz a Civil Információs Portál”¹⁹, amelynek létrehozását a törvény 14. paragrafusa rendeli el 2013. január 1-jei hatálybalépéssel. A rendszer célja, hogy legyen egy nyilvános információk gyűjtésére és rendszerezésére szolgáló, illetve ezeket kiegészítve kérelemre történő adatszolgáltatás biztosítására alkalmas honlap.²⁰ Újdonsága már egyáltalán a megszületésében keresendő, ugyanis eddig „csak miniszteri és kormányrendeleti

¹⁷ Beszélgetés politikusokkal ...

¹⁸ 2011. évi CLXXV. törvény 13. § (1)

¹⁹ KOLEJANISZ ÉS MÓRA: Útmutató az új civil törvényhez... 106. o.

²⁰ 2011. évi CLXXV. törvény 14. § (1)-(2)

szinten léteztek a jogforrási hierarchiában” erről szóló rendelkezések.²¹

Ezen felül a VIII. fejezet úgynevezett Civil Információs Centrumok létrehozásáról dönt, amelyben szintén kifejtésre kerül ellátandó feladatkörük. Céljuk „a civil szervezetek működésének szakmai támogatása, fenntarthatóságuk erősítése, továbbá az államháztartás alrendszeréből nyújtott támogatások szabályszerű felhasználásának elősegítése (...)”²², amelyet információszolgáltatási funkciójukkal biztosítanak szervesen kapcsolódva egymáshoz, az állami és az üzleti szférához, de mindenekelőtt a Civil Információs Portálhoz. Ezeket a központokat nyilvános pályázat útján kiválasztott nonprofit szervezetek alkotják, amelyek adminisztratív, jogi, közhasznúsági, pénzügyi, könyvelési, adózási illetve pályázatokra, számítógép-kezelésre vonatkozó kérdések megválaszolásával egy szakmai tanácsadási rendszert működtetnek.²³

A KÖZHASZNÚ JOGÁLLÁS

A törvény VII. fejezete a közhasznúsági jogállásról szól, és bátran kijelenthetem, hogy ez váltotta ki a legtöbb kritikát a civil szféra résztvevői között. A jogszabály tisztázza a kategória pontos lehatárolását, kiemeli, hogy minden nyilvántartásba vett szervezet elnyerheti a státust, illetve biztosítja, hogy tevékenységüknek „megkülönböztetett, világos, rendezett viszonyok között” tehessenek eleget.²⁴

A jogszabály szót ejt a közhasznú státus megszerzésének feltételeiről. Eszerint olyan szervezet kaphatja meg, „amely a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez megfelelő erőforrásokkal rendelkezik, továbbá amelynek megfelelő társadalmi támogatottsága kimutatható (...)”²⁵ Érdekes módon nem csupán a kielégítő mennyiségű erőforrások meglétét, de a „megfelelő társadalmi támogatottságot” is egyfajta fiskális szempont szerint kell bizonyítania a szervezetnek. Mindkét pontot az intéz-

²¹ KOLEJANISZ ÉS MÓRA: Útmutató az új civil törvényhez... 120. o.

²² 2011. évi CLXXV. törvény 51. § (1)

²³ 2011. évi CLXXV. törvény 51. § (2), 52 § (1)

²⁴ T/4866. 2011, 55

²⁵ 2011. évi CLXXV. törvény 32. § (1)

mény „előző két lezárt üzleti éve vonatkozásában” fogja értékelni az illetékes szerv.²⁶

Továbbá az a szervezet nyerheti el a státust az új törvény értelmében, amely valamilyen közhasznú tevékenységet folytat, és ezt a tevékenységet valamely közfeladathoz kapcsolódóan végzi.²⁷ Ennek ellátását egyrészt a létesítő okiratba kell foglalni egy konkrét jogszabályi forrás megjelölésével, amely arról ad biztosítékot, hogy az ellátandó feladat valóban önkormányzat vagy állam által vállalt kötelezettség.²⁸ Végül ennek meglétét a közhasznúsági mellékletben – amelynek készítése kötelező minden szervezet számára²⁹ – fel kell tüntetni.

A törvény elején bevezetésre kerülő közszolgáltatási szerződés fogalma egészen más kérdéskörbe tartozik – megtévesztő elnevezése ellenére. Definíciója szerint „közfeladat – vagy annak egy része – ellátására a szerv nevében történő ellátására kötött írásbeli szerződés”.³⁰ Ilyen szerződést csak közhasznú szervezet köthet, de nincs rá kötelezve, hiszen a közfeladat ellátását már igazolta a közhasznú mellékletben. Mivel a közfeladat bizonyos mértékű támogatása, gyakran ellátása korábban a kiemelkedően közhasznú szervezetek sajátja volt, ezen kritérium bevezetésével tudják megvalósítani a törvény szövegezői a korábban kétlépcsős jogállás egyfokozatúvá tételét. Sok más újítás mellett ez volt az új civil törvény talán legjelentősebb szabályozása.

A fejezet zárásaként releváns még, hogy a jogszabály arról is rendelkezik, mi történik a hatályba lépéskor közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú szervezetekkel. A 75. § szerint 2012. január 1-jéig jogállással rendelkező intézmények közhasznú státusban működhetnek tovább, és jogosultak az ezzel járó kedvezményekre 2014. május 31-ig. Természetesen minden szervezetnek lehetősége van a továbbiakban is közhasznúként tevékenykedni, ha időközben kezdeményezi nyilvántartásba vételét.³¹

²⁶ 2011. évi CLXXV. törvény 32. § (4)–(6))

²⁷ 2011. évi CLXXV. törvény 34. § (1) a)

²⁸ 2011. évi CLXXV. törvény 34. § (1)

²⁹ 2011. évi CLXXV. törvény 29. § (3)

³⁰ 2011. évi CLXXV. törvény 2. § 21.

³¹ 2011. évi CLXXV. törvény 75. § (5)

KOCKÁZATOK

Minden általam használt forrás arról tanúskodik, hogy a harmadik szektor is igényelte a státus körüli homályok feloszlátását, ahogyan azt Bullain Nilda, a szféra egyik szakértője is alátámasztja. A civilekre vonatkozó legfontosabb tények, hogy már nem voltak olyan kedvezmények, amelyek csak és kizárólag a közhasznú szervezeteknek jártak volna. Ennek következtében a fogalom teljesen kiüresedett, egyfajta presztízskérdéssé vált csupán a szférában, igazi védjegyet már nem jelentett. Ezen dilemmák megoldására igény született a valódi anyagi támogatások tisztázására, a „tisztulásra”, a tartalommal való megtöltésre.³²

A törvény legélesebb változtatása, hogy a közhasznúsági minősítést egyfokozatúvá teszi. Ezt a radikális módosítást azzal indokolták, hogy az évek során elmosódtak az egyértelmű határok a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú státussal rendelkező szervezetek között.³³ Bizonyos szempontból érthető a kétlépcsős minősítés megszüntetését. A 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről (Kszt.) hatályba lépése óta valóban rengeteg szervezet vált a társadalom számára kiemelkedővé - elméletben. Természetesen nem kevés kritériumnak kellett megfelelniük ezeknek a civil kezdeményezéseknek, azonban a jogállással együtt járó gazdasági és pénzügyi kedvezmények csak azok számára indokoltak, akik a társadalmat kiemelkedően támogatják tevékenységük során. A gyakorlati változás abban fog megmutatkozni, hogy az eddig kiemelkedően közhasznú szervezetek közhasznúvá válnak, és a közhasznúak „egyszerű” civil szervezetekké. Az eddig kiemelkedőek csupán azt sérelmezik, hogy az anyagi támogatások terén - az új törvény értelmében immáron közhasznúként - kevesebb kedvezményre jogosultak. (Móra Veronika személyes közlése)

A szintén sok kritikát kapó változtatás a közhasznúsági státus elnyerésének egyik feltételéhez kötődik. Antal és Bíró értelmezése szerint csak azok a nonprofit szervezetek nyerhetik majd el a jogállást, amelyek egyfajta erőforrásgyűjtésre rendezkedtek be. Amelyeknek azonban kisebb a támogatottságuk, nem sok esélyük van közhasznúvá válni, hiszen jelentéktelenebb az anyagi

³² BULLAIN NILDA: *Egy kutatás tanulságai - a közhasznúsági reform lehetőségei*. 2011.

³³ T/4866. számú törvényjavaslat...

erőforrásuk.³⁴ Móra Veronika gyakorlati oldalról közelíti meg a dolgot. Szerinte egy valóban működő szervezet számára nem jelenthet problémát az új törvény által támasztott fiskális kritérium. Sőt kiemelte, hogy az mindenképpen pozitívuma az új elvárásnak, hogy csak két lezárt év után kezdeményezhetik a státus elnyerését, így a civilek arra vannak kötelezve, hogy „letegyenek valamit az asztalra”.³⁵

A jogszabály 2014. május 31-ét jelöli meg, ameddig a jelenleg kiemelkedően közhasznú és közhasznú szervezetek közhasznúként zavartalanul folytathatják működésüket. 2014. június 1-jétől azonban csak a jogállást birtoklók élvezhetik az ezzel járó előnyöket.³⁶

Érdekes lehet az a provokatív felvetés is, hogy a közhasznú szervezetek milyen jögről várják el az államtól származó adókedvezményeket, ha a közfeladatok ellátásának kötelezővé tételét egyenesen elvetik. Erre nyilvánvalóan Magyarország történelmi hagyományaiban kell keresnünk a választ. Az állam olyan szerepet tölt be a szocializmusnak köszönhetően még ma is, amelyet a jelen helyzetben nem lehetne pótolni. Csupán néhány területet említve, mint az egészségügy, a közoktatás vagy az infrastrukturális feladatok ellátása, ugyanúgy a szervezeti támogatási hálóból sem tud kivonulni.³⁷ Ezért sem irányadóak azok a felvetések a harmadik szféra jövőjére vonatkozóan, hogy próbáljunk meg minél inkább egy amerikai felépítést kialakítani. Ehhez óriási mértékű átalakulás lenne szükséges az állami szféra minden területén.

A közfeladatok legalább részbeni ellátásának abszolút pozitív oldala azonban, hogy az állami szféra mentesül néhány teher alól – ezáltal jobban végezve eredeti feladatait –, illetve egy egymást támogató légkör alakulhat ki a kormányzati és a civil szféra között. Bíró Endre szerint „az állami funkciók gyakorlásának hatékonyságát javítja a közfeladatok ellátásának társadalmisítása. Az állami források kimerülése és korlátozottsága okán nincsen

³⁴ BÍRÓ: *Civil pályás letámadás... és ANTAL ATTILA: Civiltörvény, civil kétségek*. 2011.

³⁵ Beszélgetés politikusokkal ...

³⁶ 2011. évi CLXXV. törvény 75. § (5)

³⁷ BÍRÓ ENDRE: „Álom és rémálom – a támogatási jogviszonyról” a jelenlegi hazai helyzet elemzése (Előadás az „Állam-civil kapcsolatok: mire jó és miért probléma a civil szervezetek támogatása?” című konferencián). 2010b

más út, mint a társadalom erőforrásainak (pénzének, tudásának, idejének és munkájának) bevonása a közfeladatok ellátásába”.³⁸

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS KÜLÖNÖS SZABÁLYAI

A 2011. évi CLXXV. törvény IX. fejezete rövidsége ellenére meglehetősen fontos elemeket tartalmaz. A (3) bekezdés szakmai monitoring rendszer működtetését teszi kötelezővé, amely „az államháztartás központi alrendszeréből a civil szervezetek részére nyújtott költségvetési támogatások szakmai összehangolása, az azonos feladatok párhuzamos finanszírozásának kiszűrése érdekében”³⁹ jön létre.

A jogszabály a továbbiakban meghatározza a költségvetési támogatásban részesülő civil szervezet fogalmát. „Akkor mutatható ki egy szervezet esetében, ha az államháztartás központi alrendszerétől kapott támogatás (tehát nem ideértendő az önkormányzati vagy nemzetközi támogatás) eléri vagy meghaladja az éves bevétel felét, de legalább 10 millió forintot (vagyis a két feltételnek egyidejűleg kell megvalósulnia).”⁴⁰ A jogszabály következő bekezdése tartalmazza, hogy a költségvetési támogatásban részesülő szervezetek vezető tisztségviselőjének vagyonnyilatkozatot kell tennie, amely a Civil Információs Portálon keresztül válik nyilvánossá.⁴¹

KOCKÁZATOK

A szakmai monitoring rendszer létrehozása elég nyilvánvaló okok miatt volt szükséges. Az NCA és az egyéb költségvetési támogatások rendszerével kapcsolatban ugyanis több olyan kétely is felmerült, hogy nem szűrték ki a párhuzamosságokat, és így ugyanarra a célra két forrásból is szerezhetett támogatást a szervezet.⁴² A monitoring rendszer ennek a rendezőelvnek megfelelően tartalmazza a pályázati kiírások és támogatási döntések adatait.⁴³

Az 53. § elég szigorú szabályozását – mivel a törvény 19. paragrafusára hivatkozik, amely nem csupán az államháztartás köz-

³⁸ Uo.

³⁹ 2011. évi CLXXV. törvény 53. § (3)

⁴⁰ 2011. évi CLXXV. törvény 53. § (7), és KOLEJANISZ ÉS MÓRA: Útmutató az új civil törvényhez...

⁴¹ 2011. évi CLXXV. törvény 53. § (8)

⁴² KOLEJANISZ ÉS MÓRA: Útmutató az új civil törvényhez...

⁴³ 2011. évi CLXXV. törvény 53. § (4)

ponti alrendszerének forrásairól szól – enyhíti az 54. §. Az a)-c) pontok ugyanis kifejtik, hogy a jogszabályban meghatározott feladatok ellátását célzó, az 1%-os támogatásból befolyó, valamint az Európai Uniótól származó összegek nem tartoznak bele a kritériumként meghatározott 10 millió forintba.⁴⁴

NEMZETI EGYÜTTMŰKÖDÉSI ALAP

A jogszabály X. fejezete a Nemzeti Együttműködési Alap létrehozásáról dönt, amely 2012-től kezdődően „a civil önszerveződések működését és szakmai tevékenységét, nemzeti összetartozásuk erősítését és a közjó kiteljesedésében vállalt szerepük segítségét támogató finanszírozási forma”.⁴⁵ A rendelet alapján az NCA helyét a NEA veszi át, vannak azonban újítások is a szabályozásban.

A NEA leglényegesebb bevétele – az NCA-hoz hasonlóan – „a tárgyévre vonatkozó költségvetési törvényben az Alap támogatásaként meghatározott összeg”.⁴⁶ Ezen kívül más források is említésre kerülnek, mint az 1996. évi személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló törvény alapján a felajánlott szja 1%-a, „a jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek és természetes személyek befizetési”, „(...) a jogutód nélkül megszűnt civil szervezetek vagyona”, „költségvetési támogatás” stb.⁴⁷

Az Alap rendelkezésére álló összegek felhasználása illetve kifizetése már jóval összetettebb, egy ellenőrzött mechanizmus által történik. A NEA-tól elnyert anyagi források felhasználási lehetőségei széles skálán mozognak, ezeket részletesen a jogszabály 56. § (1) bekezdése taglalja. A kiadható összegek arányáról tevékenységek tekintetében a következőképpen rendelkezik a törvény az 56. § (2) bekezdése szerint: a NEA tárgyévi forrásának 60%-át a szervezetek működésének támogatására kell fordítani, a fennmaradó részt pedig gyakorlatilag – habár a jogszabály kissé félrevezetően jelöli ki a vonatkozó pontokat – az összes többi tevékenységre. Hangsúlyozni szeretném, hogy az említett adható

⁴⁴ KOLEJANISZ ÉS MÓRA: Útmutató az új civil törvényhez...

⁴⁵ 2011. évi CLXXV. törvény 55. §

⁴⁶ 2011. évi CLXXV. törvény 58. § (1) d)

⁴⁷ 2011. évi CLXXV. törvény 6. §, 58. § (1)

források 10%-ában „a miniszter által jóváhagyott (...) költségvetési támogatásokra történhet kötelezettségvállalás”.⁴⁸

A jogszabály 60–63. paragrafusa írja le a NEA szervezetét, amely bár hasonló az NCA felépítéséhez, a delegált tagok arányában van eltérés. A kilenc tagú Tanácsi testület kapja a meghatározó „elvi, irányító és koordináló” szerepet, amelynek tagjai három különböző helyről érkeznek. Három fő a civil szervezetekből kerül ki közvetlen választás útján, három személyt az Országgyűlés illetékes szakbizottsága jelöl ki, a maradék három testületi tagot a miniszter saját hatásköréből kéri fel.⁴⁹ A Tanács elnökét szintén a miniszter nevezi ki a kilenc tag közül.⁵⁰ A vezetőszerző munkáját a szintén kilenc főből álló Kollégiumok támogatják. Fő feladatuk a NEA forrásainak felhasználása, amely a pályázatok kiírását majd elbírálását, és a támogatott célok szakmai ellenőrzését jelenti.⁵¹ A Kollégiumok a civil törvény 56. paragrafusában megfogalmazott tevékenységi körök alapján jönnek létre. A kilenc fő ugyanolyan módon áll össze, mint a Tanácsi testület, elnökét szintén a miniszter nevezi ki.⁵² A jogszabályban rögzített döntési eljárás a következő: első körben a Kollégiumok határoznak a beérkezett pályázatokról, a végső döntést azonban a Tanács hozza.⁵³

A 62. § fontos eleme az összeférhetetlenség. A törvény úgy rendelkezik, hogy „a Tanács elnökének és tagjainak, a Kollégium elnökének és tagjainak, valamint ezek közeli hozzátartozóinak érdekeltiségi körébe tartozóként összeférhetetlennek jelzett szervezet pályázata érvénytelen”.⁵⁴ Mindezt a 67. § (2) bekezdésével biztosítják, miszerint „a Tanács és a Kollégium tagja megbízásakor nyilatkozik az érdekeltiségi körébe tartozó civil szervezetekről (...) a Tanács elnökének”.⁵⁵ Az összeférhetetlenség illetve elfogultság kérdésének ilyen radikális rögzítésére azért volt szükség, mert az NCA a pályázati összegek odaítélése során gyakran nem

⁴⁸ 2011. évi CLXXV. törvény 56. § (2)

⁴⁹ 2011. évi CLXXV. törvény 60. § (1)–(2)

⁵⁰ 2011. évi CLXXV. törvény 60. § (3)

⁵¹ 2011. évi CLXXV. törvény 61. § (1)

⁵² 2011. évi CLXXV. törvény 61. § (2)–(3)

⁵³ 2011. évi CLXXV. törvény 61. § (7), (9)

⁵⁴ 2011. évi CLXXV. törvény 62 § (2)

⁵⁵ 2011. évi CLXXV. törvény 67. § (2)

objektíven döntött a civilek szerint. Ahogy erre Bíró 2009-ben megjelent cikke is rávilágít: „a rendszer önfinanszírozó egy bizonyos hányadában”.⁵⁶

A szervek tagjainak megbízása négy évre szól.⁵⁷ A civil jelölt-állítási rendszer mechanizmusa hasonlít a 2003. évi L. törvény 12–13. paragrafusában foglalt szisztémához. A tanácsbeli és Kollégiumokba szánt három tagot – akik a nonprofit szférából kerülnek ki – közvetett választás útján áll módjukban delegálni a civileknek. A delegált tagok az „országos vagy legalább területi hatókörrel működő”⁵⁸ civil szervezetek által küldött elektorok közül kerülnek ki. A választás egyéni listás szavazással történik, több testületbe bekerülni nincs lehetőségük az elektoroknak.⁵⁹

KOCKÁZATOK

A szakemberek és a civil szféra különösen is sérelmezik azt a tényt, hogy a jogszabály alapján a NEA-n keresztül megnő a miniszteri jelenlét, a kormányzat befolyása a szektorban. Ez több pontban is megfogalmazásra kerül, hiszen egyrészt a tanácsai és kollégiumi tagok összeállításában, másrészt az Alap kiadásainak 10%-áról is a miniszter dönt.⁶⁰ Bíró szerint ez a változás a többi újdonsággal együtt a civil támogatási rendszer központosítását, visszaállamosítását, újrapolitizálását fogja eredményezni.⁶¹

A Tanács és a kollégiumi tagok díjazása terén is vannak eltérések: a korábbi jogszabály szerint a testületek tagjai minimum a kötelező legkisebb munkabért és maximum ennek háromszorosát kaphatják, míg a 2011. évi törvény szerint csak ennek legfeljebb felére jogosultak.⁶² A díjazás csökkentése valóban jogos, ezzel kapcsolatban nem is adtak hangot a szervezetek véleményüknek, talán ők is egyet értenek azzal, hogy a civil szféra képviselői belső motiváció alapján, egyfajta hivatásként végezzék munkájukat, és az anyagi juttatás utolsó szempontként szerepeljen.

⁵⁶ BÍRÓ ENDRE: A civil nonprofit szektor jogi környezete. *Civil Szemle*, 2009. 1–2. sz. 22–34. o.

⁵⁷ 2011. évi CLXXV. törvény 65. § (1)

⁵⁸ 2011. évi CLXXV. törvény 71. § (1)

⁵⁹ 2011. évi CLXXV. törvény 71–72. §

⁶⁰ 2011. évi CLXXV. törvény 56. § (2) c) pont, 60. § (2)–(3), 61. § (2)–(3)

⁶¹ BÍRÓ: Álom és rémálom ...

⁶² 2003. évi L. törvény 6. § (2), 2011. évi CLXXV. törvény 65. § (2)

A civil jelöltállítási rendszerben is van – leginkább elvi eltérésnek minősülő – különbség a korábbi szabályozáshoz képest. A Tanács öt tagját különböző területekben érdekelt civilek adják, így az egészségügy, a kultúra, a természetvédelem, a gyermek- és ifjúságvédelem valamint a közbiztonság kérdésével foglalkozó körökből kerül ki egy-egy tag, majd régióként is egy-egy.⁶³ Természetesen ehhez hasonló rendszerre a mostani törvény keretein belül nincs lehetőség, hiszen csak három tag delegálódik a civil szférából.

ÖSSZEGZÉS

Tanulmányom céljának a magyarországi nonprofit szervezetek jogi környezetének vizsgálatát és a 2012. január 1-jén hatályba lépett 2011. évi CLXXV. törvény analizálásába való betekintést tűztem ki. Az eddigi jogalkotói folyamatok során az új civil törvény hatályba lépése előtt nem született jogszabály a civil szférában alkalmazott fogalmak tisztázására. Ezért is vált fontossá a civil szervezet, a köz- vagy közhasznú feladat fogalmak pontos definiálása.

Az elmúlt 25 év nonprofit szervezetekre vonatkozó jogi szabályozásai az évek során folyamatosan alakultak ki, egyre több jogi területet terjesztettek ki a civil szervezetekre, ezáltal egyre több lehetőséget kínálva a szférában tevékenykedők számára. Bár természetesen nem minden jogszabály felelt meg a civilek elvárásainak, jó úton halad a jogalkotói folyamat ezen a területen hazánkban. Az állam folyamatosan belátja a szféra társadalmi jelentőségét, mégpedig, hogy bizonyos feladatok ellátása a harmadik szektor tevékenysége során sikeresebb lehet korábbi tapasztalataik, emberközpontságuk szem előtt tartása miatt.

Ezzel szemben a miniszteri, kormányzati szerep befolyásának növekedését érte el a jogalkotó bizonyos korlátozások által, mint a közhasznú státus egylépcsőssé tétele vagy a *NEA* szervezeti felépítésében a miniszteri befolyás nagyobb arányú jelenléte. Ezen pontokkal – a teljesség igénye nélkül – épp a civilek szerepének meghazudtolását, a feladataik ellátásában való hiteles munka csorbulását érheti el a jogalkotó. A szervezeti vezetők többnyire borúlátóak – azok közül természetesen, akik észlelték a változások mibenlétét. Felmerül a kérdés, hogy a szektor ilyen mértékű

⁶³ 2003. évi L. törvény 12. § (1) a)-e)

megcsorbítása vajon milyen hatással lesz a társadalomra, a szektor által vállalt feladatok teljesítésének megvalósulására.

Az azonban figyelemre méltó, hogy a kormányzat igyekezett bevonni a szféra résztvevőit a törvényalkotói folyamatba. Nem csupán a KIM honlapján több ízben megjelent felhívást lehet itt példaként megemlíteni, hanem a Civil Információs Portál létrehozásának szorgalmazása is egy erre irányuló gesztus volt.

Irodalom

ANTAL ATTILA: *Civiltörvény, civil kétségek*. 2011.

<http://www.jogiforum.hu/hirek/25846> 2012. december 5.

Beszélgetés politikusokkal az új civil törvényről. Az Állampolgári Részvétel Hete keretében 2011.09.22-én rendezett beszélgetésen részt vettek: Ertsey Katalin (LMP), Lendvai Ildikó (MSZP) és Gulyás Gergely (FIDESZ). A beszélgetést Péterfi Ferenc a Közösségfejlesztők Egyesülete elnöke vezette.

– http://www.pafi.hu/_pafi/cikkek.nsf/nyomtat/B1A968B8056B9B25C1257914003B2ED0?OpenDocument 2012. november 29.

BÍRÓ ENDRE: A civil nonprofit szektor jogi környezete. *Civil Szemle*, 2009. 1–2. sz. 22–34. o.

BÍRÓ ENDRE: „Álom és rémálom – a támogatási jogviszonyról” a jelenlegi hazai helyzet elemzése (Előadás az „Állam-civil kapcsolatok: mire jó és miért probléma a civil szervezetek támogatása?” című konferencián). 2010b – http://civiljogok.hu/sites/default/files/4_BiroE_Alom_es_remalom.doc 2012. december 5.

BÍRÓ ENDRE: *Civil pályás letámadás, Társadalompolitikai és nonprofitjogi vélemény a „2011. évi (...) törvény az egyesülési jogról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról” című, 2011. június 22. napján a KIM honlapján közzétett tervezethez*. Budapest, 2011a. – http://nonprofit.hu/sites/default/files/article/2011/7/szak%C3%A9rt%C5%91i-v%C3%A9lem%C3%A9nyek-civil-t%C3%B6rv%C3%A9nyhez/Civilpalyas_letamadas.doc 2012. december 5.

BULLAIN NILDA: *Egy kutatás tanulságai – a közhasznúsági reform lehetőségei*. 2011. – http://civiljogok.hu/sites/default/files/3_BullainN_A_kozhasznusagi_reform_lehetosegei.ppt 2012. november 17.

CSEHI ZOLTÁN: *A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó.

KOLEJANISZ M. ÉS MÓRA VERONIKA: *Útmutató az új civil törvényhez és a jogszabályok közötti eligazodáshoz*. Budapest, 2012, Ökotárs Alapítvány.

LATORCAI CSABA: *Civil jövőkép – átfogó civil jogi reform koncepció és az aktuális kezdeményezések.* 2011.

http://civiljogok.hu/sites/default/files/2_LatorcaiCs_nonprofit_reform_kormanyzati_elkepzeselek.ppt 2012. november 17.

MÓRA VERONIKA: *Vélemény a Közigazgatási és Igazságügyi minisztérium által közzétett a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény tervezetéről.* Budapest, 2010, Ökotárs Alapítvány

Vélemény az egyesülési jogról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény tervezetéről. Budapest, 2011, Európai Nonprofit Jogi Központ Szolgáltató Nonprofit Kft.

Joganyag

1996. évi CXXVI. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról

1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről

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

T/4866. számú törvényjavaslat az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról