

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Dr. Ocskó Eszter

Civiljogi tévelygések - aggályok a civiljogi tervezettel kapcsolatban

2011.

1. BEVEZETŐ

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium előkészítette az egyesülési jogról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvényjavaslatát, mely a civil szféra sajátosságaira figyelemmel kíván stabil, átlátható jogi környezetet kialakítani a nonprofit szektorban tevékenykedők számára. Nagyon sok támadás érte a Civil Törvénytervezetet, melyet a kormány a parlament őszi ülészakának elején kívánja vitára bocsátani. A tervezet augusztusi verziója is tartalmaz olyan elemeket, mely mellett kritika nélkül nem tudok elmenni. Ezen tanulmány ezen kritikai elemeket veszi górcső alá - különös tekintettel az új civil szervezeti formára, valamint a szélesebb kört érintő közhasznú státuszra, valamint rövid kitérével a civil eljárási törvényre.

2. A TÖRVÉNY CÉLJA

Jelenleg Magyarországon nincsen olyan átfogó törvényi szintű szabályozás, mely a civil szervezetekre - azok alapítására, működésére, nyilvántartására, törlésére, stb. - irányadó lenne, ehelyett különböző törvényekben található szabályozás az irányadó rájuk (pl.: alapítványok [Ptk.], az egyesületek (az egyesülési jogról szóló [] törvény)). Ennek megfelelően üdvözölt és szükséges lépés alkotni egy átfogó Civil törvényt, valamint ehhez kapcsolódóan egy eljárási törvényt.

A kormány elsődleges célja, hogy egy olyan keretjogszabály jöjjön létre, amely korszerű jogi keretek biztosításával támogatja a civil szektor további erősödését, valamint elősegíti a civil szervezetek működési környezetének fejlődését.

A törvénytervezet további célja, hogy irányt mutasson a bíróságok és egyéb állami, önkormányzati szervek, - civil szervezetekkel kapcsolatos - egységes jogalkalmazói gyakorlatának kialakításához, valamint csökkenteni kívánja a civil szervezetek adminisztrációs terheit, a jogi környezet átláthatóbbá, valamint alkalmazhatóbbá tételével egyidejűleg. Mindez, a jelenleg szerteágazó, különböző törvényekben fellelhető szabályok életben tartása helyett, egyetlen, jól strukturált keretjogszabályba történő integrálással érhető el.

Ennek keretében a kormány a civil szervezetek számára egy új támogatási rendszer kialakítását kívánja megkezdeni. A cél, hogy a 2012-es költségvetési évtől kezdődően a Nemzeti Civil Alapprogram civil támogatási rendszerének helyébe lépve az új civil törvénnyel létrehozott, Nemzeti Együttműködési Alap útján költségvetési forrásokat biztosítson a civil szervezetek számára. A forrást a szervezetek működéséhez, szakmai programjaik megvalósításához, valamint a

szomszédos, európai uniós tagállamok társadalmi szervezeteivel folytatott együttműködés, illetve a Kárpát-medencében kifejtett civil társadalmi aktivitás támogatására biztosítja.

A kormány elkötelezett a jogalkalmazás és jogkövetés emberközpontúvá tétele mellett, ezért pontos, világos, időszerű szabályok útján kívánja biztosítani a polgárok számára az alapvető egyesülési szabadság védelmét és gyakorlását.

A törvénytervezet az egyesülési jog revíziója mellett a civil szervezetek megalakításának és működésének koherens jogi rendszerben való szabályozása, működési környezetének fejlesztése, a jogi környezet stabilitásának kialakítása, valamint alkalmazhatóbbá tétele. Célja továbbá egyszerűsíteni, a KIM helyettes államtitkárát idézve "akadálymentesíteni" a civilek életét, emellett szeretnék kiszűrni a ténylegesen nem működő civil szervezeteket. Ezek mellett cél, a civil szervezetek életének egységesítése, működésük élénkítése lenne. A ténylegesen nem működő szervezetek kiszűrését szolgálja majd, hogy a civil szervezeteknek évente információt kellene szolgáltatniuk a működésükről a bíróságoknak. Azokat a szervezeteket, amelyek ennek a felszólítást követően sem tesznek eleget, a bíróságok törlik a nyilvántartásból.

A tervezet az egyszerűsítés, valamint átláthatóbbá tétel mellett új civil egyesülési formát is bevezet. Ilyen új egyesülési forma lehet a civil társulás, amelynek megalapításhoz már három ember is elegendő, jogi személyiséggel nem rendelkezik, sem „magánjogi jogalanyisággal”, és köztámogatásokban nem részesülhet majd.

A törvény elfogadását követően, 2012-től már csak azok a szervezetek pályázhatnak majd köztámogatásokért, amelyek megfelelnek az új szabályoknak.

3. CIVILJOGI TÁRSULÁS

A tervezetben két szervezeti forma szabályozásával foglalkozik: az egyesületekkel, valamint a civil társulással. Ez utóbbi forma új formaként kerülne bevezetésre (6.§), mely az egyesülési jog alapján alapítható akár 3 természetes személy által, s mely szervezet nem rendelkezik sem jogi személyiséggel, sem magánjogi jogalanyisággal a Tervezet szövege szerint.

Az első kérdés szembetűnő: mit jelent az, hogy nem rendelkezi magánjogi jogalanyisággal? Azáltal, hogy a törvény említi, máris rendelkezik magánjogi jogalanyisággal. Jogi személyiséget lehet, hogy nem kap, de mintha a jogalkotó fejében ezen két fogalom keveredne.

Az elnevezését tekintve nem szerencsés a „társulás” szó használata álláspontom szerint- sokkal inkább indokolt a „társaság” elnevezés. Definíciója szerint ugyanis rokonságot mutat a kkt., pjt., bt.-al, melyek ugyancsak természetes személyek által létrehozott, ámde jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok. Ezzel szemben „társulást” jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok hozhatnak létre, mint pl.: kistárségi társulás, ügyvédi irodák társulása, önkormányzati társulás, stb.

Tartalmát tekintve a civiljogi társulás szükségszerűen folytathat gazdálkodó tevékenységet. Éppen úgy, mint a többi jogi személyiséggel nem rendelkező jogalany (pjt., bt., kkt.)

Felmerül a kérdés, mennyire lesz ellenőrizhető - akár az állam, akár az ügyészség, vagy bármely más hatóság által - egy olyan civil szervezet, melyet nem illetnek jogok, nem terhelnek kötelezettségek. Továbbmegyek! Megkockázatom, mi értelme bevezetni ezen új szervezetet, hiszen a fentiekén túl nem rendelkezik jogi személyiséggel, nem köthet szerződést és nem vehet részt pályázatokon. Látszólag a regisztráción kívül nem bír semmilyen előnnyel. A hatóságok, bíróságok előtti fellépés lehetősége az egyetlen, ami számukra a tervezet által egyértelműen adott jogosítvány (6.§ (3) bek.).

További kérdésként merül fel az is, hogy ki oszthatja fel a civil társulást? (23.§ (3) bek.)

4. KÖZHASZNÚSÁG (2.§ 15.)

A közhasznúság kérdéskörének újraszabályozását a tervezet alkotója azzal indokolta, hogy tényleges tartalommal kell megtölteni a fogalmat figyelemmel arra, hogy a gyakorlat nem váltotta be a kétlépcsős rendszerhez fűzött reményeket, mivel a fokozatok között az eltérés minimális lett, a határok és a kedvezmények alapján fennálló különbségek elmosódtak.

A tervezet a közhasznú státusz megszerzését merőben leegyszerűsíti azáltal, hogy a mai szabályozás alapján kialakult kétlépcsős rendszer helyett egylépcsős fokozatot vezet be: egy szervezet vagy közhasznú, vagy nem. Kiemelten közhasznúágot eltörlésre kerül.

Elsősorban rendszertanilag tenném fel a kérdést: a közhasznúság szabályozásának ezen jogszabályban van helye? Hiszen a közhasznúság státusza gazdasági társaságokra is vonatkozik, továbbá az egyéb, a tervezetben nem szabályozott szervezetekre (pl.: alapítvány) is.

Másodsorban az egylépcsős rendszerben a közhasznúsághoz szükséges kritériumok annyira szigorúan lettek meghatározva, mely a mostani kiemelten közhasznú feltételeknek felel meg szinte. Erre figyelemmel a közhasznú szervezetek döntő többsége nem kapja meg a közhasznú státuszt a jövőben. A közhasznú jogállást ezután csak olyan szervezet nyerhetné el, mely már-már közfeladatokat lát el: „törvényben nevesített állami vagy önkormányzati feladat megvalósítására irányuló célkitűzés elérését közvetlenül szolgálja.” A jogalkotó azon szándéka, hogy a közhasznú szervezeti kört szűkítse - mivel álláspontja szerint csak így lehet tartalommal megtölteni a fogalmat - ezen szabályozás segítségével teljes mértékben megvalósulna.

Harmadsorban érdemben némi kritika:

- 1- a tervezet megfelelő erőforrás és megfelelő támogatottság meglétéhez köti a közhasznúság megszerzését. Megfelelő erőforrással (52.§ (4) bek.) az a szervezet rendelkezik, amelynek átlagos éves bevétele meghaladja az egymillió forintot; vagy a két év egybeszámított adózás utáni eredménye nem negatív; vagy a személyi jellegű kiadásai - a vezetők juttatásainak figyelembe vétele nélkül - eléri az összes ráfordítás (költség, kiadás) egytizedét.
- 2- Megfelelő támogatottság (52.§ (5) bek.) mutatható ki a civil szervezetnél, amennyiben az előző két lezárt üzleti év vonatkozásában az alábbi feltételek közül legalább egy érvényesül:
 - a személyi jövedelemadó meghatározott része adózó rendelkezése szerint felajánlott összeg (SZJAn 1%), továbbá magánszemélytől, jogi személyiséggel rendelkező szervezettől kapott adomány, illetve tagdíj együttes összege eléri az összes bevétel egytizedét
 - központi költségvetési forrásból származó bevétele nem éri el az összes bevétel felét
 - közhasznú tevékenységei ellátásában tartósan legalább öt közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy segíti.

A jogalkotó ezen a ponton áttöri a civil szférát átható non-profit jelleget azzal, hogy a státusz megszerzését erőforrások és támogatottsági mutatókhoz rendeli, attól teszi függővé. Látszik, hogy a megfelelő támogatottság sokkal inkább erőforrásra vonatkozik, semmint valós támogatottságra. Egy civil szervezetnek azonban akkor is lehet nagy támogatottsága, ha nem mozgat komoly tőkét.

A fentiek alapján kijelenthetjük, nem szerencsés a tervezetben meghatározott kritériumokhoz kötni a közhasznú jogállást nemcsak azon okból, mert ez megtejedelné a közhasznú szervezeteket, hanem azért sem, mert diszkriminatív és a civil szférát átható non-profit jelleggel ütközik.

Sok, a témához értő kritika is megfogalmazódott ezen rendelkezésekkel szemben. Kifejezetten károsnak és diszkriminatívnak tartják ezen rendelkezéseket, mely alapján kizárólag „nagyobb, tőkeerős” civil szervezetek lehetnek közhasznúak, és ezáltal állami támogatásban is csak ezek részesülhetnek pályázat nélkül.

Nem vitatott, hogy a közhasznúság kérdésköre újraszabályozandó. Most megalkotásával itt lenne a lehetőség, hogy mindez megtörténjen, azonban ez pontosan ellentétes irányt mutat azon szervezetek véleményével, melyekre vonatkozna a szabályozás. A jogalkotó egyáltalán nem vette figyelembe a már elkészített, civilek által megjelentetett kiadványokban szereplő észrevételeket.

5. NCA - NEA (78-96.§)

A kormány szándéka, hogy a szabályozással a civil szervezetek számára egy új támogatási rendszer alakuljon ki. A Nemzeti Civil Alapprogramot (NCA) felváltja a Nemzeti Együttműködési Alap (NEA). A nevében megváltozott, Alap formájában működő szerv biztosítja majd 2012- évtől a költségvetési forrásokat a civil szervezetek számára. A támogatás célhoz kötött. A forrást a szervezetek működéséhez, a szakmai programjaik megvalósításához, a szomszédos, európai uniós tagállamok társadalmi szervezeteivel folytatott együttműködés, valamint a Kárpát-medencében kifejtett civil aktivitás támogatására biztosítja.

A tervezet szerint a működési célú forrásokat a kis-, és közepes méretű szervezetek működésének támogatására fordítják. Ezen forrás az alap mintegy 60%-át teszi ki. Célszerű lenne a nagyobb szervezetek számára is biztosítani ezen forrásból elsősorban azért, mivel a nagyobb szervezetek azok, akik a közhasznú státuszt nagyobb valószínűséggel megszerzik, és a működési célú forrás elsősorban akkor lenne hatékonyan felhasználva, amennyiben a közhasznúság megtartását célozza meg. A tervezet értelmében ugyanis a közhasznú civil szervezetek nem jogosultak működési költségtámogatásra (82.§ (3) bek.)

Szakmai célú pályázatokra lehetne az 40%-ánál nagyobb arányban is fordítani az alapból.

A NEA döntéshozó szervében van gyökeres változás: amíg eddig annak 90%-át választott civil többség alkotta, addig ez a tervezet értelmében 30%-ra (79.§ (2) bek.) csökken. Ez felvet némi aggályt. Ugyancsak ehhez tartozik az, hogy a miniszter saját hatáskörében eldöntött pályázatok az Alap 10%-

át is kitehetik. (79.§ (2) bek. c.) A civil szervezetek konzorciumának fő szabályként nem lehet támogatást adni az Alapból - kivételes esetben, miniszteri döntésre azonban igen (79.§ (6) bek).

A tervezet jelenlegi szövegezése az Alap autonómiáját veszélyezteti, azon a politikai befolyásolás érezhető, és az átláthatatlanság lebeg felette.

Fentiekhez hozzáfűzném, hogy 2011 márciusában a kormány rendeletben kiosztotta az NCA forrásokat (49/2011. (III.30.) korm. rendelet), mely akként rendelkezett, hogy alapítvány, közalapítvány, társadalmi szervezet részére az állam-háztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 100/J § (3) bekezdésében foglalt feltételek hiányában is egyedi támogatás nyújtható a 2010-es költségvetési törvényből a kormányrendelet melléklete szerinti felosztásban.

6. PÁR SZÓ AZ ELJÁRÁSI TÖRVÉNYRŐL

A jogalkotás folyamatához röviden annyi kritikát fűznék, hogy a minisztériumban különböző főosztályok dolgozták ki a tervezeteket. Ezen főosztályok között azonban mintha nem lett volna kommunikáció, egyeztetés - legalábbis a tervezetek szövegezéséből ez olvasható ki. A civil eljárási törvény tervezete egyeztetésre került az azt alkalmazó bírósággal, az OIT Hivatalával is.

Ami még kérdést vethet fel, az a háttérben megbúvó informatikai rendszer, valamint annak működése. Komoly előrelépést jelent, és átláthatóbbá, ellenőrizhetőbbé válik a civil szervezetek működése, amennyiben mindenki számára hozzáférhető, adatbázisból letölthető bírósági nyilvántartás kerül alkalmazásra. Az elektronikus kivonat bevezetése valamint az átláthatóságot erősítő beszámolási rend szigorítása is üdvözölt lépés.

Az új központi információs rendszer segítségével javulhat a helyzet a névhasználat (10.§ (3)-(4) bek.) elkerülése érdekében is, mely a mostani szabályozás mellett sok gondot okoz.

Az elektronikus nyilvántartás bevezetése folytán újraregisztrációs kötelezettség hárul majd a civil szervezetekre. A 2012. évtől már csak azon szervezetek részesülhetnek az állami támogatásokból, így az újraregisztrálást célszerű minél hamarabb megejteni. Itt fejezném ki az új rendszer működőképessége feletti aggodalmamat. Mint ahogy már volt erre példa Magyarországon - nem is egyszer - hogy azokban az üzyszakokban, ahol elektronikus adatkezelésre tértek át a hivatalok / bíróságok, / egyéb prejudikáljam a civil szervezetek nyilvántartása mögötti informatikai rendszer fennakadását, azonban csak remélni tudjuk, hogy fennakadások nem lesznek e körben figyelemmel az év eleji - várhatóan dömpingszerű - bejegyzési / újra bejegyzési kérelmekre.

7. ÖSSZEGZÉS

A kormány álláspontja, hogy az egész magyar társadalom morális megújulásra szorul, "ezt a kormány soha nem végezheti egymaga, mindig partnerek kellene hozzá, azok a civil szervezetek, amelyek a család mellett a társadalom másik alapsejtjeként működnek". Feltehetően szeptember végén szavazhat a parlament a törvényről, amely 2012. január 1-jén léphet hatályba. 2010. június 30. napjáig valamennyi érintett szervezetnek be kell jelentenie a törvény szerinti nyilvántartásba vételhez szükséges adatait. Mindez 28.000 alapítványt és 51.000 társadalmi szervezetet érint. Az erőforrás felmérése folyamatban van a bíróságokon.