



JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA

Ügyszám: JNO-464-2/2011
Ügyintéző: dr. Gyűrű Attila
Telefon: 06/1/47-57-334
e-mail: panasz@obh.hu
Tárgy: Civil törvénytervezet

Dr. Navracsics Tibor
Miniszter
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

Budapest
Kossuth tér 4.
1055

Tisztelt Miniszter Úr!

Az egyesülési jogról valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvénytervezet és az egészséges környezethez való jog érvényesülésével összefüggésben az alábbi észrevételeket teszem:

1. Általánosságban szeretném megjegyezni, hogy az egyesülési jogról, valamint a civil szervezetről szóló joganyag koncepcionális átdolgozása szükséges és így üdvözlendő, azonban szeretnénk felhívni a figyelmet számos olyan pontjára a szabályozásnak, mely több tekintetben aggályos.

2. A tervezet aggályos voltának legfőbb oka álláspontunk szerint az, hogy végeredményben a civil szervezetekre vonatkozó szabályozás szigorítását jelenti, annak ellenére, hogy alapjában a civil szervezetek működésének átláthatóbbá tételét, valamint a ténylegesen működő szervezetek és a fiktív és sok tekintetben „megélhetési” szervezetek elválasztását célozza. E célok megvalósítása érdekében javasoljuk inkább olyan jogintézmények (pl. egyeztető fórumok, szakmai tanácsok, az önellenőrzés, a civil minőségbiztosítás más kollektív formái stb.) kialakítását, amelyek a kormányzat és a civil szféra aktív párbeszédén alapulnak és így törekszenek a civil szervezetek működésének, adott esetben működési problémáinak jobb társadalmi megismerésére, de nem korlátozzák a szükségesnél jobban az aktív és legális keretek között működő szervezeteket.

3. A civil szervezetekre nézve véleményünk szerint sok tekintetben felesleges terhet ró például a közhasznú jogállás megszerzésének feltételeit előró szabályozás tervezett formája, a különféle támogatások megszerzésének követelményrendszere, a civil társulás szerepe és jogi keretei, valamint a civil szervezetekre vonatkozó egyéb adminisztratív kötelezettségek.

Tartalmi észrevételek

4. A tervezet 6. §-a bevezeti a civil társulás intézményét, ennek azonban jogi személyiséget és magánjogi jogalanyiságot nem biztosít, így az nem jogalany, tehát jogképességgel és cselekvőképességgel nem rendelkezik. A fogalom magyarázata elmarad, ezért e fogalom többféle jelentéssel bírhat, pontosításra szorul. A civil társulások bevezetése megfelelően részletes és célirányos szabályozással hasznosan szolgálhatná a civil szervezetek közötti kapcsolatépítést, hálózatos működést és gyakorlati együttműködést. Megoldást jelenthet olyan nagyobb, főleg külföldi és uniós pályázatok esetén, amikor egy vagy két szervezet önmagában nem érné el a pályázati feltételekben megkívánt pénzügyi feltételeket vagy a munkatapasztalatra és szakmai háttérre vonatkozó követelményeket. Ezen esetben ugyanakkor sok esetben csak jogi személy adhat be pályázatot, ezért célszerű lenne ezt a szabályozásnak rugalmasan, megfelelő feltételek mellett szintén lehetővé tennie.

5. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állami - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” 9/1992. (I. 30.) AB határozat. „Ugyanakkor a jogalkotó viszonylag széles körű mérlegelési lehetőséget is adhat a jogalkalmazónak, azonban a jogalkalmazói döntés szempontjait olyan módon kell meghatározni, hogy - amennyire csak lehetséges - a lehető legkisebb körre korlátozza az eltérő vagy az önkényes jogértelmezés lehetőségét. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű megfogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, és számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró állami szervek magatartására. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 92.]

6. Álláspontunk szerint a fogalom tehát a jogbiztonságot sérti, valamint annak gyakorlati alkalmazhatósága is kérdéses, mivel ahhoz, hogy e társulási formát megérje létrehozni azt a jogalkotónak valódi tartalommal kell megtöltenie. E tartalom kialakításához feltehetően először még egyszer át kellene tekinteni a civil társulás jogintézményével elérni kívánt összes célkitűzést és így feltérképezni az azokhoz rendelő jogi eszközrendszert.

7. A tervezet 8. § (3) bekezdése szerint „az egyesület tevékenységét legkorábban a nyilvántartásba vételről szóló határozat jogerőre emelkedésének napján kezdheti meg.” Álláspontunk szerint indokolatlan az a jogalkotói különbségtétel miszerint a gazdasági társaságok a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 15.-16. §-a szerint a létrehozatali aktussal előtársasági formában megkezdhetik működésüket, mely a 16. § (2) bekezdés szerint a cégbíróság jogerős bejegyzésével ténylegesen átalakul valamely a törvényben meghatározott társasággá. Javasoljuk tehát annak kimondását a tervezetben, hogy az egyesület a megalakulásával megkezdhesse tevékenységét. A bejegyzésig terjedő időszakra a Gt.-ben meghatározott átmeneti szabályokat és garanciákat értelemszerűen át kellene venni – véleményünk szerint semmi nem indokolja az egyesületekkel, mint jogi személyekkel szemben az általánosnak tekinthető szabályoktól való eltérést.

8. A 13. § (3) bekezdése szerint az egyesület ügyintéző és képviseleti szerve testület lehet, javasoljuk azonban ennek módosítását akként, hogy e szerv egyszemélyi formában is működhessen, mivel kisebb szervezetek esetén indokolatlan annak előírása, hogy az említett szervek testületi formában működjenek. Az esetlegesen és időlegesen az egyesület életében fellépő működési nehézségeket ki lehetne küszöbölni esetleg a helyettesítés rendjének szabályozásával vagy annak előírásával, hogy a helyettesítés rendjét az egyesületnek meg kell határoznia. Ehhez kapcsolódva szeretném megjegyezni, hogy a tervezet 62. § (1) bekezdése szerint „a több tagból (személyből) álló legfőbb szerv, valamint a legfőbb szervnek nem minősülő ügyintéző és képviseleti szerv (a továbbiakban együtt: vezető szerv) ülései nyilvánosak, amely nyilvánosság jogszabályban meghatározott esetekben korlátozható.” Tekintettel arra, hogy ezen nyilvánosság az átláthatóságot és a közérdekű adatok megismerhetőségét érinti, annak jogi alapját és indokait törvényi szinten kell szabályozni. Véleményem szerint a tervezetnek kellene meghatároznia azon követelményeket, melyek alapján a nyilvánosság korlátozható.

9. A nyilvántartásba vételi eljárásra vonatkozóan jegyzem meg, hogy visszas az a jogalkotói megoldás miszerint, nem határozza meg a bejegyzési eljárás általános határidejét, hiszen a tervezet 35. § (3) bekezdése csak az elektronikusan előterjesztett kérelmek intézésére ír elő 15 napos határidőt. A tervezet 35. § (1) bekezdése utal arra, hogy a nyilvántartásba vételi szabályokat külön törvény tartalmazza, azonban véleményünk szerint ezen határidőknek a bejegyzésre vonatkozó legfontosabb szabályokkal együtt azonos jogszabályban kell szerepelniük.

10. Koncepcionális jellegű észrevételként említem a tervezet 54. §-a által előírt szabályt, miszerint „a civil szervezet működéséről, vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről az üzleti év könyveinek lezárását követően az üzleti év utolsó napjával, illetve a megszűnés napjával, mint mérlegfordulónappal a jogszabályban meghatározottak szerint köteles beszámolót készíteni.” Álláspontunk szerint megfontolandó, hogy azon civil szervezetek, melyek gazdasági-vállalkozási tevékenységet nem végeznek egy adott üzlet évben, ne legyenek kötelezhetőek beszámoló készítésére.

11. Véleményünk szerint az említett szervezetek esetén elegendő lehet egy egyszerűsített beszámolási kötelezettség előírása, mely összhangban áll a Kormány adminisztratív tehercsökkentési célkitűzéseivel is. Egyértelmű a jogalkotói cél, miszerint ellenőrizhetővé kell tenni, hogy melyek a ténylegesen működő civil szervezetek és azokat el kell választani a létrehozott ám nem aktív szervezetektől. Ennek egyik eszköze lehet a beszámoló készítési kötelezettség, azonban arra tekintettel kell lennie a jogalkotónak, hogy a civil szervezetek működését ellenőrző kötelezettségek ne jelentsenek aránytalan terhet az említett szervezetek számára.

12. Szintén koncepcionális kérdés a közhasznú jogállás megszerzésének feltételeit előíró szabályozás megfelelése. A tervezet egyik legnagyobb hiányossága, hogy a közhasznúságot pénzügyi kritériumok szerint határozza meg, a tevékenységre vonatkozó tartalmi előírást a tervezet nem tartalmaz. A tervezet szerint „közhasznú szervezetté minősíthető a Magyarországon nyilvántartásba vett az a civil szervezet (ide nem értve a civil társulást), amelynek esetében megfelelő erőforrások és támogatottság mutathatók ki céljai megvalósítása érdekében.” A megfelelő erőforrás és támogatottság pedig a tervezet szerint pénzügyi szempontokon alapul, minden más szempont figyelembe vétele nélkül. A támogatottság tekintetében pedig kézenfekvő volna az érintett helyi vagy szakmai közösségek bármilyen olyan gesztusa, amellyel kimutatják az adott társadalmi szervezet tevékenységével való

azonosulást, jelzik és elismerik a tevékenység szükségességét. Ez az azonosulás lehet a szervezet munkájában vagy szervezeti életében megmutatkozó valamilyen szintű részvétel (önkéntes munka, tagság, pártoló tagság stb.) vagy akár a szervezet valamilyen programjának a tevőleges támogatása (pl. aláírásokkal, akár csak kisebb összegű támogatásokkal). Ez a megközelítés összhangban lenne azzal, hogy a társadalmi szervezetek alapján véve nem vagyoni céllal jönnek létre és működnek, hanem egy meghatározott közösségben kívánnak meghatározott közügyeket előremozdítani.

13. A pusztán vagyoni szemléletmód tehát egyrészt ellentétes a közhasznúság valódi tartalmával, mivel az egyedül pénzügyi alapon nem ítéhető meg; másrészt inkonzisztens a tervezet szövegével is, mivel az ellentmond a 2. § k) pontjában meghatározott közhasznú tevékenységre vonatkozó definíciónak, mely kimondja, hogy „minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt – törvényben nevesített állami vagy önkormányzati feladat megvalósítására irányuló – célkitűzés elérését közvetlenül szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.”

14. Arra vonatkozóan, hogy mely szervezetek minősülnek közhasznúnak, három szabályozási modell alakult ki. Az első modell esetében nincs megkötve, hogy milyen típusú szervezetek minősíthetők közhasznúvá, azaz bármely jogi formájú szervezetre vonatkozhat a közhasznúság szabályozása, ha a szervezet célja közhasznúnak minősíthető és a szervezet vállalja a közhasznúsággal járó kötelezettségeket (Nagy-Britannia, Németország). A másik megoldás esetében csak meghatározott jogi formájú szervezetek minősülnek közhasznúnak, de ezek mindegyikére vonatkoznak a szabályok, a kedvezmények. A harmadik modell a meghatározott jogi formájú szervezetek közül csak a közhasznúság megadott kritériumaival rendelkező szervezetekre terjesztik ki a szabályozást.

15. Meg kell tehát fontolni, hogy miként alakítható ki a kormányzati és a civil szféra számára egyaránt megfelelő modell, azonban a tervezetben foglaltakhoz képest minimálisan a tartalmi és pénzügyi kritériumokat kombináló követelmény rendszert kell kialakítani, mely lehetővé teszi olyan szervezetek számára is a közhasznú jogállás megszerzését, melyek az említett pénzügyi kritériumoknak, így például az egymillió forintos átlagos éves bevétel küszöböt meghaladását előíró szabálynak nem felelnek meg, azonban tevékenységük tartalmi alapon közhasznúnak minősül.

16. A tervezet egyik leginkább visszás pontja a 84. § (4) bekezdésének azon rendelkezése miszerint „a pályázati kiírás megjelenését megelőző lezárt üzleti évben ötmillió forintot meghaladó összegű éves bevételt elérő, közhasznú jogállású civil szervezet közvetlenül saját működése céljára csak visszatérítendő támogatás iránti kérelmet nyújthat be.” Ezek szerint a jogalkotó az ötmillió forintot meghaladó összegű éves bevételt elérő civil szervezeteket tekinti „jelentősebb” közhasznú szervezetnek, mely csak visszatérítendő támogatást igényelhet.

17. Javasoljuk a jogalkotónak annak megfontolását, hogy ezen összeghatár valóban a reális hazai civil helyzet alapján lett-e megjelölve és nem lehet-e szükséges ezen összeghatár emelése, tekintettel arra, hogy az említett bevétellel rendelkező közhasznú szervezet nem tekinthető jelentősnek. Ha a jogalkotó ilyen alacsony összegben határozza meg azt, hogy mely civil szervezet jogosult visszatérítendő illetve vissza nem térítendő támogatásra, azzal teljesítmény visszatartó hatást generál a civil szférában, korlátozva a civil szervezetek fejlődését és a személyi és tárgyi erőforrások bővítését. Javasoljuk tehát az összeghatár megfontolását és ezzel párhuzamosan annak megvizsgálását, hogy összeghatárok alkalmazása

helyett milyen más, hatékonyabb és a civil szféra számára kedvezőbb megoldások alkalmazhatók a kategorizálásra. Más helyen a tervezet maga is szorgalmazza a társadalmi szervezetek összekapcsolódását (civil társulások), ehhez képest önellentmondásnak tűnik, hogyha a még szorosabb összekapcsolódást, a nagyobb szervezetek kialakulását viszont pönalizálja.

18. A támogatások elosztását ilyen mértékben meghatározó döntés véleményünk szerint csak megalapozott hatásvizsgálat alapján hozható meg. A tervezethez készült hatásvizsgálati lap azonban általánosságokat említ, részletszabályokkal nem foglalkozik. Semmilyen információt nem ad arról, hogy a jogalkotó miért ezen összeghatárt választotta, hány civil szervezet tartozhat a kialakítandó kategóriákba. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdése szerint „a jogszabály előkészítője - a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű - előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit.” Számos egyéb hatás mellett e keretek között kell vizsgálni az előterjesztés társadalmi hatásait, így azokat is, hogy az említett koncepció milyen hatással jár a hazai civil szervezetekre.

Budapest, 2011. július 11.

Üdvözlettel:

