

# Szemle

DEÁK IZABELLA\*

## Civil szemle: Recenzió a „Civil Society in Europe – Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation” című tanulmánykötetről

*Civil Review: Book Review of “Civil Society in Europe – Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation”<sup>1</sup>*

### ABSZTRAKT

Sok országban a civil társadalom nyomás alatt áll. Úgy tűnik, hogy egyre kevésbé tűrik el az érdek- és jogvédő, illetve watchdog funkciót ellátó civilek észrevételeit a kormányok. A kötet aktualitását a civiltörvény adja, amely korlátozza a hazai civil szervezetek működését és tevékenységének megvalósítását. A tanulmánykötet meghatározza azokat a minimum normákat és optimális feltételeket, amelyek érvényesülése elengedhetetlen ahhoz, hogy a civil társadalom legfontosabb szereplői képesek legyenek megvalósítani a szervezetek által felvállalt célokat és képesek legyenek hozzájárulni a demokratikus közvélemény formálásához. Az elemzésem fókuszában a kötet azon részei kaptak nagyobb hangsúlyt, amelyek fontosak lehetnek a civiltörvény és a hasonló jogszabályok korrekciója során.

**Kulcsszavak:** civil társadalom, civil szervezetek, civiltörvény, minimum normák

### ABSTRACT

*Civil society is under pressure in many countries. Governments appear to be less and less tolerant of the opinion of civil society advocates, rights defenders and watchdog organizations. This book is given relevance by Lex NGO which restricts the operation and implementation of the activities of Hungarian non-governmental organizations. The volume of studies defines the minimum standards and optimal conditions that are essential for key players in civil society to be able to achieve the goals set by organizations and to contribute to the formation of democratic public opinion. In my analysis I placed more emphasis on those parts of the volume that may be important in the amendment of Lex NGO and similar legislation.*

**Keywords:** civil society, civil organizations, Lex NGO, minimum norms

\* Deák Izabella, kutatási asszisztens, PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék; e-mail: deak.izabella@law.unideb.hu.

<sup>1</sup> van der Ploeg, Tymen J.–van Veen, Wino J. M.–Versteegh, Cornelia R. M. (eds.): *Civil Society in Europe – Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 589 pp. (ISBN: 9781107146082)

A tanulmánykötet tárgyának hazai aktualitását a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (civiltörvény) adja. Az érdek- és jogvédő, illetve *watchdog* funkciót ellátó civilekszervezetek működése a demokrácia egyik garanciája.<sup>2</sup> Ezek a szervezetek a civil társadalomnak a hatalmat ellenőrző és korrekatív funkcióját testesítik meg azáltal, hogy tevékenységükkel hatást gyakorolnak a közpolitikákra, öröködnék a jogok érvényesülésén és láttatják a marginalizált, kisebbségi csoportok érdekeit.<sup>3</sup> A demokratikus rendszerekben a hatalom igyekszik önkorrekatív módon reagálni a civil társadalom kritikájára, megpróbálja növelni saját átláthatóságát és persze legitimitását a *watchdog* funkción keresztül. Ehhez képest az autoriter kormányok bár nem feltétlenül tiltják a civil társadalmi szervezeteket, de gyakran adminisztratív terheket rónak rájuk, és „kormányzati civilszervezeteket” (*Governmental Organized Nongovernmental Organization*, GONGO) hoznak létre vagy támogatnak, amelyek működésükkel utánozzák a civil társadalmat és elősegítik az autoriter érdekeket, illetve akadályozzák a legitim nem kormányzati szervezetek munkáját.<sup>4</sup> Minél autoriterebb egy rezsim, annál inkább és szükségszerűen politizálódnak a szak- és társadalompolitikai célok.<sup>5</sup> Éppen ezért a civil társadalom szempontjából létfontosságú lenne különbséget tenni a politika (pártpolitika, politizálás – *politics*) és a közpolitika, szakpolitika (*policy*) között.<sup>6</sup> Ugyanis a jog- és érdekvédő, illetve a *watchdog* funkciót ellátó szervezetek elleni támadás éppen e két szó jelentésének tudatos összemosásán alapul. Magyarországon is ez történt, azzal az állítással, hogy külföldi hatalmak érdekében nyílt politikai célok megvalósításáért tevékenykednek. Tehát romló politikai körülmények között, a szűkülő demokratikus térben a civil társadalom inkább ellenségként, mintsem a demokrácia barátjaként jelenik meg.

A törvény hatálya azokra az alapítványokra és egyesületekre terjed ki, amelyek egy adóévben 7,2 millió forint értékű, közvetlenül vagy közvetve külföldről származó pénzbeli, vagy egyéb vagyoni jellegű juttatásban részesülnek. A törvény számos ponton bizonytalanságban tartja a civil szervezeteket, mert nem tisztázza, hogy mit ért pontosan a közvetlen és a közvetett támogatások alatt, és a „külföldről származó” meghatározását sem részletezi. A szervezeteknek be kell jelenteniük a törvénysszéken, hogy külföldről támogatottak, ahol egy jegyzékbe kerülnek. Továbbá nyilvánosságra kell hozniuk a honlapjukon és minden kiadványukon ezt a tényt. Ha a szervezet nem tesz eleget a bejelentési kötelezettségnek és a bíróság felügyelőbiztost rendel ki, akkor ez azt is jelentheti, hogy a felügyelőbiztos elvégzi a szervezet helyett

<sup>2</sup> GAVENTA, John: Civil Society and Power. In: Michael Edwards (ed.): *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, Oxford, 2011, 424–425. (doi: 9780195398571.001.0001); RONIGER, Luis: Civil Society, Patronage and Democracy. *International Journal of Comparative Sociology*, 1994/3–4., 210–211. (doi: 10.1163/002071594X00246)

<sup>3</sup> 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)

<sup>4</sup> TÓTH Gábor Attila: Constitutional Markers of Authoritarianism. *Hauge Journal on the Rule of Law*, 2019/11, 54–55. (10.1007/s40803-018-0081-6); TÓTH Gábor Attila: Demokrácia és diktatúra között: az autoritarizmus. *Fundamentum*, 2019/2–4., 13.

<sup>5</sup> O’CONNOR, Karl–JANENOVA, Saltanat–KNOX, Colin: Open Government in Authoritarian Regimes. *International Review of Public Policy*, 2019/1, 65–82. (doi: 10.4000/irpp.325)

<sup>6</sup> MOUFFE, Chantal: *On the Political*. Routledge, New York, 2005, 8–34.

a bejelentést és a közzétételt. A bejelentés elmulasztása esetén a bíróságnak lehetősége van arra, hogy megszüntesse a szervezetet. Ennek eredményeként a szervezet jogutód nélkül megszűnik.

A törvény miatt hatvan országgyűlési képviselő az Alkotmánybírósághoz fordult, de miután az Alkotmánybíróság értesült arról, hogy az ügyben az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) előtt eljárás van folyamatban, a saját eljárását felfüggesztette.<sup>7</sup> Az EUB 2020. június 18-i ítélete értelmében a magyar civiltörvény a nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségek előírásával hátrányosan megkülönböztetett egyes szervezeteket, ráadásul azon az elvi jellegű, különbségtétel nélküli véleményen alapul, hogy a civil szervezetek bármilyen külföldi finanszírozása önmagában véve gyanús. A diszkrimináción túl a törvény több ponton is sértette az európai uniós jogot: a tőke szabad mozgásának elvét, az egyesülés szabadságát, a magán- és családi élet tiszteletben tartását és a személyes adatok védelméhez való jogra vonatkozó rendelkezéseket is megszegte, valamint alkalmas arra, hogy aláássa a civil szervezetek iránti bizalmat.<sup>8</sup> Az EUB határozata ellenére Magyarországon nem történt meg a törvény módosítása, illetve hatályon kívül helyezése, de a legújabb fejlemények arra engednek következtetni, hogy ez meg fog változni. Az Országgyűlés igazságügyi bizottsága tárgysorozatba vette a törvény hatályon kívül helyezéséről szóló törvényjavaslatot, vagyis valószínűleg plenáris ülésre kerül majd.<sup>9</sup> Ez azért is fontos fejlemény, mert az EUB ítélete ellenére továbbra is számon kéri a törvényt a civil szervezeteken. A pécsi Emberség Erejével Alapítvány elindult az Európai Unió Erasmus+ pályázatán, azzal a céllal, hogy a diákok állampolgári kompetenciáját fejlesztő, díjnyertes társasjátékuknak elkészíthessék az angol, spanyol, olasz, és horvát verzióját is. Ugyan elérték a támogatáshoz szükséges ponthatárt, mégsem kapták meg a megpályázott összeget, mert az Erasmus+ programot Magyarországon koordináló közalapítvány utólag arra kérte őket, hogy igazolják, ők nem egy külföldről támogatott civil szervezet. Az alapítvány erre nem volt hajlandó, hiszen ekkora már az EUB kimondta, hogy a magyar jogszabály jogsértő. Az egyesülési jog külső aspektusát korlátozó civiltörvény jól illusztrálja azt a helyzetet, amikor egy ország korlátozni akarja a civil szervezetek működését és tevékenységeit.

Az ismertető kötet – bár 2016-ban lezárt kéziratokat tartalmaz – egyedülálló módon közelíti meg a civil szervezetek szabályozásának és tevékenységeinek vizsgálatát. Keretet ad a civil szervezetekre vonatkozó szabályozások elemzéséhez és kritikai vizsgálatához, továbbá körülírja azokat a szempontokat, amelyeket indokolt lesz figyelembe venni a hazai civiltörvény átalakítása során.

A tanulmánykötet elsődleges célja az volt, hogy eszközül szolgáljon a civil társadalommal való minél hatékonyabb együttműködéshez. A vizsgált tématerület ugyanolyan átfogó, mint maguk a célok, melyek érdekében megvitatásra kerülnek a törvények, szabályozások a nemzetállami hagyományokon keresztül, és bemutatásra

<sup>7</sup> 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés.

<sup>8</sup> Az EUB C-78/18. számú Bizottság v. Magyarország ügyben hozott ítélete 2020. június 18. (ECLI:EU:C:2020:476)

<sup>9</sup> T/11058 sz. törvényjavaslat a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvénynek az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében történő hatályon kívül helyezéséről.

kerülnek a civil szervezetek szabályozására és működésére vonatkozó minimum normák és optimális elvek. Azzal, hogy a szerzők ragaszkodnak a törvények gyakorlati hatásának vizsgálatához, a könyv egy várva várt hozzájárulás a civil társadalom területének tárgyalásához; a könyv egyszerre hasznos a civil társadalom tevékenységével foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek számára.

## 1. A civil társadalomra vonatkozó európai jogszabályok és szakpolitikák

Az első fejezet két alfejezetből áll. Az első alfejezet kezdő lépésként elemzi a civil társadalom fogalmát az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) szempontjából. Ennek a kiindulási pontnak az az oka, hogy az EJEE nem a „civil társadalom”, hanem a „demokratikus társadalom” fogalmán alapszik. A demokratikus társadalom jogi fogalom, mivel tükrözi az állam alkotmányos formáját. Ezzel szemben a civil társadalom fogalma nem jogi fogalom, mert egy tényleges (vagy esetleg ideális) helyzetet tükröz, amelyben az állampolgárok és szervezeteik aktívan részt vesznek a társadalmi és gazdasági életben az általuk választott célok elérése érdekében. Tehát e két fogalom nem feltétlenül egyenértékű. A demokratikus társadalom egyik jellemzője, hogy az államigazgatás legitimitása a szabad választások révén az állampolgárok mandátumában gyökerezik. Ez azonban nem garantálja, hogy az állam elfogadja a polgárok és szervezeteik szabad részvételét a társadalomban, nem beszélve az alapvető jogok tiszteletben tartásáról. Ha ezeket a jogokat korlátozzák, az akadályozhatja a civil társadalom fejlődését, vagy befolyásolja annak jelenlétét és formáit. A szerzők szerint lehetséges ellentmondás van a demokratikus társadalom koncepciója és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme között. Ezen ellentmondás kezelése az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlatának középpontjában áll. Tehát a fejezet magába foglalja az EJEB által az EJEE értelmezése során kialakított civil szervezetekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatot. Az EJEB számos ítéletében kimondta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és az egyesülési szabadság a politikai és társadalmi élet alapvető elemei, a demokratikus társadalom alapját jelentik. Ezekből az ítéletekből értelemszerűen következik, hogy az európai demokratikus társadalom egyik jellemzője, hogy az állampolgárok és szervezeteik szabadon élvezhetik a politikai és társadalmi életben való részvételt. Így a demokratikus társadalom fogalma az EJEB értelmezésében átültethető a civil társadalom fogalmára, mivel feltételezi a polgárok és szervezeteik szabadságát a politikai és társadalmi életben való részvételre.<sup>10</sup>

A szerzők további, a civil társadalom szempontjából fontos, alapvető jogokat is ismertetnek. Ilyen elvárás, hogy az indokolatlan állami beavatkozással szemben legyen lehetőség az állami beavatkozás bírósági felülvizsgálatára, emellett megfelelő intézkedésekre van szükség annak megakadályozására, hogy a hatóságok visszaéljenek hatalmukkal. Továbbá a magánélethez való jog a civil társadalom szem-

<sup>10</sup> VAN VEEN, Wino J. M.: Civil Society in Europe and the European Convention on Human Rights. In: Tymen-van Veen-Versteegh: i. m., 8–13.

pontjából is releváns. A civil társadalom fogalma feltételezi, hogy az államnak nincs akadálytalan hozzáférése például a szervezetek irodáihoz, vagy azokhoz a nyilvánosságokhoz, amelyek megmutatják, hogy az állampolgárok melyik civil szervezetnek a tagjai, vagy melyiket támogatják. Az állam ezen adatokhoz való hozzáférése megakadályozhatja az állampolgárok csatlakozási vagy támogatási szándékát, és ez korlátozhatja a szólásszabadságot vagy az egyesülési szabadságot. Végül a tulajdonhoz való jog fontossága sem elhanyagolható, hiszen a választott cél elérésére való vagyonfelhasználás joga nélkül az alapvető szabadságok tényleges gyakorlása súlyosan akadályozva lenne.<sup>11</sup> Ebből adódóan, amikor azt vizsgáljuk, hogy az állam milyen módon felügyeli a civil szervezetek működését, ezen jogok érvényesülését is figyelembe kell venni.

Az EJEE nemcsak a civil társadalom számára releváns alapvető szabadságjogokat írja elő, hanem jogi keretet is biztosít annak tesztelésére, hogy egy tagállam törvényei vagy közigazgatási gyakorlata elfogadható-e az egyezmény által biztosított védelem fényében. A szerzők az EJEE-t alkalmasnak találják arra, hogy közös referenciapontként szolgáljon, hiszen minden, a könyvben megjelenő államra egyformán vonatkozik. Az EJEB azt vizsgálja, hogy az adott ország szabályozása mennyiben felel meg a különböző tesztelési kritériumoknak.<sup>12</sup>

Az EJEE által létrehozott jogi keret alapvető jellemzője, hogy garantálja az egyének és szervezetek alapvető jogait, de ezek nem abszolút jogok. Az államok korlátozhatják ezeket az alapvető jogokat és szabadságokat, de bármilyen korlátozás csak akkor megengedett, ha megfelel bizonyos követelményeknek. A korlátozások csak a nemzetbiztonság, a területi integritás vagy a közbiztonság érdekében, a rendbontások és a bűncselekmények megelőzése, a közegészség vagy a jó erkölcs, a jó hírnév és mások jogainak védelme, a bizalmasan kapott információk nyilvánosságra hozatalának megakadályozása vagy a bíróságok autoritásának és pártatlanságának garantálása érdekében fogadhatók el.<sup>13</sup> Amellett, hogy a korlátozásokat törvényben kell előírni, a korlátozás csak akkor megengedett, ha szükséges egy demokratikus társadalomban. Tehát amikor az előbbi felsorolás valamelyik elemének biztosítása érdekében korlátozná egy állam a civil szervezetek jogait, akkor szem előtt kell tartania, hogy ezt csak akkor teheti meg, ha a korlátozás kifejezetten a demokratikus társadalom működéséhez járul hozzá. Ennek vizsgálatára az EJEB az arányosság elvét alkalmazza; azt vizsgálja, hogy a beavatkozás mértéke szükséges-e, vagy van kevésbé korlátozó lehetőség is a cél elérése érdekében. További szempont, hogy a korlátozások nem sérthetik a diszkrimináció tilalmát. A megkülönböztetés addig megengedett, amíg nem eredményez egyenlőtlenségeket. Végezetül elengedhetetlen, hogy a tagállamok tegyenek eleget pozitív cselekvési kötelezettségeiknek, hiszen az egyes alapvető jogok érvényesülésének ez elengedhetetlen feltétele.<sup>14</sup> Az egyesülési jog esetében ez azt jelenti, hogy az államnak tevőleges kötelessége, hogy biztosítsa az egyesülési szabadsághoz való jog gyakorlását. Az állam részéről

<sup>11</sup> VAN VEEN: i. m., 14.

<sup>12</sup> VAN VEEN: i. m., 16–18.

<sup>13</sup> VAN VEEN: i. m., 18–20.

<sup>14</sup> VAN VEEN: i. m., 20–22.

az egyesülési szabadság valós és tényleges tiszteletben tartása nem szűkíthető csupán a be nem avatkozási kötelezettségre. A hatóságoknak a feladata garantálni az egyesülések megfelelő működését. Még akkor is, ha bosszantják vagy sértik azokat a személyeket, akik ellenzik azokat a jogszerű elveket, melyeket elő szeretnének mozdítani a szervezetük keretei között.

A második alfejezet bemutatja az EUB ítélkezési gyakorlatát, az Európai Unió (továbbiakban: EU) rendelettervezeteit és számos dokumentumot, amelyet az Európa Tanács és az Európai Unió készített, vagy azok égisze alatt készültek. Bár ezeknek a dokumentumoknak nem mindegyike kötelező érvényű, de tükrözik a téma európai szakértőinek és az illetékes európai intézményeknek a véleményét arról, hogy hogyan is kellene szabályozni a civil szervezeteket. Megfigyelhetjük, hogy európai szinten létezik egy közös megállapodás arra vonatkozólag, hogy hogyan kell megközelíteni a civil szervezetek szabályozását.

A civil szervezetek és az Európai Bizottság (a továbbiakban: EB) közötti civil párbeszéd intézményesítése iránti igény egyre növekszik. Bár a civil szervezetek aktívan részt vesznek az EU politikai döntéshozatali folyamataiban, az érintett uniós intézmények még nem dolgoztak ki átfogó és egyértelmű politikát a civil szervezetek szervezeti szerepéről és helyzetéről ezekben a folyamatokban, illetve az EU egyelőre nem fogadott el pontos meghatározást a civil társadalmi szervezetekről. A civil-szervezetekre továbbra is a nemzeti törvények az irányadók, amelyek alapvetően a civil társadalmi hagyományok eltérő megközelítésén alapulnak. Beazonosíthatók törekvések (például Fehér Könyv), de még nem sikerült a civil szervezetekkel folytatott párbeszédet kellően formalizálni. A nemzeti hatóságok felelősek azért, hogy nemzeti alapon működő civil társadalmukat ösztönözzék az európai kérdésekről folytatott vitákra.<sup>15</sup> Véleményem szerint a párbeszéd kerete, miszerint az EU a nemzeti hatóságokra bízta a civil szervezetek párbeszédben való részvételének biztosítását, felvet egy dilemmát. Ha egy tagállam a civil társadalmat korlátozó szabályozásokat érvényesít, és az a célja, hogy a civil társadalom szervezetei minél kevésbé legyenek képesek a párbeszédben való részvételre, akkor nem fogják elősegíteni ezen szervezeteknek a konzultációban való érdemi megjelenését. Tehát azzal, hogy az EU átruhazza a felelősséget a nemzeti kormányokra, a párbeszéd demokratikus jellegét kockáztathatja. Az uniós intézményeknek nagyobb felelősséget kellene vállalniuk ebben a folyamatban.

A civil társadalom EU általi elismerése különböző dimenziókkal rendelkezik. Az első dimenzió a civil szervezetek részvételét jelenti az EU közpolitikai folyamatában, és magában foglalja a Lisszaboni Szerződés 11. cikkének bevezetését, amely az európai civil társadalomban folytatott civil párbeszéd fejlesztésével és az érdekcsoportok intézményen kívüli részvételi jogával foglalkozik. Ezek a csoportok elméletben egyre fontosabbá válnak az európai döntéshozatali folyamatban. Bár a Szerződés célja annak biztosítása, hogy az áruk, személyek, vállalkozások, szolgáltatások és a tőke szabadon mozoghassanak az egész EU-ban megkülönböztetés nélkül, viszont nem tisztázta a civil szervezetek és adományozók helyzetét a piaci

<sup>15</sup> VERSTEEGH, Cornelia R. M.: Civil Society and Civil Society Organisations in the Institutional and Legal Framework of the European Union. In: Tymen–van Veen–Versteegh: i. m., 39–46.

szabadságok igénybevételére való alkalmasságuk tekintetében, a működésükkel vagy a más tagállamoktól kapott pénzügyi támogatással kapcsolatban.<sup>16</sup> A második dimenzió a szabadpiac résztvevőjeként foglalkozik a civil szervezetekkel az EU társadalmi és gazdasági életében. Ebben az összefüggésben az alfejezet az EB által a civil szervezetek és adományozók piaci szabadságokra hivatkozási jogával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot és annak következményeit ismerteti. A szerző arra a megállapításra jut az adózásról szóló eltérő nemzeti jogszabályok, különösen a tőkeeszközök mozgásának kezelése és a pénzügyi eszközök adóügyi kezelése, illetve a határokon átnyúló adományok tekintetében, hogy szükség van egy olyan jogi eszközre, amely megkönnyíti a civil szervezetek nemzetközi működését. Ugyanakkor egy európai adótörvényt nem lenne könnyű végrehajtani, hiszen a nemzeti szuverenitás egyik lényeges eleme a tagállamok azon joga, hogy saját adótörvényeiket meghatározzák.<sup>17</sup>

A harmadik dimenzió az EB arra irányuló erőfeszítéseihez kapcsolódik, hogy további lehetőségeket teremtsen a civilszervezetek számára a társadalmi és gazdasági életben való részvételre az egységes piac egészében azáltal, hogy szabályozza a civil szervezeteket.<sup>18</sup>

## **2. A civil társadalomra vonatkozó nemzeti jogszabályok: összehasonlító áttekintés és értékelés**

A második fejezet első alfejezete betekintést nyújt tizenkét európai ország<sup>19</sup> társadalmi és jogi kultúrájába és szabályozásaiba. A szerkesztők törekedtek arra, hogy a kiválasztott országok vizsgálata reprezentatív adatokat eredményezzen, így az országok között megtalálhatóak nagyobbak és kisebbek, idősebb és fiatalabb demokráciák, illetve kevésbé demokratikus berendezkedésű országok is, emellett valamennyi kiválasztott ország az Európa Tanács tagja, és így az EJEB joghatósága alá tartozik. A cél az volt, hogy összehasonlítsák a nemzeti civil törvényeket és gyakorlatokat a kialakulóban lévő európai normákkal. E fejezet lényegében a nemzeti szakértők segítségével kidolgozott kérdőívek eredményein alapul, ami biztosította a kiválasztott országokkal kapcsolatos, szükséges információk megszerzését. Ez a módszer lehetővé tette a kutatási projektben szereplő országok összehasonlítását az egyes témákban. Hátránya viszont, hogy a tematikus felmérések nem teszik lehetővé annak átfogó bemutatását, hogy hogyan működnek a civil társadalomra vonatkozó törvények és közigazgatási gyakorlatok egy adott országban. Az olvasó gyakran érezheti azt, hogy csupán adatok halmazát olvassa, amelyek néha következtetések nélkül maradnak, illetve néha egy-egy ország szabályozásáról nem is esik szó egy-egy téma kapcsán. Az utolsó fejezet tisztább képet eredményez az adatokról, hiszen

<sup>16</sup> VERSTEEGH: i. m., 36–37., 55–56.

<sup>17</sup> VERSTEEGH: i. m., 51–53.

<sup>18</sup> VERSTEEGH: i. m., 58–69.

<sup>19</sup> Anglia és Wales, Belgium, Csehország, Hollandia, Görögország, Németország, Magyarország, Lengyelország, Olaszország, Oroszország, Spanyolország, valamint Svédország.

az egyes országbemutatók teljesebbé teszik a korábbi fejezetekben megjelenő információkat. Ugyanakkor kérdés, hogy nem lett volna-e átláthatóbb és következetesebb, ha a könyvben előbb egyenként az országbemutatókra kerül sor, és azt követi a nemzeti szakértők segítségével szerzett további információk feldolgozása. Ez a sorrend akár azt is eredményezhette volna, hogy az országbemutatókhoz viszonyítva kerülnek elemzésre a tematikus felmérések eredményei, így talán további hasznos következtetéseket vonhattak volna le a szerzők.

Ebben az alfejezetben az első résztema<sup>20</sup> a civil szervezetek jogi formáit, céljait és tevékenységeit, a létrehozásuk követelményeit, a formális megalapításuk előtti működési lehetőségeit, megszűnésük vagy felszámolásuk esetén a megmaradt eszközök felhasználását, valamint tevékenységük korlátozását öleli fel. Minden vizsgált országban léteznek tagsággal rendelkező és tagság nélküli civil szervezetek, több országban az egyesületi és alapítványi működési mód mellett rendelkezésre áll a társaság és a partnerség is mint jogi forma. A jogi személyiségnek lehetnek olyan következményei, amelyek nem optimálisak bizonyos társadalmi kezdeményezésekhez, erre az esetre a jogi személyiséggel nem bíró formák megoldást nyújthatnak. A tevékenységek és célok esetében jelentős korlátozások vannak a legtöbb országban, ezek a jótékonyági és a közhasznú tevékenységhez vagy az altruista célok megvalósításához kötődnek. Ezeket a fogalmakat minden ország nagyon eltérően értelmezi, így a szabályozásaik is nagyon különbözőek. A szerzők arra a megállapításra jutottak, hogy azokban az országokban, ahol az egyesületeknek és/vagy az alapítványoknak közhasznú célt kell szolgálnia, az az egyesülési szabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelenti, ha más, azonos tulajdonságokkal rendelkező jogi forma nem áll rendelkezésre. Következésképpen egy ilyen korlátozás az illetékes hatóság önkényes döntéseire vezethet azokban az esetekben, amikor a civil szervezet létrehozásához jóváhagyásra van szükség.

A második résztema<sup>21</sup> irányítási kérdéseket, a belső felügyelet, az átláthatóság, és a felelősség témaköreit mutatja be. Nincs olyan vizsgált ország, ahol mind az egyesületek, mind az alapítványok irányítási struktúrája kiterjedten szabályozott lenne. A legtöbb országban a civil társadalmi szervezetek egyik vagy másik típusát részletesebben szabályozzák. Az országjelentésekből kitérni, hogy alapvető különbségek vannak a felmérésben szereplő országok között az önszabályozással kapcsolatban. Viszont a szerzők arra jutottak, hogy további empirikus kutatások nélkül nem lehet azonosítani e különbségek okait.

A harmadik résztema<sup>22</sup> a civil szervezetek nyilvántartásba vételéről szól, a regisztráció azon típusairól, amelyeknek célja, hogy a nyilvánosság számára alapvető információkat nyújtson a civil társadalmi szervezetekről. A szerzők három vizsgálati szempont alapján veszik górcső alá a regisztrációs szabályokat: Szükséges-e a regisztráció, vagy ez egy lehetőség? Milyen típusú hatóság felügyeli a regisztráció folyamatát? Mely információkat kell regisztrálnia a szervezeteknek?

<sup>20</sup> VAN DER PLOEG, Tymen J.–VAN VEEN, Wino J. M.–VERSTEEGH, Cornelia R. M.: Thematic Survey of Civil Society Law in Twelve European Countries. In: Tymen–van Veen–Versteegh: i. m., 76–116.

<sup>21</sup> VAN DER PLOEG–VAN VEEN–VERSTEEGH: i. m., 116–139.

<sup>22</sup> VAN DER PLOEG–VAN VEEN–VERSTEEGH: i. m., 139–145.



A negyedik résztema<sup>23</sup> az állami felügyeletről, a különféle típusú felügyeleti hatóságokról, a kormányzati felügyelet normatív keretéről, a harmadik felek szerepéről a felügyeletben, illetve az adománygyűjtésről szól. Ebben a szakaszban foglalkoznak minden eszközzel és szankcióval, ami rendelkezése áll bármely törvényt sértő magatartás vagy tevékenység ellenőrzésére, kivizsgálására, és adott esetben a korrigálására. A szerzők arra a megállapításra jutnak, hogy az egészséges civil társadalom szempontjából fontos, hogy a civil szervezetek felügyelete a civil szervezetek célja és tevékenysége törvényességének ellenőrzésére korlátozódjon, és hogy a felügyeletet objektív és ne önkényes módon gyakorolják.

Az ötödik résztema<sup>24</sup> a közhasznúság szabályozását tárgyalja, úgymint a közhasznú státuszt, az adókedvezményeket, a támogatásokat, a civilszervezetek által nyújtott közszolgáltatásokat, a civilszervezetek tanácsadói vagy kormányzati tanácsadói szerepét, illetve a pluralizmust mint attitűdöt a társadalomban együtt élő rendszerek sokféleségével kapcsolatban. Ez utóbbi fogalma a demokráciákban rendkívül fontos. Az EJEB a pluralizmust olyasvalaminek tekinti, amelyet államilag garantálni kell, mint például a szólásszabadsághoz való jog, az egyesülési jog és a valláshoz való jog kapcsán. Habár a koncepció új és tengernyi jelentése van, több országban nehéz törvényileg szabályozni. A szerzők a kormányok pluralizmushoz való viszonyulásának hatalmas különbségét hangsúlyozzák. A spektrum egyik szélén áll Oroszország, Görögország és Magyarország, akik önkényesen közelítik meg a pluralizmust. Ez utóbbi még az emberi jogokkal foglalkozó kritikus civil társadalmi szervezetekre is nyomást gyakorol. A legtöbb országban azonban a pluralizmust széles körben alkalmazzák. A spektrum másik végén van például Hollandia, Belgium és Svédország, amelyek hangsúlyozzák a multikulturalizmust és az emberi jogok fontosságát.

A hatodik résztema<sup>25</sup> a külföldi civil szervezetek és a határokon átnyúló külföldi civil szervezetek jogi helyzete: a tevékenységeikre és a határon átnyúló adományokra, a külföldi állampolgárok által létrehozott szervezetekre, a külföldi civil szervezetek elismerésére, vállalati székhelyének és irodáinak átruházására, a támogatási és szolgáltatási szerződéseik tekintetében az egyenlő bánásmód követelményre, a külföldi közhasznú szervezetek adóztatására és az ilyen szervezeteknek nyújtott adományokra, illetve a külföldi adományok fogadására vonatkozó szabályozások.

Az országok rendelkezéseinek azonosítása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a szerzők a fejezet második alfejezetében<sup>26</sup> beazonosítsák azokat a minimális normákat és optimális feltételeket, amelyek mellett a civil társadalom a leghatékonyabban tudja megvalósítani céljait. A minimális norma kifejezés ebben az összefüggésben egy minimumszabályra utal, amelyet a nemzeti jogszabályokban be kell tartani, és az optimális feltétel akkor érvényesül, ha a norma legkevésbé korlátozza a civil társadalmat, de képes megfelelő védelmet nyújtani a harmadik felek és az általános érdekek számára is. A szerzők egyrészt azonosították az átfogó szükséges normákat és

<sup>23</sup> VAN DER PLOEG–VAN VEEN–VERSTEEGH: i. m., 145–191.

<sup>24</sup> VAN DER PLOEG–VAN VEEN–VERSTEEGH: i. m., 191–231.

<sup>25</sup> VAN DER PLOEG–VAN VEEN–VERSTEEGH: i. m., 227–255.

<sup>26</sup> VAN DER PLOEG, Tymen J.–VAN VEEN, Wino J. M.–VERSTEEGH, Cornelia R. M.: Minimum and Optimum Norms for Legislation on CSOs in Europe. In: Tymen–van Veen–Versteegh: i. m., 256–325.

elveket, mint például a demokrácia, a társadalmi kohézió, a közösségi szellem és a pluralizmus és meghatározták az előző fejezetben bemutatott összes szabályozási területhez kapcsolódóan is a minimális normákat és optimális feltételeket. Az alapgondolat az, hogy ha nem tartják be a minimális normákat, akkor az adott ország törvényei ezen a ponton nincsenek összhangban a civilszervezetekre vonatkozó alapelvekkel és szabályokkal. Következésképpen, ha egy adott ország törvényei nem felelnek meg egy minimális normának, akkor nem felelnek meg az európai standardoknak, és ez ellentétes lehet az EJEE-vel is.

Amint azt a kutatás megállapította, az egyes országokban a jogszabályok és a törvények a minimális normák alatt vannak. A legtöbb esetben az egyesülési jog, a véleménynyilvánítási szabadság, a magánélethez való jog, a személyes adatok védelméhez való jog és a tulajdonhoz való jog sérelme merült fel. Az olvasóban hiányérzetet okozhat az, hogy a szerzők nem fejtik ki átfogóan, hogy miért olyan nehéz megállapodni a normákról az egyes országokban. Nem vitatnak meg olyan alapvető kérdéseket, mint hogy milyen következményekkel jár, ha nem tartják tiszteletben a minimális normákat? Hogyan maradnak fent a demokratikus törekvések egy olyan országban, amely nem támogatja a civil társadalmat? A könyv nem jut el arra a következtetésre, hogy a civil társadalom csak addig működhet, amíg a jogi környezet ténylegesen biztosítja az alapvető jogokat és szabadságokat az állampolgárok számára. Meglátásom szerint ebben az értelemben a könyv minimális normákra fókuszáló témái lehetnének ambiciózusabbak. Végezetül, ha a második fejezet két alfejezetét nem egymást követően, hanem az egyes résztémákat mindkét alfejezetből egymást követően olvassuk el, sokkal koherensebb képet kaphatunk.

### 3. A civil társadalmi jogszabályokról szóló országjelentések

A második fejezetben megjelenő hátrányokat ellensúlyozzák a harmadik fejezetben<sup>27</sup> a nemzeti szakértők által írt országjelentések, amelyek keretet adnak az összehasonlító beszélgetésekhez azzal a céllal, hogy feltárják a civil társadalom szervezeteit szabályozó törvények és a kormány kapcsolatát az egyes országokban. Az országjelentések általános vázlatot, valamint hivatkozásokat tartalmaznak a vonatkozó jogi forrásokra és tudományos irodalomra egyaránt.

Általánosságban elmondható, hogy a civilszervezetekről szóló törvények a nemzeti jog szerves részei. A civilszervezetek jogi státusza Európa-szerte nagyon eltérő, és a civilszervezetekre vonatkozó előírások ugyanolyan változatosak. Ezek az eltérések a társadalmi és jogi kultúrában mutatkozó különbségek következményei, amelyek erős történelmi gyökerekkel rendelkeznek. E különbségek összehasonlítása már önmagában is értékes adatokkal szolgálhat, de a szerzők többet tettek egyszerű összehasonlításnál. Elemezték a tematikus felmérésből származó információkat az európai szinten kidolgozott normák fényében is, amelyeket az Európa Tanács, az EJEB és az EU adott ki.

<sup>27</sup> A nemzeti szakértők által készített 12 országjelentés 12 alfejezetben kerül bemutatásra. Tymen–van Veen–Versteegh: i. m., 321–571.

A szerzők a civilszervezetek szabályozásának számos területét érintik a tanulmányaikban. Fontos vizsgálati szempont, hogy a civilszervezetek milyen jogi formában működnek, melyek a létrehozásuknak a szabályai és eljárásai, milyen szervezeti célok és tevékenységi körök azonosíthatók, esetlegesen milyen korlátozások jelennek meg. Továbbá az elemzések részét képezik a szervezetek irányításával kapcsolatos kérdések (például belső felügyelet, az igazgatóság tagjainak átláthatósága és felelőssége). Központi kérdés, hogy hogyan működik a szervezetek nyilvántartásba vétele, a szervezetek külső felügyelete, jogsértés esetén milyen szankciókkal kell szembenézniük. Emellett a szerzők górcső alá veszik, hogy a közhasznú jogállással rendelkező civilszervezetekre mennyiben vonatkoznak egyrészt eltérő jogi adózási szabályok, másrészt ezeknek a civilszervezeteknek milyen a kormányzati megközeledése, harmadrészt, hogy milyen sajátosságok azonosíthatók be a szerződéseik, a támogatásaik esetében. Amelyik területen szabályozási dilemmák merültek fel, ott a szerzők megpróbálták azt bemutatni, ezáltal az olvasó közelebb kerül a probléma megértéséhez. Mindemellett az országjelentések oly módon egészítik ki az előző fejezet tematikus felméréseinek eredményeit, hogy az olvasónak támaszt nyújt, hogy az egyes országok civilszervezeteinek helyzetéről következtetéseket vonjon le: láthatóvá válik, hogy melyik országban mennyire erős a civil szféra, hogy hol van demokratizáló szerepe, és hol próbálják csökkenteni a jelentőségét.

#### 4. Zárógondolatok

Fontosnak tartom megemlíteni, hogy a vallási szervezetek nem voltak részesei a felmérésnek. Néhány országjelentés említés szintjén utal ugyan erre a kategóriára, de érdemi vizsgálódás nem történt. Első pillantásra ennek a módszertani lehatárolásnak van értelme, de véleményem szerint szükséges lett volna jobban megindokolni a könyvben, hogy miért ezen lehatárolás mellett döntöttek a szerzők. Ugyanis, ha csak Magyarország civil társadalmi szervezeteit és a rájuk vonatkozó jogszabályokat vesszük alapul, akkor ezen jogszabályok figyelmen kívül hagyása a magyar civilszervezetek elemzése során torzított végkövetkeztetést eredményez. 2010 előtt egy végig nem gondolt finanszírozási mechanizmus különösen egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtett a civil nonprofitok számára az egyházakkal szemben, mely már akkor sok civil nonprofit szolgáltató eltűnéséhez vezetett. 2010 után az egyházak maguk is megindultak a szervezetalapítás útján, így egyre gyakoribbak az egyházak által alapított civil nonprofit szervezetek; elsősorban a szociális szolgáltatások területén jelentek meg, és fokozatosan kiszorították a helyi közösségek által létrehozott, független „grassroot” szolgáltatásokat.<sup>28</sup> A közszolgáltatások területén tehát meghatározó és egyenlőtlenségeket teremtő szerepük van a civil társadalmi szervezetek világában, így figyelmen kívül hagyásuk ahhoz vezet, hogy a Magyarországra vonatkozó elemzések és következtetések a közszolgáltatások nyújtásának szabályozása tekintetében nem adnak teljes képet. Ehhez hasonló torzítások más országok esetében is előfordulhatnak.

<sup>28</sup> KÖVÉR Ágnes: Captured by State and Church: Concerns about Civil Society in Democratic Hungary. *Nonprofit Policy Forum*, 2015/2, 205–208. (doi: 10.1515/npf-2014-0010)

Az országjelentések néhány apró részletükben már nem teljesen naprakészek, mert a könyv megjelenése óta a tanulmánykötetben vizsgált jogszabályokat részleteiben módosították. Ettől függetlenül jól hasznosíthatók a szerzők által rendszerbe foglalt szabályozási típusok. Továbbá ettől eltérő a magyar példa (civiltörvény), ahol a legújabb fejlemények célzottan eltérnek a minimum normáktól és az optimális feltételektől, és egy új, nem demokratikus modell felé közelítenek. Az érdek- és jogvédő, illetve *watchdog* funkciót ellátó civilszervezeteknek egy meglehetősen polarizált és átpolitizált környezetben kell végezniük tevékenységüket, ahol közhatalmi intézmények megkérdőjelezzik tevékenységük legitimitását, és hírnevük rontásával, valamint túlzott adminisztratív terhek és pénzügyi nyomás alkalmazásával aláássák a munkájukat.

A tanulmánykötet pont ennek az ellenkezőjét tartja kívánatosnak, a civilszervezeteknek képesnek kellene lenniük elérni céljaikat, indokolatlan külső állami befolylás vagy beavatkozás nélkül. Ennek megvalósításához a szervezeteknek joguk van pénzügyi erőforrásokat keresni, fogadni és felhasználni tevékenységeik folytatásához. Az államok nem korlátozhatják vagy akadályozhatják a civilszervezetek forrásokhoz való hozzáférését pusztán a forrás földrajzi eredete alapján, különösen, ha a forrás demokratikus jogrendű ország vagy nemzetközi szervezet legitim intézménye, és nem stigmatizálhatják azon szervezeteket, akik ilyen támogatásokat kapnak. Az államoknak fel kell ismerniük, hogy a források sokféleségének lehetővé tétele jobban biztosítja a civilszervezetek függetlenségét. Erre a szabadságra csak azon törvények követelményei vonatkozhatnak, amelyek általában alkalmazandók a vámkra, a devizákra, a pénzmosás és a terrorizmus megelőzésére, valamint az átláthatóságra és a választások és a politikai pártok finanszírozására, amennyiben ezek a követelmények összhangban vannak a nemzetközi emberi jogi normákkal. Ezeket az intézkedéseket az országok egy európai irányelv alapján írhatják elő, amely bizonyos szintű harmonizációt vár el ezen a területen. Ha úgy látják a hatóságok, hogy a civilszervezetek egy része a már említett bűncselekményeket elkövetheti, akkor a hatóságoknak először fel kell mérniük, hogy a meglévő nemzeti intézkedések elegendőek-e a kockázat kezelésére, és ha nem, akkor új intézkedéseket kell elfogadniuk. Ezeknek az intézkedéseknek azonban arányosaknak kell lenniük a kockázattal, valamint a szervezet méretével és jellegével. Tehát az az elvárás, hogy a hatóság intézkedései a kockázat kezelése mellett a lehető legkevésbé avatkozzanak be a szervezetek tevékenységébe.<sup>29</sup>

A magyar kormány viszont előzetesen nem mérte fel, hogy a törvénnyel érintett civilszervezetek tényleges kockázatot jelentenek-e, illetve nem vette figyelembe, hogy a hatályos magyarországi átláthatósági törvények már előírták a civilszervezetek számára, hogy szolgáltatassanak információkat az adományaikról. Ezek a szabályok teljes átláthatóságot biztosítottak a nyilvánosság számára arra vonatkozóan, hogy a civil szervezetek támogatásai honnan származnak. Emellett a büntetőjog és pénzmosás területén hatályos szabályok alkalmasak arra, hogy megakadályozzák azokat a tevékenységeket, amelyeket a kormány a civiltörvényben szabályozott.

A civiltörvény további kötelezettségként előírja a civil szervezetek számára, hogy a támogatók személyes adatait is tartalmazó bevallást készítsenek a külföldről szár-

<sup>29</sup> VAN DER PLOEG–VAN VEEN–VERSTEEGH: i. m., 320–321.

mazó támogatások esetében. A tanulmánykötet szerzői amellett érvelnek, hogy bizonyos nyilvántartások, például az adományozói listák közzétételének kötelezettsége megkérdőjelezhető mind a civilszervezetek, mind az adományozók magánéletéhez való joga tekintetében. Az ehhez hasonló követelmények alááshatják az alapvető szabadságjogokat, például az egyesülési és véleménynyilvánítási szabadságot. Továbbá alááshatja az adományozók adományozási kedvét a tény, hogy ha támogatást nyújtanak egy civil szervezetnek, akkor a szervezet által közzétett listából beazonosíthatóvá válik a véleményük és meggyőződésük. Az országok megközeleltése ebben a kérdésben tükrözi a kormányok civil társadalommal szembeni álláspontját.<sup>30</sup> Végezetül azt is meg kell jegyezni, hogy a kormány a nyilvánosságot csak akkor tájékoztatta a civiltörvény tervezetéről, amikor a médiába kiszivárgott az erre vonatkozó információ. Ebből láthatón semmilyen nyilvános/szakmai vita nem előzte meg az országgyűlési vitát, így sérült a döntéshozatali folyamatban való civil részvételre vonatkozó elvárás, ami azt jelenti, hogy a hazai civil szervezetek nemhogy az európai uniós párbeszédbe nem tudnak feltétlenül bekapcsolódni, de még a hazai párbeszéd sem valósul meg a kormánnyal egy-egy törvénytervezet kapcsán.

A könyv aktualitása tehát éppen abban rejlik, hogy összehasonlítási keretet és fogalomrendszert kínál ahhoz, hogy a civiltörvényhez hasonló szabályok előírásait kritikus szemmel elemezhesük, és a meghatározott minimum normák igazodási pontot jelenthessenek a jogalkotók számára. Ezért úgy gondolom, hogy a könyv sürgető társadalmi kérdései relevánsak az olvasók széles köre számára, beleértve a civil társadalmi szervezetekben, a nemzeti kormányokban és a nemzetek feletti szervezetekben, például az Európai Unióban és az ENSZ-ben dolgozó jogalkotókat, jogászokat és az akadémiai köröket is.

<sup>30</sup> VAN DER PLOEG–VAN VEEN–VERSTEEGH: i. m., 165–166.