

SURI NOÉMI

Regisztrációs eljárások „újrátöltve”, avagy helyzetjelentés a civil szervezetek nyilvántartására irányuló hatályos szabályozásról

Registration Procedures “Reloaded”, or a Progress Report about the Effective Regulation on the Registration of Civil Society Organizations

Abstract: Since June 2017, the Hungarian regulation on the registration of NGOs has become one of the instruments of the “rule of law duel” between the European Commission and Hungary. In July 2017, the Commission opened infringement proceedings against Hungary under Article 63 TFEU and articles 7, 8, and 12 of the Charter of Fundamental Rights. Moreover, in its 2020 Rule of Law Report, the Commission expressed serious criticisms about constructive engagement with civil society organizations in Hungary.

The new Civil Code harmonized the general rules on the operation, management, and supervision of civil society organizations with the provisions applicable to companies.¹ In recent years, several (mostly critical) comments have been made in the legal literature on the promotion of dispositive regulation. Based on the above, the aim of the present study is to explore the existing legislation on the registration of NGOs, in the framework of which the legal status of NGOs will be clarified, and the related regulations of recent years – namely, Act CLXXXI of 2011 on the court registration of NGOs and the related procedural rules and Act CLXXV of 2011 on the freedom of association, non-profit status, and the operation and support of civil organizations – will be analysed.

Keywords: NGOs, the registration of NGOs, infringement proceedings, freedom of association, non-profit status and the operation and support of civil organizations

Összefoglaló: 2017 júniusától kezdődően a civil szervezetek nyilvántartására irányuló hazai szabályozás az Európai Bizottság és Magyarország között zajló „jogállamiság-párbaj” egyik eszközévé vált. A Bizottság 2017 júliusában kötelezettségzegési eljárást indított Magyarországgal szemben az EUMSZ 63. cikkére, valamint az Alapjogi Charta 7., 8. és 12. cikkére hivatkozással. Ezen túl a Bizottság a 2020. évi jogállamiság jelentésében komoly bírálatokat fogalmazott meg a civil társadalmi szervezetekkel való konstruktív együttműködés terén. Az új Ptk. a civil szervezetek

¹ Commission of the European Union: 2020 Rule of Law Report. The State of the Rule of Law in the European Union. Brussels. 30 September 2020 SWD(2020) 316 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN> (letöltés ideje: 2021. 08. 25.).

működésére, gazdálkodására és felügyeletére vonatkozó általános szabályokat a gazdasági társaságokra vonatkozó rendelkezésekkel hangolta össze. A díszpozitív szabályozás előtérbe helyezéséhez kapcsolódóan az elmúlt években a jogirodalomban több (nagyobbrészt kritikai) észrevétel fogalmazódott meg. Ezen indítatások nyomán jelen tanulmány célja a civil szervezetek nyilvántartására irányuló hatályos szabályozás feltárása, melynek keretében tisztázásra kerül a civil szervezetek jogállásának kérdése, a 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról, valamint a 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról elmúlt éveket érintő kapcsolódó szabályozásának elemzése.

Kulcsszavak: civil szervezetek, civil szervezetek nyilvántartása, civil szervezetek jogállása, civil szervezetek működése és támogatása

1. Bevezetés

2017 júniusától kezdődően a civil szervezetek nyilvántartására irányuló magyarországi szabályozás az Európai Bizottság és Magyarország között zajló „jogállamiság-párbaj” egyik eszközévé vált. Az Országgyűlés 2017. június 13-án fogadta el a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt, amely miatt a Bizottság 2017 júliusában kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben az EUMSZ 63. cikkére, valamint az Alapjogi Charta 7., 8. és 12. cikkére hivatkozással.

A 2017. évi LXXVI. törvény által bevezetni kívánt ún. átláthatósági szabályt az Unió a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem egyik eszközeként kívánta alkalmazni a magyar jogalkotó. A jogszabály szabályozási koncepciója alapján külföldről támogatott szervezetnek minősült az az egyesület és alapítvány, amely egy adóévben 7,2 millió Ft értékű, közvetlenül vagy közvetve *külföldről származó* pénzbeli vagy egyéb vagyoni jellegű juttatásban részesült. A törvény hatálya alá esett egyesületeknek vagy alapítványoknak, amennyiben az általa kapott tárgyevi támogatások összege eléri a 7,2 millió Ft-ot, 15 napon belül kellett bejelenteni külföldről támogatott szervezetté válását a székhelye szerint illetékes törvényszéknek a 2017. évi LXXVI. törvény 1. melléklete szerinti adattartalommal.

Az Unió a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni közös jogi fellépés 2018-ban történt újabb és mélyebb szintre emelése ellenére,² az Európai Bizottság nem látta szükségesnek a nem kormányzati szervezeteket az európai pénzmosás elleni szabályok hatálya alá vonni. Az Európai Bíróság 2020 júniusában hozott ítéletében elmarasztalta Magyarországot, és megállapította, hogy a külföldről támogatott civil szervezetek átláthatóságáról szóló magyar jogszabály nem egyeztethető össze a tőke szabad mozgásával,

² 2018-ban került elfogadásra Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843. irányelve (2018. május 30.), a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK- és a 2013/36/EU-irányelv módosításáról, valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1673. irányelve (2018. október 23.) a pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemlről.

az egyesülés szabadságához való joggal, valamint az Alapjogi Chartában rögzített, a magánélet és a személyes adatok védelméhez való joggal.³ A kötelezettségszegési eljárás kezdeményezésén túl a Bizottság a 2020. évi jogállamiság jelentésében⁴ komoly bírálatokat fogalmazott meg a civil társadalmi szervezetekkel való konstruktív együttműködés terén. A magyar jogalkotó 2021. évi XLIX. törvény 9. §-ával, 2021. július 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényt, egyúttal módosította a civil szervezetekre vonatkozó polgári anyagi jogi és eljárásjogi szabályozást.

Az új Ptk. a civil szervezetek működésére, gazdálkodására és felügyeletére vonatkozó általános szabályokat a gazdasági társaságokra vonatkozó rendelkezésekkel hangolta össze.⁵ A diszpozitív szabályozás előtérbe helyezéséhez kapcsolódóan az elmúlt években a jogirodalomban több (nagyobbrészt kritikai) észrevétel fogalmazódott meg.⁶ Ezen indítatások nyomán jelen tanulmány célja a civil szervezetek nyilvántartására irányuló hatályos szabályozás feltárása, melynek keretében tisztázásra kerül a civil szervezetek jogállásának kérdése, a 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról, valamint a 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról elmúlt éveket érintő kapcsolódó szabályozásának elemzése.

2. A civil szervezetek jogállásának kérdése a regisztrációs eljárások tárgyára tekintettel

A civil szervezetek jogállásának, így létrehozásának, alapításának alkotmányos alapjai az Alaptörvényben található. Az Alaptörvény VIII. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez”. Emellett a (2) deklarálja, hogy „Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni”. A gyülekezési és egyesülési jog alapkövén álló szabályozást egyrészt a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény harmadik könyvének jogi személyekre irányadó általános szabályai, valamint az egyesületekre és alapítványokra vonatkozó szakaszai, másodsorban a 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról polgári anyagi jogi rendelkezései töltik meg tartalommal (a továbbiakban: „Civil tv.). A civil szervezetek nyilvántartásához kapcsolódó, összefoglaló néven regisztrációs eljárásoknak nevezett bírósági hatáskörben

³ A Bíróság C-78/18. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben 2020. június 18-án hozott ítélete.

⁴ Európai Unió Bizottsága: 2020. évi jogállamisági jelentés. A jogállamiság helyzete az Európai Unióban. Brüsszel, 2020. szeptember 30. SWD(2020) 316 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=PL> (letöltés ideje: 2021. 08. 25.).

⁵ PÁLFAY Szilárd: *Anyagi jogi és eljárásjogi változások a civil szervezetek nyilvántartásában*, Pro Futuro, 2018/1. 162.

⁶ KÁKAI László: *A magyar nonprofit rendszer ki- vagy átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, Civil Szemle, 2019/1, 33–54; PÁLFAY Szilárd: *i. m.*, 162.

lévő nemperes eljárások jogforrása a 2011. évi CLXXXI. törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról (a továbbiakban: „Civil elj.”).

A civil szervezet fogalmát a Ptk. nem ismeri, nem használja. Azt, hogy ma mely szervezetek minősülnek civil szervezetnek, a Civil tv. határozza meg.⁷ A Civil tv. értelmező rendelkezése szerint civil szervezetnek minősül: „a) a civil társaság, b) a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület – a párt, a szakszervezet és a kölcsönös biztosító egyesület kivételével –, c) – a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével – az alapítvány”.⁸ A Civil elj. törvény tárgyi hatálya a Civil tv. szerinti civil szervezeten kívül jóval tágabb alanyi körre terjed ki. A Civil elj. tv. 4. §-a alapján „[...] a bíróság tartja nyilván a) az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény (a továbbiakban: Ectv.) alapján létrehozott egyesületet, b) az Ectv. alapján létrehozott és a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint működő pártot, c) az Ectv. alapján létrehozott és a sportról szóló törvény alapján működő szervezetet, d) a sportról szóló törvény alapján működő országos sportági szakszövetséget, e) a törvénnyel létrehozott köztestületet, ha a törvény eltérően nem rendelkezik, f) az alapítványt, a közalapítványt, g) a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvény alapján alapított magánnyugdíjpénztárt, h) az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló törvény szerint alapított önkéntes kölcsönös biztosító pénztárt és az átalakulással létrejövő egyes nyugdíjpénztárt, i) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerint létrehozott a hitelintézetek önkéntes betétbiztosítási, illetve intézményvédelmi alapját, j) a Munkavállalói Résztulajdonosi Programról szóló törvény szerint alapított Munkavállalói Résztulajdonosi Program szervezetet, k) a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény alapján működő bejegyzett egyházat, nyilvántartásba vett egyházat, vallási egyesületet, l) azt a szervezetet, amelynek e törvény szerinti nyilvántartásba vételét törvény elrendeli.” E törvényi definíció alapján megállapítható, hogy hatályos szabályozásunk alapján a regisztrációs eljárások alatt nemcsak a civil szervezetek nyilvántartásával összefüggő bírósági hatáskörben lévő nemperes eljárások, hanem valamennyi olyan egyéb szervezetek nyilvántartásával összefüggő eljárások is értendők, amelyek esetében külön törvény bírósági nyilvántartásba vételt rendel.

A Covid-19-koronavírus-járványhoz kapcsolódó, a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályok a civil szervezetekre irányadó szabályozást is érintették: a már hatályon kívül helyezett 74/2020. (III. 31.) korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről 18–19. §-ai a civil szervezetek bírósági nyilvántartására nézve tartalmazott átmeneti módosító rendelkezéseket,⁹ s a jelenleg érvényben lévő 2021. évi XCIX. törvény a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról a közhasznú alapítványok jogállására, illetve bírósági nyilvántartásba vételére nézve állapít meg különös szabályokat.

⁷ A civil szervezet fogalmának értelmezési körében felmerült nehézségekről lásd részletesen KAPRINAY Zsófia: *A civil szervezet mint új fogalmi kategória, és annak lehetséges megközelítései*, Miskolci Jogi Szemle, 2015/1, 94–111.

⁸ Civil tv. 2. § 6. pontja.

⁹ A 2020/74. (III. 31.) Korm. rendelet 19. § (1) bekezdése a regisztrációs eljárások tekintetében kizárólag okirati bizonyítás lefolytatását tette lehetővé.

3. A civil szervezeteket érintő bírósági joggyakorlat – a 2014/1. számú KMJE-határozat

A társadalmi szervezetek nyilvántartásba vételével kapcsolatos ítélkezési gyakorlat és annak egységesítése a 2010. évig tartozott a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának feladatkörébe. A 2000-es évek elején elfogadott, a társadalmi szervezet bírósági nyilvántartásba vételéről szóló 2005/4. számú, a pártok társadalmi szervezetként történő tovább működéséről szóló 2006/1. számú, a közhasznú szervezetet létesítő okirat tartalmáról szóló 2006/4. számú és az alapítvány kezelő szervének kijelöléséről szóló 2006/5. számú közigazgatási jogegységi határozatok 2014-ig határozták meg a nonprofit szféra joggyakorlatát. A megváltozott jogszabályi környezet a Kúria irányítási feladatainak megváltozását is magával hozta.

Az új Ptk.-val, illetve társadalmi szervezetekkel és az alapítványokkal kapcsolatos jogvitákban immár a Kúria Polgári Kollégiuma jár el. Így a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának vezetője indítványozta a fentebb megjelölt jogegységi határozatok hatályon kívül helyezését, teret engedve a Kúria Polgári Kollégiuma számára az új jogszabályokkal összhangban álló egységes jogértelmezés kialakításának.¹⁰

4. A regisztrációs eljárások tartalma

A regisztrációs eljárások tartalma a civil szervezetek és egyéb szervezetek nyilvántartásba vételére (*nyilvántartásba vételi eljárás*), a nyilvántartásba vett szervezetre vonatkozó adat, jog, valamint tény nyilvántartásba történő bejegyzésére, módosítására, törlésére (*változásbejegyzési eljárás*), a szervezetek nyilvántartásból való törlésére (*törlési eljárás*), a civil és az egyéb cégek nem minősülő szervezetek nyilvántartásának vezetésére, valamint ezen nyilvántartások adatairól tájékoztatás nyújtására terjed ki (*adatszolgáltatás*).

A Civil elj. tv. szerkezetileg nem az egyes nemperes eljárások önálló szabályozása szerint épül fel. A jogalkotó először a beadványokra vonatkozóan határozott meg általános rendelkezéseket, melyeket a kézbesítésre, a bíróság egyéb speciális feladataira, valamint az „egyéb általános szabályok” címszó alatt összefoglalt, az informatikai rendszer alkalmazására, valamint az elektronikus okiratok bizonyító erejére vonatkozóan rögzített szabályok követnek.

A törvény második fejezete az egyes regisztrációs eljárások megindítására vonatkozó kérelmek kötelező tartalmi elemeit deklarálja, elkülönítve a nyilvántartásba vételre, a változásbejegyzésre, illetve a törlésre irányuló rendelkezéseket.

Az eljárásjogi rendelkezések többségét tömörítő, „Az e törvényben szabályozott polgári nemperes eljárások szabályai” című III. fejezet lényegében a bíróság feladatainak összefoglaló fejezete, melyben a kérelmek formai és érdemi vizsgálatának, a kérelem

¹⁰ Lásd a 2014/1. KMJE-indokolást.

visszaautasításának, az egyszerűsített nyilvántartásba vételi eljárásnak, illetve a nyilvántartásból való törlésnek részletszabályai találhatóak. E fejezetben kerültek elhelyezésre a szervezet nevének, adószámának és statisztikai számjelének nyilvántartásban történő rögzítésére, a közhasznú nyilvántartásba vételre és a közhasznú minősítés nyilvántartásból való törlésére, továbbá a jogorvoslatokra vonatkozó szabályok.

A Civil elj. tv. IV. fejezete az alapítványokra, az egyesületekre és a civil szervezeteknek nem minősülő egyéb szervezetekre nézve irányoz elő különös rendelkezéseket, s e fejezet alfejezeteként (IV/A. fejezet) a törvényességi felügyeleti eljárások önálló nemperes eljárásaként kerültek meghatározásra.

A törvény V. fejezete a civil szervezetek nyilvántartásának vezetésére és működtetésére vonatkozó, elsődlegesen technikai jellegű előírásokat rendszerezi, melyben az informatikai rendszer alkalmazásának háttérszabályai találhatóak. A VI. fejezet a nyilvánosság elvét megtestesítő adatszolgáltatásra nézve irányoz elő rendelkezéseket, a VII. fejezet a civil és egyéb cégeknek nem minősülő szervezetek nyilvántartásának adattartalma körében taxatív felsorolásokat jegyzéke.

5. De lege feranda javaslatok a regisztrációs eljárások szabályozásának továbbfejlesztésére

A fentebb részletesen ismertetett jogszabályi környezet mind a kérelmezőket, mind a bíróság képviselőiben eljáró bírákat (bírói titkárokat) nap mint nap kihívások elé állítja. Egy civil szervezet alapítása, illetve a szervezet székhelye szerint illetékes törvényszék¹¹ előtti nyilvántartásba vétele során az alapítóknak az új Ptk. diszpozitivitást biztosító jogi személyekre irányadó szabályozási koncepciójának való megfelelésén túl a Civil elj. tv. i.) beadványokra vonatkozó általános szabályainak ii.) a szervezet nyilvántartásba vételre iránti kérelem különös szabályainak, valamint iii.) a Civil elj. tv. 5. § (6) bekezdésének felhívása útján a 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról [114. § (3) bekezdés] kógens rendelkezéseinek együttesen kell eleget tenniük, szem előtt tartva a szervezet nevére, elnevezésére irányadó szabályokat¹² (35–36. §-ok) is.

Álláspontom szerint a Civil elj. törvény hatályos rendelkezéseit részletgazdag szabályozás jellemzi, a regisztrációs eljárásokat érintő valamennyi polgári anyagi, eljárásjogi és technológiai (informatikai) kérdés együttes átfogó szabályozása útján. Ugyanakkor megfontolásra érdemesnek tartom e szabályozási koncepció továbbfejlesztését az alábbiak terén.

A törvény 2. §-a a bíróság feladatai körében tulajdonképpen nevesíti, egyben tipizálja az egyes regisztrációs eljárásokat. A jelenlegi nyilvántartásba vételi eljárás, a változásbejegyzési eljárás, a törlési eljárás, valamint az adatszolgáltatásra irányuló nemperes eljárások mellett a közhasznú nyilvántartásba vételi, illetve a nyilvántartásból való törlésére

¹¹ Lásd Civil elj. tv. 1. § (2) bekezdése szerint.

¹² E körben felmerült jogalkalmazói nehézségekről lásd PÓCZEK Alíz, TIVADAR Krisztián András: *Mi legyen a civil szervezet neve?* Ügyvédek Lapja, 2016/4, 38–39.

irányuló eljárás, valamint a törvényességi felügyeleti eljárások mint sajátos regisztrációs eljárás önálló nevesítését tartom célravezetőnek.

Az egyes regisztrációs eljárások tipizálásának koncepcióján haladva, az egyes eljárásokra irányadó valamennyi szabály egy-egy alfejezetben történő összefogása jelentősen csökkenthetné a hiánypótló, illetve visszautasító végzések számát.

A nyilvántartások technikai hátterét biztosító „Az informatikai rendszer és alkalmazásai” című fejezet szabályainak alacsonyabb szintű jogszabályban (pl.: végrehajtási rendelet) történő áthelyezése a törvény könnyebb alkalmazhatóságát, az eljárásjogi rendelkezéseknek való pontosabb megfelelést segítené elő.

Irodalomjegyzék

1. KAPRINAY Zsófia: *A civil szervezet mint új fogalmi kategória, és annak lehetséges megközelítései*, Miskolci Jogi Szemle, 2015/1, 94–111.
2. KÁKAI László: *A magyar nonprofit rendszer ki- vagy átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, Civil Szemle, 2019/1, 33–54.
3. PÁLFAY Szilárd: *Anyagi jogi és eljárásjogi változások a civil szervezetek nyilvántartásában*, Pro Futuro, 2018/1, 162.
4. PÓCZEK Alíz, TIVADAR Krisztián András: *Mi legyen a civil szervezet neve?* Ügyvédek Lapja, 2016/4, 38–39.
5. VARGA István (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.