

# **A jogállam és a civil szektor, különös tekintettel a helyi önkormányzatokra**

- DOKTORI ÉRTEKEZÉS -

Témavezető:  
Dr. Kiss László  
egyetemi tanár  
PTE ÁJK

Készítette:  
Domaniczky Endre  
doktorandusz  
PTE ÁJK

Pécs, 2008

## Tartalomjegyzék

Lectori salutem!.....	8
1. A közigazgatás-civil szektor kapcsolatrendszer története .....	10
1.1. Kis magyar önszerveződéstörténet .....	10
1.1.1. A fogalomról .....	10
1.1.2. A hazai civil szektor a múltban .....	11
1.1.2.1. Közép- és koraiújkor .....	11
1.1.3. A civil szervezetek megjelenési formái .....	16
1.1.3.1. Az általános egyesületi fogalomról .....	18
1.1.3.2. Az általános tevékenységi kör kataszterről .....	20
1.1.4. A civil szervezetek száma a 19-20. században .....	22
1.1.4.1. Az adatok objektivitásáról .....	22
1.1.4.2. A személyegyesülések és az alapítványok száma Magyarországon a 19-20. században .....	23
1.2. A közigazgatás-civil kapcsolatok elmélete .....	25
1.2.1. Két jogág határán .....	25
1.2.2. Az egyesületi közjogot érintő jogszabályok a múltban .....	25
1.2.2.1. Az egyesülési jog megjelenése Magyarországon és az európai államok alkotmányaiban .....	26
1.2.2.1.1. Az egyesülési jog megjelenése a magyar alkotmánytervezetekben, a dualizmuskori pártok programjaiban, valamint a magyar alkotmányokban .....	26
1.2.2.1.2. Kitekintés: az egyesülési jog megjelenése az európai alkotmányokban a 19. század első felében .....	29
1.2.2.2. Az állam és civil szektor közti viszony jogszabályi háttere .....	30
1.2.2.2.1. A jogforrásokról .....	30
1.2.2.2.2. A szabadkőműves pátenst .....	31
1.2.2.2.3. Az egyesületi pátenst .....	32
1.2.2.2.4. A dualizmuskori belügyminiszteri rendeletek .....	32
1.2.2.2.5. Egyesületekkel kapcsolatos törvények 1912-1922 .....	33
1.2.2.2.6. Törvényi és rendeleti szabályozás a két háború között .....	34
1.2.2.2.7. Az egyesületek felszámolásának jogi háttere 1945-1950 .....	36
1.2.2.2.8. Egyesületekre vonatkozó keretjogszabályok 1951-1989 .....	41
1.2.2.2.9. A főfelügyeleti jog tartalma és differenciálódásának vázlatja 1785-1989 .....	43
1.2.3. Az egyesületi magánjog változási tendenciái .....	45
1.2.4. A közigazgatás és a civil szervezetek kapcsolatának gyakorlata a kezdetektől 1989-ig .....	47
1.2.4.1. A középkortól a 18. század végéig .....	48
1.2.4.2. Közigazgatás és civil szektor közti kapcsolatok a hosszú 19. (1790-1918) és a rövid 20. (1918-1989) században .....	49
1.2.4.2.1. A felvilágosodástól a kiegyezésig .....	49
1.2.4.2.2. Civil támogatási rendszer a dualizmus korában Budapest és Pozsony példáján keresztül .....	51
1.2.4.2.2.1. Budapest támogatási rendszere .....	52
1.2.4.2.2.2. Pozsony támogatási rendszere .....	53
1.2.4.2.3. Két háború közt .....	55
1.2.4.2.4. A szocializmus évtizedei .....	56
1.3. Historiográfia és kutatómódszertan .....	58
1.3.1. Historiográfia .....	58
1.3.2. Kutatómódszertan .....	59

1.4.Összegzés.....	60
2. A közigazgatás és a civil szektor közti kapcsolatrendszer elmélete.....	62
2.1.A fogalmakról.....	62
2.1.1.Az átfogó fogalmak.....	62
2.1.1.1.A non-profit szektor.....	62
2.1.1.2.Harmadik szektor és nem kormányzati szektor.....	64
2.1.1.3.A társadalmi szervezetek.....	64
2.1.1.4.Az önszerveződő közösségek.....	65
2.1.1.5.A civil szektor.....	66
2.1.2.A civil szervezetek.....	67
2.1.2.1.Egyesület.....	67
2.1.2.2.Alapítvány.....	68
2.1.2.3.Civil közösség.....	69
2.1.2.4.Egyesületszerű képződmények.....	69
2.1.2.4.1.A társadalmi szervezetek szövetsége.....	70
2.1.2.4.2.A társadalmi szervezet szervezeti egysége.....	70
2.1.2.4.3.A tömegmozgalmakról.....	70
2.1.2.4.4.A pártokról.....	71
2.1.2.4.5.A szakszervezetekről.....	71
2.1.2.4.6.A vadásztársaságokról.....	72
2.1.2.4.7.A tűzoltó egyesületekről.....	73
2.1.2.4.8.A biztosító egyesületekről.....	73
2.1.2.4.9.A polgárőrségről.....	74
2.1.2.4.10.A sportegyesületekről.....	74
2.1.2.4.11.Az elítéltek öntevékeny szervezeteiről.....	75
2.1.2.5.Alapítványszerű képződmények.....	76
2.1.2.5.1.A közalapítványokról.....	76
2.1.2.5.2.Az alapokról.....	78
2.1.2.6.A civil szervezetek fogalmán kívül eső formációk.....	79
2.1.2.6.1.A köztestületekről.....	79
2.1.2.6.1.1.A köztestület típusai.....	79
2.1.2.6.1.2.A kvázi köztestületek.....	80
2.1.2.6.2.A közhasznú társaságról és a közhasznú jogállásról.....	80
2.1.2.6.3.Az egyházakról, felekezetekről és vallási közösségekről.....	82
2.1.2.6.4.Az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról.....	83
2.1.2.6.5.A magánnyugdíj-pénztárakról.....	83
2.1.2.6.6.A szövetkezetekről és lakásszövetkezetekről.....	83
2.1.3.Összegzés.....	84
2.2.A kapcsolatok alanyai.....	85
2.2.1.A civil szervezetek.....	86
2.2.2.A közigazgatás.....	87
2.3.A kapcsolatok jogszabályi háttere és egyéb dokumentumai.....	87
2.3.1.A közigazgatás központi szintje.....	88
2.3.1.1.Törvények és kormányrendeletek.....	88
2.3.1.2.Egyéb szabályozók.....	89
2.3.1.2.1.A civil kapcsolatok átszervezése.....	89
2.3.1.2.2.A kormány civil stratégiája.....	89
2.3.1.2.3.A minisztériumi szervezeti és működési szabályzatok.....	90
2.3.1.2.4.Minisztériumi civil cselekvési tervek.....	92
2.3.2.Az önkormányzatok.....	92

2.3.2.1.A megyei önkormányzatok.....	93
2.3.2.2.A települési önkormányzatok .....	94
2.3.2.1.1.Civil koncepciók.....	95
2.3.2.1.2.Civil rendeletek .....	96
2.3.2.1.3.Önkormányzati szervezeti és működési szabályzatok.....	96
2.3.3.Kevert formák .....	97
2.3.3.1.A megyei jogú városok.....	97
2.3.3.2.Budapest .....	97
2.3.4.Ágazati törvények .....	98
2.3.7.A civil szektor átpolitizálódásának jelentkezése a jogalkotásban.....	106
2.3.8.Összegzés .....	108
2.4.A kapcsolatok intézményrendszere .....	108
2.4.1. Az együttműködés előnyei .....	108
2.4.1.1.A kezdeményező közigazgatás .....	108
2.4.1.2. A civil szektor haszna .....	109
2.4.2. A civil támogatási rendszer elemei .....	110
2.4.2.1. A támogatási rendszer elemei és az önkormányzat teendői .....	110
2.4.2.1.1. A támogatások fajtái .....	111
2.4.2.1.1.1. A pénzübeli támogatások.....	111
2.4.2.1.1.2.A természetbeni támogatások .....	112
2.4.2.1.1.3. Egyéb támogatások .....	112
2.4.2.1.1.3.1. Civil nap .....	113
2.4.2.1.1.3.2. Települési civil díj .....	113
2.4.2.1.1.3.3. Vállalkozók civil díja.....	113
2.4.2.1.1.3.4. Pályázatfigyelés és pályázati tanácsadás.....	113
2.4.2.1.1.3.5. Testvérvárosi és határon túli kapcsolatok.....	113
2.4.2.1.1.3.6. Kommunikációs csatornák kiépítésében való részvétel.....	114
2.4.2.1.1.4. A pártok támogatásai és az együttműködési megállapodások .....	114
2.4.2.1.2. A támogatási rendszer anyagi és eljárási szabályai.....	115
2.4.2.1.2.1.A támogatások kiírása.....	115
2.4.2.1.2.2.A pályázati keret összege feletti rendelkezés joga .....	115
2.4.2.1.2.3.A pályázatok gyakorisága és a működési és céltámogatások által felölelt tevékenységek köre .....	116
2.4.2.1.2.4. Méltányosság a rendszerben .....	116
2.4.2.1.2.5. A támogatandók köre .....	117
2.4.2.1.2.6. A költségvetésben elkülönítendő összeg és az egyes pályázatokon elnyerhető pénz nagysága.....	118
2.4.2.1.2.7. A pályázatok közzététele és elbírálása .....	120
2.4.2.1.2.8. Kifizetés, felhasználás, elszámolás, felelősség .....	121
2.4.2.1.3. A civil szervezetek érdekképviselete a közigazgatás alsó szintjén .....	121
2.4.2.1.3.1. A civil érdekeket képviselő személyek .....	122
2.4.2.1.3.1.1.A civil referens .....	122
2.4.2.1.3.1.2.A civil ház vezetője .....	123
2.4.2.1.3.1.3.A társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester.....	123
2.4.2.1.3.1.4.A civil vagy társadalmi kapcsolatok tanácsnoka .....	123
2.4.2.1.3.2.A civilek részvétele az önkormányzat szakmai munkájában és ennek fontossága .....	124
2.4.2.1.3.2.1.A civilek részvételének lehetséges formái.....	124
2.4.2.1.3.2.2. A részvételi jogok .....	124
2.4.2.1.3.2.3.A döntéshozatal menete és a fennakadások elkerülése .....	125

2.4.2.1.3.2.4. <i>A civil kerekasztal létrehozása, működése és szakmai munkája</i>	126
2.4.2.1.3.2.5. <i>Civil szervezetek a képviselő-testület ülésén</i>	128
2.4.2.1.4. <i>A kommunikáció biztosítása, mint a kapcsolatrendszer egyik lényegi eleme</i>	128
2.4.2.1.4.1. <i>A kommunikációs csatornák</i>	129
2.4.2.1.4.2. <i>A csatornák működtetése</i>	129
2.4.2.1.4.3. <i>A működtetés költségei</i>	129
2.4.2.1.4.4. <i>A pártatlanság követelménye, a függetlenség biztosítása</i>	129
2.4.2.1.5. <i>A civil ház</i>	130
2.4.2.1.5.1. <i>Civil szoba</i>	130
2.4.2.1.5.2. <i>Művelődési központ, mint civil ház</i>	131
2.4.2.1.5.3. <i>Civil szolgáltató központ</i>	131
2.4.2.1.5.4. <i>Civil ház</i>	132
2.4.2.1.5.5. <i>A civil ház fekvése</i>	132
2.4.2.1.5.6. <i>A civil ház funkciói, helye a települési intézményrendszerben</i>	132
2.5. <i>Összegzés</i>	133
3. <i>A közigazgatás és a civil szektor közti kapcsolatrendszer gyakorlata</i>	134
3.1. <i>A gyakorlat buktatói</i>	134
3.1.1. <i>A civil szervezetek számáról</i>	134
3.1.1.1. <i>Az eltérés oka</i>	135
3.1.1.2. <i>Mikortól létezik?</i>	135
3.1.1.3. <i>A jogszabályi háttér</i>	136
3.1.1.3.1. <i>A bíróságok</i>	136
3.1.1.3.2. <i>A Központi Statisztikai Hivatal</i>	137
3.1.1.4. <i>Melyik listának higgyünk?</i>	138
3.1.1.5. <i>Az egyharmados szabály</i>	138
3.1.1.6. <i>Egy országos civil adatbázis felállítása iránt való jámbor szándék</i>	139
3.1.1.6.1. <i>Az új bírósági nyilvántartás</i>	139
3.1.1.6.2. <i>A közigazgatás feladatai</i>	140
3.1.2. <i>A gyakorlat nehézségei</i>	141
3.1.2.1. <i>A kutatásokat segítő és gátló tényezőkről</i>	141
3.1.2.1.1. <i>Mélyinterjúk</i>	141
3.1.2.1.2. <i>Kérdőívek</i>	141
3.1.2.1.3. <i>Konferencia-sorozat a közigazgatás és a civil szektor kapcsolatairól</i>	141
3.1.2.2. <i>A mindennapi munkát gátló tényezőkről</i>	142
3.1.2.2.1. <i>A politikai ügyeskedőkről</i>	143
3.1.2.2.2. <i>Az egyéni haszonlesőkről</i>	144
3.1.2.3. <i>A mindennapi munkát segítő tényezőkről</i>	145
3.2. <i>A hazai legjobb gyakorlatok</i>	145
3.2.1. <i>Minisztériumi legjobb gyakorlatok</i>	145
3.2.1.1. <i>Az Oktatási és Kulturális Minisztérium civil kapcsolatrendszere</i>	145
3.2.1.2. <i>A Honvédelmi Minisztérium civil kapcsolatrendszere</i>	146
3.2.1.3. <i>Gondolatok a központi közigazgatás civil kapcsolatainak továbbfejlesztéséről</i>	147
3.2.1.3.1. <i>A minisztériumi támogatási keretek jövője</i>	147
3.2.1.3.2. <i>A minisztériumi támogatási keretek felosztásának véleményezése az érintettek által</i>	147
3.2.1.3.3. <i>A minisztériumi civil érdekképviselők</i>	148
3.2.2. <i>Fővárosi legjobb gyakorlatok</i>	148
3.2.2.1. <i>Támogatási rendszerek</i>	148

3.2.2.2. <i>Civil ház és helyiségbérlet</i> .....	149
3.2.2.3. <i>Civil szervezetek érdekképviselése és részvételi lehetőség a képviselő-testület ülésein</i> .....	150
3.2.2.4. <i>A helyi civil szektor kapcsolatainak előmozdítása</i> .....	150
3.2.2.5. <i>Pár gondolat a fővárosi civil kapcsolatok erősítése érdekében</i> .....	151
3.2.3. <i>Legjobb gyakorlatok a megyei jogú városokban</i> .....	151
3.2.4. <i>Legjobb gyakorlatok a megyei önkormányzatoknál</i> .....	153
3.2.4.3. <i>Gondolatok a megyei szintű civil kapcsolatok szervezéséről</i> .....	154
3.2.4.3.1. <i>A megyei civil érdekképviselő egy lehetséges modellje</i> .....	154
3.2.4.3.2. <i>A civil szolgáltató központok helye és szerepe a megyei és fővárosi civil kapcsolatokban</i> .....	155
3.3. <i>Variációk egy témára: a települési önkormányzatok kapcsolatrendszerei</i> .....	156
3.3.1. <i>Támogatási rendszerek</i> .....	156
3.3.1.1. <i>A szabályozókról</i> .....	157
3.3.1.2. <i>A civil rendelet hatálya</i> .....	158
3.3.1.3. <i>A támogatás igénylésének módja</i> .....	159
3.3.1.4. <i>Az eljárás szabályai</i> .....	162
3.3.1.5. <i>A döntéshozatali eljárás</i> .....	163
3.3.1.6. <i>Elszámolás és nyilvánosság</i> .....	164
3.3.2. <i>Érdekképviselési formák</i> .....	165
3.3.2.1. <i>Az érdekképviselési formák szabályozása</i> .....	165
3.3.2.2. <i>A civil érdekképviselő megjelenési formái a civil rendeletekben</i> .....	166
3.3.2.3. <i>Civil érdekképviselő a civil koncepciókban</i> .....	166
3.3.3. <i>Kommunikációs csatornák</i> .....	167
3.3.4. <i>Civil ház és helyiségbérlet</i> .....	169
3.4. <i>Egy modellkísérlet eredményei Budapest XVIII. kerületében</i> .....	169
3.4.1. <i>Előzmények, a település főbb jellemzői</i> .....	170
3.4.2. <i>Az alapfeltételek megteremtése és az érdemi munka előkészítése</i> .....	171
3.4.3. <i>Az önkormányzati civil nyilvántartás felépítése</i> .....	172
3.4.4. <i>Az önkormányzat civil politikájának kidolgozása</i> .....	173
3.4.5. <i>A civil koncepció megalkotása</i> .....	174
3.4.6. <i>A civil rendelet elkészítése</i> .....	175
3.4.7. <i>A civil kerekasztal és a műhelyek felállítása</i> .....	178
3.4.8. <i>A kommunikációs csatornák kiépítése</i> .....	180
3.4.9. <i>A civil rendelet felülvizsgálata</i> .....	181
3.4.10. <i>Az együttműködési szerződések új rendszere</i> .....	182
3.4.11. <i>Az önkormányzat időspolitikájának civilizálása</i> .....	183
3.4.12. <i>Eredmények és elismerések</i> .....	183
3.4.13. <i>Közép- és hosszútávú tervek</i> .....	184
3.4.14. <i>Forradalmi újítás vagy kudarcra ítélt kísérlet?</i> .....	184
3.4.15. <i>Kitekintés: a helyi önkormányzat és a civil szektor kapcsolatai a testvérvárosokban</i> .....	185
3.5. <i>Összegzés – A kapcsolatrendszer jövője</i> .....	186
4. <i>Összegzés</i> .....	187
4.1. <i>Javaslatok a magyar közigazgatás és a civil szektor közti kapcsolatrendszer átalakítására</i> .....	187
4.1.1. <i>Az egyesülési jog újrafogalmazása</i> .....	187
4.1.2. <i>A kapcsolatrendszert érintő egyes jogszabályok módosítása</i> .....	188
4.1.2.1. <i>Az Ötv. módosítása</i> .....	188
4.1.2.2. <i>Egyéb jogszabályok módosítása</i> .....	188

4.1.2.3. A szétszabdalt szabályozás egységesítése .....	189
4.1.3. A közigazgatás szintjei közti kommunikáció erősítése .....	189
4.1.4. Egy naprakész országos civil adatbázis felállítása.....	190
4.1.5. A helyi érdekképviseleti rendszer kiépítése országos szinten .....	190
4.1.6. Az országos és helyi civil támogatási rendszerek összehangolása .....	191
4.1.7. Az önszerveződéstörténeti kutatások beindítása és támogatása .....	191
4.1.8. Egy önálló civil periodika elindítása .....	192
4.2. Összegzés.....	192
MELLÉKLETEK .....	194
Források és irodalomjegyzék .....	198

## Lectori salutem!

Hagyományosan így invitáljuk az olvasót munkánkban való elmélyedésre. Viszonylag újnak tartott, ám mint látni fogjuk, több évszázados előzményekre visszatekintő témát választottunk: a magyar közigazgatás és a civil szektor közti kapcsolatrendszer. Igen sokrétű, sokfelé elágazó vázlatát kívánjuk adni e területnek. Alapvetően jelenkori problémákat járunk körül, ezekre keresünk válaszokat, ezzel kapcsolatosak javaslataink, a mindennapos gyakorlat során kiérlelt elképzeléseink. Az olvasó mégis először egy történelmi résszel szembesül, ha dolgozatunkba lapoz. Úgy véljük ugyanis, hogy a jelenkori helyzet megértéséhez, s ami még ennél is fontosabb: áttekintéséhez nélkülözhetetlenek a történelmi előzmények.

Alapvetően úgy gondoljuk, a múlt nélküli jelen bizonytalan terület, s a jövő: a távoli jelen még ingoványosabb. Nem lehet megalapozott döntéseket hozni, hosszútávú célokat meghatározni, biztos jövőképet adni, ha nem ismerjük az előzményeket.

Munkánk ezért a história-diagnózis-terápia hármasságán belül az önszerveződéstörténeti előzményekre, a jelenlegi kapcsolatok elméletére, majd pedig a gyakorlat bemutatására koncentrálnak.

Eközben ritkán jártunk kitaposott úton, többnyire magunk törtük az ösvényt, amelyen előrébb haladtunk. Sok felvetésünk, meglátásunk talán első ránézésre szokatlannak tűnhet, még akkor is, ha az általunk legfontosabbnak tartott három szempontra előre felhívjuk a figyelmet.

Témánkhoz elsődlegesen a közigazgatás oldaláról közelítünk, hiszen e területen mozgunk otthonosabban. Gyakorlatcentrikus megközelítést alkalmazunk, vagyis a problémákat elsősorban mindennapok során való használhatóságuk tekintetében vizsgáljuk. Végül pedig nem hisszük, hogy nálunk van a bölcsök köve. Minden javaslatunk, megállapításunk csak egy lehetséges elképzelés a sok közül, nem kizárólagos igazság. Nem mások ellen érvelünk tehát, csak saját álláspontunkat ismertetjük. Bevalljuk: vitatkozni kívánunk, s bízunk abban, hogy megközelítésünk talán más megvilágításba helyezi magát a kapcsolatrendszer és az ehhez kötődő feladatokat, a mozgásteret, a lehetőségeket.

Az alapvető problémát abban látjuk, az állam (ideértve az önkormányzatokat is) és a társadalom közötti elhelyezkedő civil szektorra fókuszáltak eddig a kutatások, pedig e térben ketten vannak: az állam kivetüléseként, látható oldalaként jellemezhető közigazgatás, illetve a társadalmat leképező civil szektor. Erről mintha eddig nem nagyon vettek volna tudomást, pedig a civil szektor és a társadalom kereteit éppen úgy, mint az állam társadalommal kapcsolatos lehetőségeit e két fél közti kapcsolatrendszer milyensége, kiterjedése nagymértékben befolyásolja.

Tehát eddig csak a civil szektorra koncentráltak, megtöltve több könyvtárat erre vonatkozó munkákkal az elmúlt két évtized alatt. A hangzatos címek mögött a lényeg azonban gyakran elsikkadt, s nem is sikerült igazán megtalálni azóta sem. Ilyen triviális kérdéseink vannak csupán: milyen formákat takar a non-profit szektor kifejezés, mit a harmadik szektor, s mit az önszerveződő közösség. Alapvetően érdeklődünk mindenfajta elmélet iránt, de mint említettük, a gyakorlatot és a tételes jogszabályokat részesítjük előnyben. Éppen ezért, bár kifejezetten törekedtünk rá, ezen kérdéseket csak részlegesen tudtuk megválaszolni. Van egy másik kérdésünk is, amelyre mindeddig nem kaptunk választ: hány darab társadalmi szervezet működik ma ténylegesen kicsiny hazánkban?

Válasz helyett homályos képzeteket és érzeteket kaptunk, amelynek minden bizsonnyal oka van. Magunk részéről ezt elsősorban abban véltük felfedezni, hogy a civil szektor bevette a közigazgatást, de legalábbis annak koordinációra hivatott legfelső szintjeit. Magyarán: eltolódott az erőviszonyok. Esetleg azt is mondhatjuk, hogy túlcivilkedtük magunkat. Pedig –



mint említettük – a porondon ketten játszanak: a magyar közigazgatás és a hazai civil szektor, a látszat szerint viszont csak ez utóbbi gombfocizik saját magával.

Az állam, illetve a társadalom „képes felének” hiányát, gyengülését, kapcsolatrendszerének zavarait valamennyien megérezzük. E pufferezóna nélkül a társadalmi konfliktusok, az államszervezet működésének nehézségei közvetlenül csapódnak le az állampolgárokra, s hatásukat semmi nem csillapítja. Egy értékeit most kereső társadalomtól, egy új helyét megtalálni készülő közigazgatástól ez az állapot egyaránt jelentős többletenergiákat von el, amelyeket pedig jó esetben – átgondolt célok és értékek mentén szerveződő kapcsolatrendszer létezésénél – megspórolhatnának.

Jövők szempontjából döntő jelentőségű tehát, hogy: a.) ezen összefüggéseket mielőbb felismerjük; b.) céljainkat és lehetőségeinket ennek mentén végiggondolva cselekedjünk; c.) a kiegyensúlyozott fejlődés érdekében múltat és jövőt a jelenben összekapcsoljuk.

Megkerülni ezt a problémakört nem tudjuk, a szembenézést késleltetve csak amúgy is szűkös forrásainkat pocskékoljuk el.

Nézzük hát végig, egykor hogyan is működött ez a kapcsolatrendszer, milyenek a működés és az együttműködés jelenlegi feltételei, s mire jutottunk eddig a gyakorlatban. Mindezek ismeretében talán a jövőbeli munkánk megkezdése is könnyebbé válik.

Ehhez kívánunk – lehetőségeinkhez képest – az alábbiakban hozzájárulni.

## 1. A közigazgatás-civil szektor kapcsolatrendszer története

Nyugat-Európa nálunk szerencsésebb régióiban a velünk élő történelem kézzel fogható valóság. Dolgokban: templomokban és lakóépületekben, fogalmakban: messzire visszanyúló hagyományokban és – bizonyos tekintetben – személyekben is, hiszen egyes, elsősorban vagyon-, de egyes esetekben személyösszességek, mint jogi személyek ma már többszáz éves múlttra tekinthetnek vissza.

A magyar civil szektor folytonossága ezzel szemben többször is megszakadt. Első cezúraként a török hódoltság jelentkezett, majd pedig a 20. század elején az ország feldarabolása. Aztán jött még egy világháború, s utána a diktatúra, ami a csonka országterületen esetleg még megmaradt szervezeteket is elsöpörte.

Több igen erőteljes, az államszervezetet és a társadalom szövetét megbontó lökéshullám eredményeként állunk most itt, majd két évtizeddel a rendszerváltás után, mozaikokból rakosgatva össze mindannak az állam és társadalom közti területnek a körvonalait, amelyet manapság non-profit vagy civil szektornak nevezünk.

Tekintsük át vázlatosan a mai civil szektor kialakulásához vezető folyamatokat, a civil szektor egyes korszakokbeli összetételét, számát, az idevágó jogi szabályozást, a közigazgatás és a civil szektor kapcsolatait, végül pedig az önszerveződéstörténet historiográfiáját! Mindezek ismeretében pedig nézzük meg, jelenlegi eredményeinkkel hová, merre indulhatunk!

### 1.1. Kis magyar önszerveződéstörténet

#### 1.1.1. A fogalomról

Nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk: a civil szervezetek múltjával kapcsolatos fogalomhasználat még igen kaotikus állapotokat mutat. A témáról, amelynek a vázlatát most megkíséreljük elkészíteni, ha egyáltalán szólnak, általában egyesülettörténetnek nevezik, ez azonban több szempontból is félrevezető.

Egyrészt mert mai fogalmat vetít vissza a múltba, amikor egyesületek csak a 18. század végétől, mai értelmükben pedig leginkább a 20. század második felétől léteztek. Helyettük az alaptípus a formátlan civil szervezet (mai szóval: civil közösség) volt, de ezekre a mai egyesületdefiníciókból leginkább csak a közös cél létezése volt jellemző.

Az egyesülettörténet fogalmával leginkább történészek és szociológusok körében találkozunk. Ezt azért emeljük ki, mert pont ezen tudományterületek alkalmazása révén válik egyértelművé, hogy – akár ma, akár a múltban – egyesületekről, civil szervezetekről beszélve bármely fogalmat felállíthatunk, és részekre szabva elemezhetjük, vizsgálódásunk valódi tárgya közvetve vagy közvetlenül sohasem a forma, hanem a mögötte állók szociológiai, jogi, történelmi hátterének megvilágítása, elemzése lesz. A társadalomtudományok feladata pedig pontosan ez: folyamatok feltárása, összefüggésekbe helyezése. A civil szerveződésekkel kapcsolatban alkalmazva ez annyit tesz: magára az önszerveződés folyamatára kell fókuszálnunk, ez az az állandó tartalom, amely a múlt civil szerveződéseit és az egykori társadalmat összeköti a jelenel. Éppen ezért e dolgozatban is a magunk részéről az önszerveződéstörténet kifejezést fogjuk használni, és bízunk benne, hogy javaslatunkat más kutatók is elfogadják.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Az önszerveződéstörténeti fogalom használatának javaslatáról l. még: DOMANICZKY 2008. („... pontosabbnak tartanám az önszerveződéstörténet elnevezést, hiszen az egyesület (egylet vagy más hasonló formáció) csupán a hatályos jogszabályok által adott forma, jogi keret. A lényeg az alulról jövő, demokratikus szerveződés, a társadalom tagjainak önszerveződése. Az egyesületté alakulás, amelyhez általában a hatóság

## 1.1.2. A hazai civil szektor a múltban

### 1.1.2.1. Közép- és koraiújkor<sup>2</sup>

A magyar civil szektort alkotó szervezetek előképeit minden bizonnyal a középkorban kell keresnünk. A személy- és vagyonegyesülési formákat ugyanis már a római jog is ismerte, s e dogmatikát finomította tovább a kánonjog, a glosszátor és a kommentátor iskola. Okkal gondolhatjuk, hogy ha másképp nem is, az egyház – amely a Krisztus misztikus testéről szóló tanítással maga is az egyesülések létrejöttét segítette elő – térhódításával ezek az intézmények is megjelentek Magyarországon.

Az előképeket az alapítványok és alapok esetében az Árpád-kortól megjelenő vallási, oktatási és szociális célra rendelt adományokban,<sup>3</sup> a személyegyesülések, így az egyesületek legkorábbi formáit pedig az egyházon, illetve a városokon belül, a céhek szervezete mögé rejtőzve fedezhetjük fel. Bővebb kifejtést itt elsősorban a személyegyesülések megjelenése és korai formái igényelnek.

A középkorban személyösszességek alatt testületeket értettek, mint például egyházi hiteleshelyeket vagy városokat. A városi jogon belül szintén említhetők testületek: ilyenek a céhek, amelyek Magyarországon a 14. századtól jelennek meg a szó nyugat-európai értelmében. Ez azonban még távol állt az egyesülettől, sőt mai fogalmaink szerint inkább köztisztület jellegű szerveződés volt.<sup>4</sup> A céhek kezdetben az azonos foglalkozást űzők érdekvédelmi testületeként alakultak, alapszabályuk (céhlevél), saját vagyonuk volt. Saját tagjaikra nézve szabályokat állapíthattak meg (céhszabályok), és aktívan részt vállaltak – testületként – a városi (általában rendészeti és katonai) feladatok ellátásában. Segélyező és oktatási (céhlegények képzése) tevékenységet egyaránt folytattak, gondoskodtak a betegekről,

---

*aktusa szükséges, azonban hosszabb folyamat, s a kutató – különösen egy szociológus – nem állhat meg egy pecsétes papírnál, hiszen az egyesületet létrehozó társadalmi mozgások, kristályosodási pontok megtalálása, azonosítása talán mindennél fontosabb kérdés.”)*

<sup>2</sup> Középkor alatt a magyar történelem szempontjából az 1000-1526 közötti időszakot, koraiújkor alatt pedig az 1526-1686 közé eső éveket értjük.

<sup>3</sup> Az alapítványok hazai múltját vizsgálva Kecskés László azon – az általunk is elfogadott – állásponton van, hogy bár a „magyar törvények hosszú évszázadokon át nem ismerték az alapítvány (fundatio) kifejezést, ebből azonban még nem következik az, hogy ne ismerték volna magának az intézménynek a lényegét.” KECSKÉS 1988. 111. Bővebben l.: KECSKÉS 1988., KECSKÉS 2005. 183., HORVÁTH 2006. 209., valamint a jogintézmény hátterére: BÉLI 1999. Vallásos, kegyes célú alapítványt azonban nem csupán az uralkodó, hanem magánszemély is tehetett. A kora újkorban már igen elterjedtek voltak az ún. misealapítványok. Itt általában az elhunyt emlékére „örök időkre” való misézés és gyertyagyújtás volt a tartós cél. Ilyet alapított például a 18. században baranyai birtokain Batthyány Károly herceg. A kegyurasága alatt álló Olasz, Rácpetre, Egerág és Mozsgó templomait érintő alapítvány célja az volt, hogy e helyeken a családért misét mondjanak, illetve a mécsesekbe olajat tudjanak vásárolni. Bővebben l.: DOMANICZKY 2004. kézirat.

<sup>4</sup> Nem véletlenül időztünk ennyit a céheknél, ugyanis a hazai szakirodalomban létezik olyan felfogás, amely afféle középkori egyesületekként tekint e formációkra. Hasonlóan merész vállalkozás a civil szervezetek középkori lovagrendektől való eredeztetése (KUTI 1998. 11-12.), ezért ezekről röviden itt szólnunk kell. Károly Róbert hosszú uralkodásának egy meghatározott szakaszában belpolitikai céljai elérése érdekében 1326-ban (mások szerint 1318-ban) megalapította a Szent György Lovagrendet. A lovagrendnek mindmáig egyedül az alapszabálya ismeretes, abban pedig szó sincsen se önálló szervezetről, se vagyonról. Az alapszabály nagyobb részben magatartási normákat állapít meg, illetve arról rendelkezik, hogy a rend létszáma 50 főben lesz maximálva. Hasonló a helyzet a Zsigmond király által 1408-ban életre hívott Sárkányrenddel, amelyet elsősorban ugyancsak az uralkodó belpolitikai érdekei hívtak életre. A Sárkányrend esetében – az előbbihez képest – a helyzet fordított: az eredeti alapszabályt nem ismerjük, de fennmaradt több sárkányos kitűző is (később címerállatként), s szólnak a rendről korabeli oklevelek is. Ilyen kevés forrás alapján, a működés és szervezet ismerete nélkül a kérdésben való állásfoglalástól tartózkodunk.

árvákról és elesettekről. Ugyanakkor elsődleges tevékenységük a piacszabályozás volt, a városi hatóságokkal együttműködve.<sup>5</sup> E feladatkörüket vették át megszűnésük után, a 19. század második felében az ipartestületek. Maguk a céhek tehát véletlenül sem egyesületek, de ugyanakkor háttérét és keretét alkották évszázadokon keresztül azon emberi kapcsolatoknak, amelyekből az újkorban az egyesületek formalizálódhattak. Így például a céhen belüli segélyező és temetkezési társaságokban, dalos vagy vallásos tömörülésekben vagy a céhlegények önszerveződő baráti közösségeiben már felfedezhetők az egyesületek előképei. A másik fontos kristályosodási pont az egyház volt. Itt egyrészt az egyes gyülekezeteken belül alakultak laikus segélyező, dalos és más társaságok,<sup>6</sup> másrészt viszont külön klerikus szerveződések is létrejöttek,<sup>7</sup> amelyek később hasonló világi formációk számára szolgálhattak mintaként.

A középkorban tehát elsődleges rendezőelv a civil szerveződések tekintetében a vallásosság volt, másodlagosan viszont minden szerveződésnél megfigyelhető egyfajta érdekvédelem, amelynek révén az adott szervezet politikai színezetet is kaphatott.<sup>8</sup>

A közép- és koraujkori civil szervezetek egy lényeges szempontból biztosan különböztek a mai fogalmaink szerinti egyesülettől.<sup>9</sup> Nem rendelkeztek jogi személyiséggel, elsősorban societas jellegű társulások voltak, amelyeket manapság civil közösségnek neveznénk, illetve amelyre Supka Géza oly találóan alkalmazta az asztaltársaság elnevezést. A jogi

---

<sup>5</sup> Bővebben l.: MEZEY 1998<sup>2</sup>. 145-147.

<sup>6</sup> Ennek egyik szép példája a Pozsony városában működő Szent László Katolikus Polgár Segélyező Egylet, amely 1380-ra datálta megalakulását, s amelynek célja: „szegény polgárok és azok özvegyeinek segélyezése” volt. 1878-ban azonban több helyütt is találkozni lehetett még olyan szervezetekkel, amelyek „éveik számát elmúlt századokig viszik fel.” ÉGYESÜLETI ÖSSZEÍRÁS 1878. VII., 454. Vallásos szervezetek között hasonlóan régi, legalább 16. századi, múltra tekinthetnek vissza az izraelita szentegyletek, a chevra kadisák, amelyek közül Közép-Európában az elsőt Prágában, 1564-ben alapították. Magyarországon a 18. századtól mutatható ki folyamatos működésük: a Budai Chevra Kadisa 1768-tól, a Pesti Chevra Kadisa 1788-tól működött. HORONY 1940. 9.

<sup>7</sup> Ilyenek voltak például hazánkban a kezdetben a papi temetkezés biztosítását szolgáló kalandos társaságok, amelyek laicizálódását Supka Géza tömören így összegzi: „...úgy 1211 körül egy furcsa szövetkezés létesült, amely eleinte inkább csak papokból álló asztaltársaság volt, s ez minden hó elsején ült össze szeretetvendégségre. Mivel pedig ezek a papok latinul beszéltek egymás között, a hónap első napját pedig latinul *calendae*-nek hívják, ezért a társaságukat is erről a *calendae*-ről nevezték el. De száz év alatt már teljesen elmagyarosodott a latin szó, és 1348-ban Csanád esztergomi érsek már ilyenformán erősíti meg ezt a papi társulatot: 'Confraternitas, vulgariter Kalandos.' Később már nem csak papok lehettek a tagjai, hanem világiak is. Így például Zsigmond király is közibük tartozott, sőt hamarosan nőket is befogadtak tagjaik sorába. Eredetileg arra szolgált ez a Kalandos társulat, hogy a papok biztosítsák kölcsönösen egymás tiszteltemetését. Szóval olyan temetkezési egyletféle alakulás volt...” SUPKA 1989. 10-12. A kalandos társaságok egyébként a 19. századig fennmaradtak, Kolozsvárt pedig a Kolozsvár-Hóstáti Kalandos Társaság egészen a II. világháború végéig működött. Bővebben l.: <http://www.mek.ro/02100/02115/html/2-1775.html>, 2008. 03. 18-i állapot. A zilahi kalandosok történetét l.: <http://www.epa.oszk.hu/00900/00979/00021/02lakowagner.htm>, 2008. 03. 18-i állapot.

<sup>8</sup> Mint ahogy az történt, példának okáért, a Kalandos Szövetséggel. Maga a Kalandos Szövetség – titkos társaságként – 1525 novemberében alakult Kecskeméten. Alapszabály szerinti célja a köznemesség tömörítése, „az árvák elnyomásának megszüntetése, birtokaik védelme” volt. A valódi cél viszont a királyi hatalom helyreállítása volt, a tagok között megtalálhatjuk II. Lajos és Mária királyné udvartartásának tagjait is. A szerveződés igen rövid életű volt: 1526. augusztus 28-án a mohácsi csata tett pontot működésére. ENGEL-KRISTÓ-KUBINYI 1998. II/389.

<sup>9</sup> Nem valószínű, hogy e szervezetek alapszabályt vagy könyvelést tudtak volna felmutatni, önállóan pedig biztosan nem járhattak el, hanem inkább egy azonos cél: az elesettek gyámolítása köré szerveződő városi polgárok vagy azon belül is az adott gyülekezet módosabb tagjainak ad hoc összeállításáról volt szó, amely aztán idővel formalizálódott, és a történelem viharai ellenére hosszú ideig fennmaradhatott. Ehhez persze szerencse is kellett: az ilyen, hosszabb múltra visszatekintő szervezetek általában a háborúk által kevésbé sújtott Felvidéken működhetek háborítatlanul. Szükség volt továbbá a sikerhez az egyházra is, amely állandóságával körbefonta, szervezetében tartotta az ilyen kezdeményezéseket, illetve inkább célokat, s kebeléből időről időre új tagokat rendelt a munka folytatásához.

személyiségre azonban nem is volt nagy szükség, hiszen a tagok mögött általában ott állt egy nagyobb szervezet: az egyház, a céh, a város vagy éppen – mint a kalandos társaságoknál – egy utcasor, egy településrész. Másrészt pedig – s ez a hazai önszerveződéstörténet egyik paradoxona – e szervezetek fennmaradását, túlélését éppen a jogi személyiség hiánya segítette elő. Nem volt elpusztítható, cizellált szervezet, hanem csak az általános célok léteztek, melyeket a pusztulás után visszatérők, az életben maradtak újra felkaroltak, hiszen temetni kellett, az árvákat felnevelni szükséges volt, az özvegyeket el kellett tartani, amíg újra ki nem házasították őket és így tovább.

Hányatott sorsunk azonban más tekintetben is rányomta bélyegét a civil szektorra. Ama bizonyos mohácsi csatával másfél évszázados háborús időszak köszöntött az országra, melynek következtében a lakosság egy része militarizálódott. A társadalmon belül a végvári vitézek csoportját e harcok hívták életre, s életformájuk – miként később a vadnyugati farmereké – már a kortársak körében misztifikálódott. Véleményünk szerint ez a háttere a Magyarországon a 17-20. század között oly népszerű lövészegyleti mozgalomnak, amely később persze sporttá és társasági létformává (valamint a párbajozás gyakorlóterepévé) szelídült, de amelyek megalakulását eredetileg a közbiztonság, a vagyon- és személyvédelem motiválhatta. Az első lövészegyletek a kora-újkorban alakultak: a késmárki 1510-ben, a szepesbélai 1637-ben, a pesti 1703-ban,<sup>10</sup> de igazi fénykorukat majd csak a 19. század első évtizedei hozzák el.

#### *1.1.2.2. Civil szervezetek az újkorban<sup>11</sup>*

Az újkor egyik mozgalmas szakasza a 19. század, amelynek hazai kezdete egyúttal egy szellemi irányzat: a felvilágosodás eszméinek betörése is Európa hétköznapijaiba. A felvilágosodás gondolatvilága azonban már évtizedekkel a francia forradalom kirobbanása előtt megjelent az európai gondolkodók munkáiban és a társas köreiben: a szabadkőművesség páholyaiban – Magyarországon is.<sup>12</sup>

A szabadkőművesség szervezeteinek, amelyek a 18. századi felbukkanásuktól kezdve egészen a kommunista hatalomátvételig jelen voltak Magyarországon, jogállása az eddigiekhez hasonlóan leginkább egy mai civil közösséghez volt fogható. A páholyok szervezete, felépítése és működése magában hordozta egykori anyaszervezetük: a kőműves céhek főbb vonásait. Itt azonban már több, mai fogalmaink szerinti ismérvét fedezhetjük fel az egyesületnek. Céhszerű szerveződésről volt szó, volt tehát alapszabály, elkülönült vezetés, pénztár, hiányoztak viszont a hatósági, piacvédelmi feladatok. A páholy – Széchenyi későbbi kifejezésével élve – az „*eszmesurlódások*” színtere volt: filantróp célokkal, politikai, tudományos eszmecserékkel, mint egy reformkori kaszinó vagy egy mai klub. A páholyok alakulásánál már egységesen minimális taglétszámot is meghatároztak: 7 fő alatt páholy nem volt alakítható.<sup>13</sup>

A szabadkőművesség tehát a kulcs, kőműves szóval: összekötő kapocs a középkor és modernkor, múlt és jelen között, talán az első, valóban mai értelemben felfogható civil szervezet. Ezt a formát és hálózatot a felvilágosodás hívta életre, megalakulása pedig visszahatott a szellemi irányzatra, amely mint eszközt, terjedése során később is alkalmazta. Maga a civil szervezeti forma így vált, véleményünk szerint, általánossá, hiszen a benne

<sup>10</sup> EGYESÜLETI ÖSSZEÍRÁS 1878. XXIII., TÓTH 2005. 161.

<sup>11</sup> Újkor alatt magyar szempontból az 1686-1918 közötti időszakot értjük.

<sup>12</sup> Osztrák területen: 1726-ban Prágában, 1742-ben Bécsben, Magyarországon pedig 1750-ben Brassóban (A három oszlophoz, illetve A négy holdhoz), 1767-ben Nagyszebenben (Szent András a 3 tengeri levélhez), 1769-ben Eperjesen (Az erényes utazóhoz) és 1774 előtt Pozsonyban (A Hallgatagsághoz). Pesten 1786-ban jött létre a Nagyszívűséghez címzett páholy. A hazai szabadkőművesség történetére, irányzataira és rituáléjára l.: ABAFI 1993., MOT 4/2. 1126-1130.

<sup>13</sup> ABAFI 1993. 10.

résztevők, talán nem is tudatosan, gondolataikat, javaslataikat minden eddigi módszernél gyorsabban, hatékonyabban jutathatták el nagy távolságokra, s erejüket, egyesülve, többszörözötték. Tulajdonképpen a lobbifunkció lényegére, amely a mai értelemben vett civil szervezeteknek egyik jellemzője, érezhettek rá.

Mi állt viszont a rohamos terjedés háttérében, hogy tulajdonképpen pár évtized alatt szervezeteik az egész akkor ismert világot behálózták? Röviden: a változás szükségessége. Csak az európai történelmet nézve: e szervezetek egyszerre jelentették a szelepet, amelyen a felgyülemlett sérelmek, indulatok – más csatorna híján – távozhattak, s elégítették ki a tudásszomjat, a tudományos kíváncsiságot, amely az ellenreformáció idején csak helyelközzel talált utat magának. A magyar történelmet nézve a szabadkőművesség szerepe hasonló volt: változásokat, javításokat eszközölni az államszervezeten és új tudományos eredményeket elérni. Mindaz, ami a reformkorban a politika és művelődés területén megvalósult, ide nyúlik vissza.

A szabadkőművesség mintaként szolgált más kezdeményezések számára is. Így már az 1790-es években megindult és hamar népszerűvé vált a már egyértelműen politikai célokat szem előtt tartó olvasóköri mozgalom,<sup>14</sup> s a magyar jakobinusok szerveződése<sup>15</sup> is merítkeztek a szabadkőműves hagyományokból. E formációkat azonban hamar elsöpörte a hatalom, s az egyleti mozgalom egy időre visszaszorult az irodalmi szalonok<sup>16</sup> kötetlen világába.

A II. József halálát követő nemzeti fellángolás nyomán az ifjúság körében is egyre több ún. diákegyesület alakult,<sup>17</sup> amelyek tagsága már a reformkori közéleti szerepekre készült. E diákegyesületi mozgalom mind hazai, mind külföldi előzményekre építhetett. Itthon a céhlegényi hagyományok és a protestáns iskolák mellett létrejövő önképző körök, külföldön, német területeken az 1815-ben, a kezdődő romantika szavát érezve zászlót bontó burschenschaft-ok<sup>18</sup> szolgálhattak mintaként. Az 1800-as évek második évtizedében színre lépő új generáció így már belenőtt egy társasági formába, amellyel egyébként akkoriban népszerű külföldi útjain is találkozhatott.

Széchenyi már 1821-ben kísérletezett egy országgyűlési klub létrehozásával,<sup>19</sup> majd pedig munkássága nyomán pár év alatt számos településen alakultak kaszinók – az első Brassóban, 1826-ban.<sup>20</sup> A megélénkülő politikai tevékenység hamarosan a pártszerű képződmények kialakulása felé hatott: így jött létre 1834-ben az országgyűlési ifjak Társalkodási Egylete, 1841-ben a Nemzeti Kör, majd pedig ennek alapjain 1847-ben az Ellenzéki Kör.<sup>21</sup> Az egyleti mozgalomnak a magyar történelemben azonban nem csak, sőt elsősorban nem politikai hagyományai voltak, így a politizálás alapjául szolgáló társaságok mellett szép számmal alakultak sport-, kulturális, művészeti,<sup>22</sup> gazdasági,<sup>23</sup> tudományos<sup>24</sup> és jótékony egyletek is –

---

<sup>14</sup> A Budai Olvasó Kabinetnek például 1795-ben már több mint 120 tagja volt, de alakultak olvasókörök Kassán, Kőszegen, Lőcsén, Késmárkon is. MOT 5/1. 175-177.

<sup>15</sup> A Reformátorok Társasága, valamint a Szabadság és Egyenlőség Társasága. Találóg megfogalmazás, hogy „*Martinovics a magyar jakobinus szervezkedés céljait lényegében a klubista értelmiség elgondolásaiból vette, [...] de mindaz, ami eddig csak elméleti volt, Martinovics kezében gyakorlativá vált.*” MOT 5/1. 195.

<sup>16</sup> A irodalmi szalonok korabeli világát l.: FÁBRI 1987.

<sup>17</sup> Az első ismert, a Magyar Társaság, 1790-ben Sopronban. PAJKOSSY 1993. 8. Egy reformkori diáktársaság alapszabályát közli: DOMINKOVITS 1994. 175-176.

<sup>18</sup> Ezek igen gyorsan megjelentek az itthoni, németajkú diákok által látogatott intézményekben, legelőször például 1723-ban Selmecbányán. Lásd még: ORMOS-MAJOROS 1999. 133., <http://en.wikipedia.org/wiki/Burschenschaft>, 2008. március 19-i állapot.

<sup>19</sup> FEJŐS 1989. 445.

<sup>20</sup> PAJKOSSY 1993. 7. Tóth Árpád említi, hogy Budán az 1787-ben II. József kezdeményezésére már létesült egy kaszinó, ennek működéséről azonban nincs adatunk. TÓTH 2005. 143-144.

<sup>21</sup> Tömör áttekintést l.: TÓTH 2005. 165.

<sup>22</sup> Művészeti egyesületek közül példaként említhető az 1839-ben alapított Pesti Műegylet, jótékonyági céllal alakult 1836-ban a Brunsvik Teréz kezdeményezéséből kinőtt KIMTE (Kisdédóvó Intézeteket Országosan

ez utóbbiak megalakítását egyébként, kivételesen, a kormányzat ösztönözte.<sup>25</sup> A formák közti határok természetesen még csak ekkor kezdtek szétválni, s a fogalmak keveredése számos kutató dolgát megnehezíti a történések áttekintésekor.

A szabadságharc bukását követően a civil szervezetek száma is csökkent, majd stagnált a kiegyezésig. Azt követően viszont minden korábbinál nagyobb lendülettel indult újra növekedésnek, s ezzel együtt folytatódott – a dualizmusban végig, s azt követően is – az egyes formák specializálódása.

### *1.1.2.3. Modernkor*<sup>26</sup>

Az első világháború ezt a virágzást visszavetette, hiszen a tagok nagy része bevonult, s sokan sosem tértek vissza. A történelmi Magyarország feldarabolása az elcsatolt területeken viszont még ennél is nagyobb károkat okozott, bár egyes helyeken a szervezetek egy része tovább működhetett.<sup>27</sup> A csonka országterületen viszont a konszolidáció éveit követően tovább erősödött a civil szektor, bár a növekedés egy része mögött politikai<sup>28</sup> vagy vallási<sup>29</sup> érdekek, célok álltak.

A II. világháború felé közeledve a civil szervezetek működését és megalakulását egyaránt megszigorították (l.: 2.2.2.6. pont), s egy részük nem kerülhette el a feloszlást.

A II. világháborút, az ország megszállását, a front átvonulását a civil szektor csupán egy része élte túl. A meginduló teljesszerű újjáépítés, amely jelképesen a civil szektor, átvitt értelemben pedig az egész magyar társadalom megújulását eredményezhette volna, hamarosan illúzióvá lett. Öt év alatt a hazai civil szervezetek<sup>30</sup> maradványát is felszámolták, szisztematikusan, futószalagon, az egymást követő belügyminiszterek asszisztenciája mellett.

---

Terjesztő Egyesület). Sportegyesületek közül az 1841-es alapítású Magyar Hajózási Egylet, a segélyegyletek közül az 1834-es Pesti 1. Temetkezési Egylet emelhető ki.

<sup>23</sup> A később kereskedelmi társaságnak nevezett szervezetek pár korai példáját említenénk: az 1825-ben Bölöni Farkas Sándor által alapított Gondoskodó Társaságot (Kolozsvár), amely – 19 évvel a rochdale-i takácsokat megelőzve – vélhetően a később szövetkezetnek nevezett formáció legkorábbi európai előzményének tekinthető (IMREH 1994. 242-243., KECSKÉS 2005. 209.), az 1827-es ötlettől az 1836-os megvalósulásig kitartó Brassai Általános Takarékpénztár a neve alapján sokak által elsőnek gondolt Pesti Első Hazai Takarékpénztárnál (1839) is korábban jött létre. (IMREH 1994. 243., EGRY 2002.) Kereskedelmi céllal jött létre a Magyar Kereskedelmi Társaság is 1844-ben (ennek rövid történetét, Batthyány Lajos szemszögéből l.: MOLNÁR 1996. 15-16.).

<sup>24</sup> Például a Királyi Magyar Természettudományi Társaság vagy a Magyar Természetvizsgálók és Orvosok Egyesülete (mindkettő 1841-ben alakult) vagy a Fejér Megyei Olvasótársaság (1840). HUDI 1997. 71. Az 1830-ban megalakult MTA – mai értelemben köztestületnek minősül – kapcsán Tóth Árpád helyesen emeli ki, hogy a tagsági jogviszony keletkezése nem önkéntességen, hanem meghíváson alapult, ennél fogva szimpla egyesületnek már akkoriban sem lehetett tekinteni. TÓTH 2005. 171-173.

<sup>25</sup> Így születhetett meg a Pesti Jótékony Nőegylet 1817-ben, és elképzelhetőnek tűnik, bár a MOL-ban nyomát egyelőre nem találtuk, hogy ez a kormányzati támogatás állhat az egyik legkorábbi civil kezdeményezés, a herceg Batthyány Fülöp által pártfogolt Szombathelyi Emberbaráti Egylet 1822-es megalakítása mögött is. Az egyesület célja volt egy kórház létrehozása, amelynek működtetésében egyébként a II. világháborút követő felszámolásáig részt is vett. Bővebben: TÓTH 2005. 59-94., DOMANICZKY 2008. kézirat.

<sup>26</sup> Modernkor alatt az ún. rövid 20. századot, az 1918-1989 közötti időszakot értjük.

<sup>27</sup> Az elcsatolt területeken működő civil szervezetek nagy része elhalt vagy jogi személyiségét elvesztve civil közösségként működött tovább. A megmaradó országterületre menekülők nyomán viszont megjelent egy új, hivatalosan vagy a hazafias egyletek közt vagy külön egyáltalán nyilván nem tartott egyesületi kategória: az azonos határon túli területhez, intézményhez kötődő személyek baráti, illetve segélyegyletei – a II. világháborút túlélő ilyen szervezeteket, valószínűleg teljes mértékben, 1945-1950 között számolták fel. Egyes egyesületek két világháború közötti működésére lásd: a románok által megszállt területeken: BALOGH 1993. 21-22., a csehek által megszállt területeken: MANNOVÁ 1995. és 2000., SIDÓ 1994., FOGARASSY 1995.

<sup>28</sup> Például: a cserkész és levante szervezetek.

<sup>29</sup> Mint például a KALOT és KALÁSZ egyesületek megalakítása mögött. L. bővebben: GERGELY 1999.

<sup>30</sup> Mind a különböző személyegyesülési formákat, mind az alapítványokat.

Az 1945 és 1950 között feloszlott több mint tízezer szervezet mellett ugyanezen idő alatt mintegy ezer új szervezet alakult.<sup>31</sup> Ez azonban ne tévesszen meg senkit sem: nem a civil szektor autonómián, önszerveződésen alapuló, bármely célt szabadon megválasztó szervezkedésének felkarolásáról volt szó. Szabad utat a vadásztársaságok és sportszervezetek mellett elsősorban a munkás dal- és olvasóköri, dolgozói és azonos szakmához tartozók érdekvédelmi jellegű szervezetei kaptak.

Csak fakó mása volt ez a céljaiban lehatárolt új civil szektor a korábbinak, hiszen az egyesületek, de általában a civil szervezetek lényegét a sokszínű, szabadon választott cél és az autonómia adja meg. E két feltétel pedig hiányzott, s ez a hiány a későbbiekben állandósult. A fogalmak kiüresedése valószínűleg a döntéshozóknak is feltűnt, s így jelent meg az állam és társadalom közti területet kitöltő szerveződések összefoglaló nevéként a társadalmi szervezetek kategóriája a magyar jogban és a közéletben. E szervezetek száma az elkövetkező évtizedekben lassú növekedésnek indult, azonban 1989-re is csak a II. világháború előtti civil szektor számának mintegy felét érte el.

### *1.1.3. A civil szervezetek megjelenési formái*

A magyar önszerveződéstörténet vázlatát áttekintve érdemes megnéznünk, hogy e hosszú időszak alatt a különböző civil szerveződések milyen formákban jelentkeztek a társadalomban, s melyek voltak e formák jellemzői.

Az alapítvány kifejezésnek a magyar jogtörténetben több jelentése is használatos volt, mára ezek a különbségek elhalványodtak. Pár fogalom között azonban érdemes különbséget tenni: kezdetben, a középkorban az alapítvány alatt elsősorban magát a vagyonszerzést érthették, majd – a reformáció elterjedésével és nyomában a világi és egyházi alapítványok számának növekedésével – egyre hangsúlyosabbá vált az alapítvány szervezeti értelemben történő használata, és ez utóbbi tendencia érvényesül napjainkban is. Az alapítványtól elméletileg elkülöníthető az alap fogalma, amelynek nemcsak a hozadéka, hanem maga az állaga is igénybe vehető.<sup>32</sup> A különbségek valóban csak dogmatikaiak, következetes szétválasztásukat a gyakorlat egyetlen korszakban sem igazolta vissza.<sup>33</sup>

A személyegyesülési formákat nézve a közép- és koraújkorban, sőt az újkor első felében is a jelenlegi hazai gyakorlatban leginkább használt terminus *technicus*-szal civil közösségnek nevezett formák domináltak. Ilyenek voltak az egyházi és a céhes szervezeten belül létrejövő önszervező és vallásos szerveződések vagy a kalandos társaságok is. Az új- és modern korban használt ún. tilos vagy titkos egyesületek fogalma<sup>34</sup> is ide, leginkább a középkor végére vezethető vissza.

<sup>31</sup> A folyamat részletes feldolgozását, a személyek, a jogi eszközök és a civil szektort érintő intézkedések vizsgálatát l.: DOMANICZKY 2008.

<sup>32</sup> MÁRKUS 1898. I/161.

<sup>33</sup> Jó példa erre Kolosváry Bálint tankönyve, aki az alapítványt szervezettel ellátott alapként határozza meg. KOLOSVÁRY 1911. 215. A 19. század eleji országgyűléseken, közérdekből tett felajánlások közül csak a herceg Batthyány Fülöp-höz is kapcsolódókat nézve (Magyar Tudós Társaság (1827:11. tc.), Ludoviceum (1808:7. tc.), Nemzeti Múzeum (1808:8. tc.), Pesti Játékszín (1840:44. tc.)) ugyancsak nem láthatunk egységes gyakorlatot.

<sup>34</sup> A fogalom ismertetése, megjelenése, jogi jelentéstartalmának változása külön dolgozat tárgyát képezhetné. Itt csupán pár dolgot emelnénk ki. A tilos vagy titkos egyesület nem más, mint olyan szervezet, amely nyilvánosan megismerhető céljától eltérő célra, célokra is alakul vagy jogszabály által tiltott célra jön létre, illetőleg teljesen titkosan alakul és működik (vö.: magyar jakobinusok társaságai). A tilos egyesület fogalma és problematikája voltaképpen csak az egyesületi közjog szempontjából bír relevanciával – mint ezt Szladits oly meggyőzően kimutatta. SZLADITS 1940. I/586. A fogalom különböző jelentésárnyalatainak megismerése végett érdemes összevetni az 1852. március 27-i pátens, az egyesületi pátens, a 19-20. századi katonai büntetőtörvénykönyvek, és végül az 1938:17. törvénycikk rendelkezéseit.



Az újkorban a személyegyesülések tipizálódásának – a köztörténeti eseményeken túlmenően – a 19. század elején a pandektajog definícióalkotási láza, illetőleg az itthon ekkortájt kiteljesedő nyelvújítás adott lendületet. Itt kereshetjük annak, a hazai civil szektor alkotóelemeinek szétválását, majd összekeveredését eredményező, mintegy másfél-két évszázados folyamatnak a kiindulópontját, amelynek hatásai még ma is érezhetők. A kezdetben még nagyjából homogén civil szervezet fogalom ez idő alatt három nagyobb „törésen” ment keresztül: a.) a jogi személy elmélet megjelenése a 19. század elején; b.) a gazdasági társaságok kiválása a 19. század második felében; c.) a társadalmi szervezetek fogalmának megjelenése, kiteljesedése, majd kiüresedése a 20. század második felében.

Az első törésvonal – amely egyúttal máig a civil szervezetek egyik alapvető kategorizálási szempontját képezi – a jogi személy-nem jogi személy elkülönítés a 19. század első felében kezdett elterjedni, miután 1807-ben Georg Arnold Heise a fogalmat egyik munkájában először alkalmazta. A német nyelvterületről, esetleges osztrák közvetítéssel, a szó tükörfordítással került át nyelvünkbe, s elsőként Frank Ignác tankönyvében tűnt fel Magyarországon. Az egyesület szó Kazinczy, az alapítvány pedig – úgy mondják – Széchenyi alkotása, de elterjedésük és következetes használatuk még eltartott még pár évtizedig.<sup>35</sup>

Eközben azonban az 1848-as forradalom nyomán megindult az a több évtizedes folyamat, amelynek során a tőkés gazdálkodás és a polgári jogállam intézményei kiépültek Magyarországon.<sup>36</sup> A ma közkedvelt for-profit-non-profit felosztása e területnek innét számolható, ugyanis a reformkorban még általánosan egylet címen emlegetett szervezetek közül lassanként kiváltak és tovább specializálódtak az egyes gazdasági társasági formák,<sup>37</sup> a nagyüzemek és velük a Lajtán túlról beáramló szakmunkásság pedig magával hozta az ott már ismert munkásszerveződési formákat.<sup>38</sup> A kiegyezést követően beszélhetünk pártokról is, bár ezek politológiai értelemben közelebb álltak még az egyesületekhez, mint a mai tömegpártokhoz.

A személyegyesülések harmadik nagy törésvonala modernkorban keletkezett, amikor megjelent a folyamatosan változó kört átfogó társadalmi szervezetek kategória, és viszonylagossá tette a civil szektor addig kialakult rendszerét és formáit. A társadalmi szervezetek ugyanis a szocializmus idején egyaránt magába foglalta a non-profit és for-profit, jogi és nem jogi személyiséggel rendelkező személyegyesülések különböző változatait, majd pedig a rendszerváltást követően kiüresedve végül az egyesület szinonimájává vált.<sup>39</sup>

A fenti folyamatok alapján úgy tűnik, hogy a civil szervezetek, de különösen a személyegyesülések egyes formáinak biztos elkülönítése több nehézségbe is ütközik. A legnehezebb dolog magának az egyesületnek, illetve az ezen belül elkülöníthető formációknak a meghatározása, hiszen e fogalom keretei mintegy kétszáz éven keresztül változtak. Sokan

<sup>35</sup> Vö.: FRANK 1845. I/138., MAGYAR KÓDEX 4. 135.; HORVÁTH 2006. 209. A fogalmak az 1860-1870-es évekre váltak általánosan elterjedtté, Wenzel Gusztáv 1863-as és 1885-ös tankönyvében már a teljes szaknyelvi arzenál megtalálható. (WENZEL 1863. 301., WENZEL 1885. 200-205.)

<sup>36</sup> E folyamatra mikroszinten l.: DOMANICZKY 2004. kézirat, a polgári jogállam kiépítésének egyes fázisait pedig: CSIBI-DOMANICZKY 2005.

<sup>37</sup> A jogi fogalmak szétválását ismereteink szerint eddig még nem vizsgálták átfogóan és következetesen, és e vizsgálat hiánya, a fogalmak összerosódása érezhető a korabeli egyesületekről később készített statisztikákon is. Vázlatosan a következőket érdemes kiemelni: az 1840-es országgyűlésen megalkotott törvénycsomag képezi a kereskedelmi társaságokról szóló modern joganyag alapját (1840:15-től 1840:22. tc-ig). Itt már szó esik a részvénytársaságról, az ipartestületek elődeiről (kereskedelmi testületek). Ezen az úton megy tovább az 1875:37. tc., amely már konkrét fogalmakat is megalkot. Így például a szövetkezetekét, amelyek addig általában egyesület megnevezéssel szerepeltek. Az 1884:17. tc. pedig az ipartestületek és az ipartársulatok fogalmát tisztázta. Ebből is látható, hogy pusztán név alapján pontos adatokat leválogatni nem lehet, minden esetben szükséges lenne az alapszabályokbeli célok ismerete is.

<sup>38</sup> Ezekre – így a munkások önszervező, kulturális, politikai és szakszervezeti szerveződéseire lásd: MOT 6/1-2. 598-601., 1035-1038., MOT 7/1-2. 107-143., 508-512., 699-706. ERÉNYI 1962.

<sup>39</sup> L. bővebben: ÁDÁM 1964., ÁJE II. 1980. 1635-1650., 1989. évi II. törvény 3. § (1) bekezdés.

sokféle – korszakonként és tudományterületenként eltérő – definícióval és ismertetőjeggyel próbálkoztak, ami megnehezíti az áttekintést és összehasonlítást. Véleményünk szerint a probléma két lépcsőben hidalható át.

### 1.1.3.1. Az általános egyesületi fogalomról

Mind az önszerveződéstörténeti, mind pedig a jelenlegi kutatások számára hasznos lehetne egy minél általánosabb, legalább a 19-20. századi egyesületek leírására alkalmas fogalom megállapítása. Számunkra máig is, minden eddig ismert közül Szladits Károly negatív definíciója tűnik a legjobban használhatónak. E szerint „*egyesület minden olyan önkéntes alapítású testület, amely különleges szabályozásánál fogva nem tartozik másnemű jogi minősítés alá*”.<sup>40</sup> Ez a megközelítés véleményünk szerint több okból is szerencsés: egyszerű, lényegre törő és így közérthető, másrészt szubjektív elemektől mentes, harmadrészt pedig kellően absztrakt ahhoz, hogy akár több tudományterületen is általános egyesületi fogalomként alkalmazzuk.<sup>41</sup> Ehhez elegendőnek tűnik a fogalmat az adott korszak jogszabályaira – elsősorban miniszteri rendeleteire – rávetíteni, s ennek alapján megkapjuk az egyesület akkori fogalmát. Maga a negatív módszer egyébként némely esetben napjainkban is hasznos lehet, amikor hirtelen nem tudjuk eldönteni, hogy egy önkéntes kölcsönös biztosító pénztár miért is nem indulhat egy egyesületek számára kiírt pályázaton.

Az általános egyesületi fogalom gyakorlati működését 1800 és 1937<sup>42</sup> közötti időszakban, táblázatos formában is vázoljuk.

#### Az általános egyesületi fogalom változásának fontosabb állomásai 1800-1937

évszám	kiválik (különös szabályozást kap)	visszatér	jogforrás megjelölése	típusa	újabb szabályozás
<b>1800-1849</b>					
1827	Magyar Tudós Társaság		1827:11.	törvény	
1840	közkereseti társaság, részvénytársaság		1840:18.tc.	törvény	1875
1840	kereskedői társaság		1840:19.tc.	törvény	1884
<b>1850-1867</b>					
1852	bányavállalat, bányatársulati kamara, társláda, bányalegénységi pénztár	részvénytársaság	1852. november 26.	pátens	
<b>1868-1918</b>					
1868	chevra kadisa és más kizárólag izraelita egyesület		26.915/1871	VKM rendelet	1888

<sup>40</sup> SZLADITS 1940. I/583. Használatát már korábban is javasoltuk: DOMANICZKY 2008.

<sup>41</sup> Elsősorban önszerveződéstörténeti szempontból tartjuk használhatónak, nem csupán reformkorra, hanem egészen a II. világháborúig, pár megszorítással, Tóth Árpád definícióját. Szerinte az egyesület az a szervezet, amely „(1) közhasznúnak tekintett célra, (2) (döntően) magánszemélyek (3) önkéntes, (4) anyagi áldozattal, fizetéssel (adakozással) járó, (5) intézményesült (megfogalmazott szabályokat követő) szövetkezésének köszönhetően” működik, és amely felett a hatóság csak felügyeleti jogkörrel rendelkezik, de maga nem hatósági intézmény. TÓTH 2005. 44. Módosítás itt csupán a közhasznú kifejezés kapcsán szükséges, egyrészt mert szubjektív, másrészt pedig jelentéstartalmának módosulása miatt félreérthető, helyette inkább „az egy adott közösség számára hasznos célra” fordulatot tudnánk elképzelni. Az átfogó vizsgálatokat a szakmák szerinti terminológiai divatokon túlmenően az is jelentősen megnehezíti, hogy az egyesület fogalma például a két világháború között szinte évről évre változott, hol bővült, hol szűkült. Vö.: PÁSKÁNDY [1930].

<sup>42</sup> Az 1937-es korszakhatárra l.: 1.4.1. pontot, illetve bővebben: DOMANICZKY 2008.

1872	ipartársulat	1872:8. tc.	törvény	1884
1874	munkásegylet	773/1874.	BM körrrendelet	1898
1875	közkereseti társaság, betéti társaság, részvénytársaság, szövetkezet	1875:37. tc.	törvény	1898, 1930
1884	ipartársulat, ipari és gyári segédpénztár	1884:17.tc.	törvény	1932
1885	vizitársulat	1885:23.tc.	törvény	
1888	izraelita imaházi egyesület	1191/1888	VKM körrrendelet	1905, 1906, 1907, 1922
1894	nyomásos közbirtokosság	1894:12.tc.	törvény	
1898	erdei közbirtokosság gazdasági és ipari hitelszövetkezet kiházasítási egylet, kiházasítási és temetkezési, kiházasítási és betegsegélyező egylet munkásegylet	1898:19.tc. 1898:23.tc.  18.705/1901. V.	törvény törvény  BM körrrendelet	
		2219/1898.	BM körrrendelet	1906, 1907
1901	takarék-asztaltársaság	6933/1901. V.	BM rendelet	1904
1904	nyugdíj- és segélyegylet, ipartestületi nyugdíj- és segélyegylet asztaltársaság chevra kadisa	23.949/1904.	BM körrrendelet	1934
1905		81.936/1904. 58.763/1905	BM rendelet BM körrrendelet	1905, 1922
1913	legelő közbirtokosság	1913:10.tc.	törvény	
1914	vasúti egyletek	1914:17.tc.	törvény	
<b>1919-1937</b>				
1922		chevra kadisa	33.640/1922. VII.	BM leirat
1923		asztaltársaság	10.802/1923. VIII.	BM körrrendelet
1924	levente egyesület, vállalati levante egyesület alkalmi vadásztársaság	9000/1924  27.181/1924.	VKM rendelet  BM körrrendelet	
1925	sportszervezetek	1925:3. tc.	törvény	
1926	sportszervezetek	119.000/1926	BM körrrendelet	
	Országos Magyar Zenészsövetség, Magyar Cigányzenészek Országos Egyesülete	137.000/1926.	BM körrrendelet	1932
1927	egyházi jellegű szervezetek (dalkörök és nőegyletek kivételeivel)	118.186/1927. VII.	BM rendelet	1932
1932	katolikus és protestáns vallási célú önkéntes társulások (oltáregylet,	259.287/1932. VIII/a.	BM körrrendelet	

	rózsafüzér egyesület, bibliakör)		
1934	kölcsönös segélynyújtást vállaló alakulatok	177.043/1934	BM körrendelet

Forrás: CIH, RT, VÁSÁRHELYI 1911, PÁSKÁNDY [1930] és 1940.

A táblázat alapján jól nyomon követhető, hogy a magyar nyelvben a 19. század elején megjelenő egyesületi fogalom általános, absztrakt jelentéstartalma hogyan kezd leszűkülni egy kisebb körre, az egyes, profitorientált formák fokozatos kiválásával. A szűkülés azonban nem egyenletes, az egyesületi fogalom határai néha egy évtizeden belül is változhatnak, az általános fogalom használatát éppen ezért javasolnánk.

Mindazonáltal szükségesnek tűnik megjegyezni, hogy a korabeli „*jogtudó értelmiség*”, a közigazgatásban gyakorlati munkát végző szakemberek<sup>43</sup> a fogalmak képlékenységének tudatában voltak, és az egyesületi fogalmat – gyakorlati oldalról – a mi, inkább elméleten és anyagi jogon alapuló szempontjaink<sup>44</sup> helyett másképp, mégpedig eljáráscentrikusan közelítették meg.

Egy ilyen, elsősorban a történettudomány, történeti statisztika és jogtörténet számára hasznos elhatárolási pontot itt is megemlítenénk, ez pedig a felügyeletet gyakorló szerv szerinti csoportosítás.<sup>45</sup> Ezen igen objektív, viszonylag állandó struktúrának azonban csak történeti síkon van értelme, egészen addig az időpontig, ameddig a civil szervezetek feletti felügyeleti jogkör a közigazgatáson belül maradt. 1919-ben, egy villanásnyi időre már felsejlett a jövő, de valóság csak 1989-től lett, éppen ezért javasoljuk átgondolásra az önszerveződéstörténeti kutatásoknál ezt a fajta kategorizálást. Mai folyamatok leírása és értelmezése, múltbeli dolgokkal való összevetése, főleg szociológiai és politológiai megközelítésben, viszont inkább a Szladits-féle fogalom alkalmazását igényli.

### 1.1.3.2. Az általános tevékenységi kör kataszterről

Ha még ennél is pontosabb, mélyebb leírásra van szükség, az egyesület fogalmán belül a tevékenységi kör szerinti csoportosítás nyújthat segítséget, bár ennek buktatóira már több, levéltári forrásokat is ismerő kutató felhívta a figyelmet. Nevezetesen: több esetben előfordul, hogy a tevékenységi kör szerinti csoportosításnál, amely elsősorban az alapszabályok tartalmán alapul, az alapszabályban meghatározott célok és feladatok nem egyeznek a valós tevékenységgel.<sup>46</sup> Ezt egyébként a korabeli helyi sajtó segítségével lehet legkönnyebben visszaellenőrizni.

S ha már a tevékenységi körnél járunk, érdemes még egy problémát itt megemlíteni. Az egyesület fogalmához hasonlóan a tevékenységi kör szerinti csoportosításnak is divatja van, egyszerre több is általában. Az átfogó vizsgálatokhoz itt is egy általános, múltban és jelenben egyaránt használható „*tevékenységi kör kataszter*” meghatározására lenne szükség.

Ehhez legközelebb ugyancsak a levéltáros szakemberek állnak, akik a forrásanyag ismeretében alakították ki kategóriáikat. Ezekkel viszont az a probléma, hogy – mint fentebb is láthattuk – a hazai civil szektor folytonossága a múltban többször is megbomlott, s ha egy

<sup>43</sup> Vö.: EREKY 1900, SZLADITS 1940, PÁSKÁNDY [1930] és 1940.

<sup>44</sup> Így a manapság népszerű jogi személyiség fogalmára épülő csoportosítások, a múltra visszavetítve kissé anakronisztikusnak tűnnek. Szladits nem véletlenül írja, hogy: „[a]z egyesület voltaképp közigazgatási jogi fogalom...”. Ez a lényeg, a jogi személyiség kérdése mellékes, definíciójában ezért nem is szerepel. Vö.: SZLADITS 1940. I/583-584.

<sup>45</sup> A 19. századi jogi szempontú csoportosításban rejlő lehetőségeket jól összefoglalja Meszlény Artúr. MÁRKUS 1900 III/125-130.

<sup>46</sup> Vö.: BRUNDA 1990. 131.

csoport a dualizmusban jelentős tényezőnek számított, az 1940-es években akár egy csapásra is eltűnhetett.<sup>47</sup> Hol van hát a megoldás?

Az talán itt is az absztrakcióban rejlik. Egy olyan, nyolc-tíz tételes kataszter<sup>48</sup> felállítására lenne szükség, amelybe egyaránt beleférnek egykori és mostani szervezetek. Lehet, hogy nem is konkrét tevékenységi körök, hanem inkább civil szervezetek útján megvalósítani kívánt célok szerint kellene e csoportokat képezni a kortól függetlenül leggyakrabban előforduló célok alapján.

Ilyen általános kategóriák lehetnének például a következők: a.) szociális (jótékony, karitatív, önszegélyező, egészségügyi stb.);<sup>49</sup> b.) szakmai, érdekképviseleti;<sup>50</sup> c.) kulturális, oktatási, tudományos és ismeretterjesztő (ide értve a művészettel foglalkozókat is); d.) gazdasági és kereskedelmi; e.) vallási; f.) sport és szabadidő; g.) társas; h.) élet- és vagyonvédelmi; i.) környezet- és állatvédelmi – és végül egy utolsó: j.) az egyéb kategória, amelynél minden esetben tételesen meg kéne adni az ide sorolt szervezetek elnevezését, formáját és tevékenységi körét is. Természetesen a tevékenységi kör szerinti csoportosítás sikeréhez az is szükséges, hogy a kategorizálás mindig az elsődleges tevékenységi körön alapuljon.<sup>51</sup>

A fent ismertetett kataszterünk működését lássuk a gyakorlatban is, táblázatos formában. A három időpont kiválasztását statisztikai, történelmi és jogtörténeti szempontok egyaránt indokolják.<sup>52</sup>

**Az egyesületek megoszlása a 1878-1993 között az általános tevékenységi kör kataszter alapján (darab; százalék)**

	<b>1878</b>	<b>1937</b>	<b>1993</b>
Szociális	745 (18,64)	2408 (14,38)	4043 (11,66)
szakmai-érdekképviseleti	1291 (32,32)	3541 (21,14)	4199 (12,11)
kulturális-oktatási-tudományos-ismeretterjesztő	203 (5,08)	2393 (14,29)	7575 (21,85)
gazdasági és kereskedelmi	124 (3,1)	n. a.	622 (1,79)
Vallási	43 (1,07)	185 (1,1)	515 (1,49)
sport és szabadidő	312 (7,8)	1615 (9,64)	11982 (34,57)
Társas	970 (24,28)	4266 (25,47)	1389 (4)
élet- és vagyonvédelmi	246 (6,16)	n. a.	1997 (5,76)
környezet- és állatvédelmi	n. a.	n. a.	723 (2,1)
Egyéb	61 (1,53)	2339 (13,97)	1617 (4,67)
<b>Összesen:</b>	<b>3995 (100)</b>	<b>16747 (100)</b>	<b>34662 (100)</b>

Forrás: EGYESÜLETI ÖSSZEÍRÁS 1878., MSZSK 1938, BALOGH et sl. 2003

<sup>47</sup> Mint történt ez például az önkéntes tűzoltó egyesületekkel vagy az egyesületi formában működő különböző vallásos mozgalmakkal. Előbbiket egy 1945-ös ME rendelet alapján 3 év alatt teljesen eltűntették, s máig nem alakultak újjá, utóbbiakat pedig, melyek a csúcspontot a két háború között érték el, 1946-tól szintén felszámolták, s manapság vallásos személyegyesülést alig-alig, leginkább csak alapítványokat találni.

<sup>48</sup> Elképzelhetőnek tartjuk az 1878-as első teljes összeírás rendszerének (az alcsoportokkal egyetemben) átvételét is, azzal a megszorítással, hogy az ott szereplő 16 csoportból ki kellene venni a példának a szövetkezeteket és a vízszabályozó egyesületeket, másokat össze kellene vonni, végül pedig az ott még nem szereplő környezetvédelemnek új csoportot kellene nyitni.

<sup>49</sup> Önszegélyező és jótékonyági például az izraelita nőegylet a 19. században, de ide tartozik a korunkban ténykedő, adventista egyházhoz köthető ADRA vagy a katolikus egyház karitatív szervezete: a Karitás is.

<sup>50</sup> Itt nem csak a méhészegyesületeket vagy jogász, esetleg jegyzői szakmai szerveződések lehet megemlíteni, de ide tartozik egy honvédegyelet vagy veteránszövetség, sőt egy ipartársulat vagy nyugdíjasszervezet is, amely elsősorban érdekvédelmi feladatokat lát el.

<sup>51</sup> Erre azért van szükség, mert nagyon csekély azon civil szervezetek száma, amelyek kizárólag egy tevékenységi kör képviseletét vállalják fel. A civil szervezeteknél, személyek alulról jövő önkéntes szerveződésénél, szinte már a fogalomban rejlik pár, a felvállalton túli cél is, mint például a tagságot alkotó közönség érdekeinek védelme és képviselete, illetve – nem országos szervezeteknél vagy országos szervezetek helyi csoportjánál – a lokálpatriotizmus. Vö.: DOMANICZKY 2006.

<sup>52</sup> Az első teljeskörű egyesületeket érintő statisztikai felmérés 1878-as, 1937 az utolsó olyan év volt s rendszerváltásig, amikor az egyesületek korlátozásoktól mentesen jöhettek létre, 1993 pedig a rendszerváltást követő első teljeskörű egyesületi statisztika elkészítésének időpontja volt. L. még: BALOGH et sl. 2003.

A táblázatból ha pontos darabszám tekintetében fenntartásunk meg is marad, az egyesület fogalmán belüli változásokat, mint folyamatokat biztosan kiolvashatunk. Pár összefüggésre külön is felhívánk a figyelmet. A civil szektor száma mintegy 120 év alatt – a magyar történelem egyik legzaklatottabb időszaka ellenére – majd tízszeresére növekedett; s mindezt annak ellenére, hogy az ország területe az 1878-as állapothoz képest nagyjából harmadára olvadt.

Ha a tevékenységi körök szerinti megoszlást nézzük, a legszembetűnőbb talán, hogy az 1989 után újjászerveződő civil szektor több tekintetben is továbbvitte a háborút megelőző megoszlási arányokat, trendeket. A szocializmus nyomát tulajdonképpen csak a sportszervezetek kiemelkedően magas aránya,<sup>53</sup> illetve a régi, ám praktikus fogalommal társaskörnek nevezett formációk<sup>54</sup> alacsony száma őrzi. A vizsgált időszakban folyamatosan csökkent a szakmai-érdekképviselői, a szociális és az élet- és vagyonszorongással foglalkozó szervezetek aránya, növekedett viszont a kulturális-oktatási területé, amelyet egyébként a két háború között, valamint a szocializmus alatt is kiemelt területként kezeltek, s az ilyen jellegű önszerveződő közösségek megalakulását ösztönözték.

Végezetül álljon itt még egy megjegyzés: sem az általános egyesületi fogalom, sem pedig az általános egyesületi kataszter nem lehet kizárólagos, mellettük jól megfér minden szakterület saját fogalomrendszere. Ugyanakkor egyre nagyobb az igény az összehasonlítható, mérhető eredményekre, s ez az interdiszciplinaritás jelentőségének növekedésével tovább erősödik majd. Ez pedig előbb-utóbb fel fogja vetni ezt a problémát is, így a szakmai vitát érdemes lenne mielőbb megkezdeni e kérdésekről.

#### *1.1.4. A civil szervezetek száma a 19-20. században*

##### *1.1.4.1. Az adatok objektivitásáról*

A hazai civil szervezetek számáról napjainkban nagy viták dúlnak, szinte minden szerző más adattal dolgozik. S történik mindez annak ellenére, hogy két, jogszabályon alapuló nyilvántartás is létezik egy időben: a bírósági és a statisztikai. Talán éppen ez a problémák forrása, mint ez majd egy későbbi fejezetben látható lesz.

A múltat illetően szerencsére kevesebb a félreértés, s az is inkább módszertani. Egy, az 1990-es évek elején a KSH munkatársai által írt tanulmány<sup>55</sup> a civil szektor múltját illetően három teljesskörű összeírást említ: az 1862-es, az 1878-as és az 1932-es statisztikát – mármint egyesületi vonatkozásban.<sup>56</sup> Magunk részéről a két utóbbit kétely nélkül elfogadjuk, annál is inkább, mert az 1932-es statisztika esetében jól ismert a korszak keménykezű belügyminiszterének, Keresztes-Fischer Ferencnek körrendelet formájában kiadott, igen érdes utasítása, amely a kérdőíveket át nem vevő, ki nem töltő vagy vissza nem küldő szervezeteket feloszlattal fenyegette meg.<sup>57</sup> Az 1861-ben felvett adatokat azonban, a történelmi háttér ismeretében, inkább tájékoztató jellegűnek gondoljuk, ezért használatukat jelen esetben mellőztük.

---

<sup>53</sup> Ez a magas arány egyébként relatíve magas csak: a sportszervezetek tömeges szervezése még a két háború között indult meg felsőbb támogatással. A magas szám annak köszönhető, hogy ezt a típust engedték működni a szocializmusban is, míg a többi formát nem.

<sup>54</sup> A társaskör lényege a közösségi tevékenység volt, a legtöbb esetben napi politizálással, különböző folyóiratok olvasásával, megvitatásával – ez a forma magától értetődően nem illeszkedett a diktatúra rendszerébe.

<sup>55</sup> BALOGH et al. 2003. 1-2, 25.

<sup>56</sup> A 19. századból ismert még az 1844/45-ös és az 1856/57-es is. PÓR 1988, PAJKOSSY 1993., TÓTH 2005.

<sup>57</sup> Vö.: Az egyesületek statisztikai adatainak bejelentése tárgyában kiadott 117.100/1932. BM körrendelet (RT 1932. 1097-1099.). Az 1878-as összeírás háttéréről l.: Keleti Károly írását. EGYESÜLETI ÖSSZEÍRÁS 1878.

Minden elismerésünk ellenére mellőztük továbbá az 1932-es adatsorokat is, ugyanis önszerveződéstörténeti szempontból korszakhatárnak nem ez, hanem az 1937-es év kínálkozik. Ez ugyanis az utolsó, háborús időszak, terület-visszacsatolásokat és háborús készülődést, s ennek nyomában járó, egyesülési szabadságot korlátozó jogalkotást<sup>58</sup> megelőzően készült felmérés. A háború idején, illetve közvetlenül a háborút követően pedig úgy véljük, hogy az adatszolgáltatás – minden közigazgatási kényszer ellenére – magától értetődően viszonylagos volt,<sup>59</sup> s mire az államszervezet már ismét megszilárdult volna, megindult a civil szektor szervezett felszámolása.

A civil szervezetek felszámolásáról és az új, „*baráti civil szektor*” kialakítása felé tett első lépésekről számszerű eredményeiről saját kutatásaink alapján adunk képet. Az 1945-1951 közötti eseményekre tekintettel úgy véljük, hogy a mesterségesen, külső ösztönzésre szerveződött, immár társadalmi szervezetnek nevezett formációk távol álltak az autonómián, önszerveződésen alapuló, tetszés szerinti célokra szerveződő egyesületi fogalomtól, ezért az ezekre vonatkozó számadatok elemzését jelen munkánkban ugyancsak mellőztük. A végső összehasonlítási pont így 1989 lett.

Az időbeliség mellett a területiség is fontos problémakört jelent.<sup>60</sup> Különösen félrevezetőnek tartjuk a korabeli adatok jelenlegi országhatárokra történő rávetítését,<sup>61</sup> tekintettel arra, hogy a határok meghúzásánál egyetlen esetben sem vették figyelembe a korabeli magyar közigazgatási beosztást, nemhogy a négy évtizeddel azelőttit! A magunk részéről így megmaradnánk az eredeti számok közlésénél. Gondot okoz továbbá, hogy léteznek települési és országos összeírások, s ezek több esetben keverednek. Előbbi esetben a fogalomhasználathoz hasonló problémával számolhatunk, a települések, különösen a városok száma és megoszlása időről időre változott.<sup>62</sup>

Mindazonáltal itt is felhívnánk a figyelmet valamennyi statisztikai adat viszonylagosságára. Éppen ezért itt, és a későbbiekben is jelen dolgozat adatokat nem pontos számok közlésére, hanem minden esetben folyamatok bemutatására használ. Mindezen megszorításokat figyelembe véve tekintjük át az adatokat.

#### *1.1.4.2. A személyegyesülések és az alapítványok száma Magyarországon a 19-20. században*

A közép- és koraújkorban létező személyegyesülések és alapítványok számának még csak becslésére sem vállalkozhatunk.<sup>63</sup> Az első adatokat valószínűleg a II. József által a szabadkőműves páholyokról bekért jelentésekből nyerhetnénk ki, s bizonyára érdekesek lehetnek e szempontból a 19. század eleji rendőri jelentések is, ezek kiértékelése azonban még

---

<sup>58</sup> A mind a Horthy-rendszer, később pedig mind az MKP belügyminiszterei által közkedvelt, Az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megtorlásáról szóló 1938. évi 17. törvénycikk és a 181.000/1937. BM körrendelet egyaránt 1938 májusában lépett hatályba, ezt a belügyminiszter megtoldotta még a 181.001/1937. BM körrendelettel is (RT 1938 429-432, illetve 432-434.), amely az új egyesületek alakítását nehezítette meg. L. bővebben: DOMANICZKY 2008.

<sup>59</sup> Vö. például a háború alatti utolsó összeírás jogi háttérét: a zsidók önkormányzatáról és érdekképviseléről szóló 1520/1944 ME rendelet (RT 1944 461-464.). Többirányú vizsgálódás ellenére sem sikerült azonban nyomára bukkannunk az egyesületi nyilvántartás kitöltése tárgyában kiadott 544.000/1944. BM rendeleteknek (hivatkozását l.: KACZIÁN 1991.).

<sup>60</sup> A harmadik, szubjektivitást engedő kérdést, az egyesületi fogalom változását pedig fentebb már érintettük.

<sup>61</sup> KUTI 1998. 20., BALOGH et al. 2002. 25.

<sup>62</sup> Így például, bármennyire is alaposnak tűnik, ebből a szempontból figyelmen kívül kell hagynunk a Thirring Gusztáv által szerkesztett 1912-es városi statisztika adatait. MVSE [1912] 525-526. Hasonló problémákkal – érthetően – eddig elsősorban a levéltárosok szembesültek. L. még: BŐSZE 1990.

<sup>63</sup> Megtévesztő lehet e kérdésben az 1878-as összeíráshoz készült tanulmányban írtak tényként kezelése, miszerint 55 egyesület a 19. századot megelőzően alakult, hiszen itt csak az statisztikai adatvételeg létező, de nem az adott korban működő szervezetek számáról esik szó. EGYESÜLETI ÖSSZEÍRÁS 1878. VII.

várat magára. Az első, reformkori összeírás adatait azonban már feldolgozták.<sup>64</sup> 1857-es adataink inkább tájékoztató jellegűek, s a neoabszolútizmus korának állapotát mutatják be. Az 1878-as, 1937-es adatokról már szóltunk, bővebb kifejtést csak az 1945-1951 közötti korszak igényel. A Magyar Közlöny alapján közzétett belügyminiszteri határozatokból kitűnik, hogy öt év alatt összesen 10443 szervezetet oszlattak fel. Véleményünk szerint az 1937-es összeírásban szereplő szervezetek háborút túlélő részét – egy-két kivételtől eltekintve.<sup>65</sup> A szétvert régi helyén – a feloszlásokkal párhuzamosan – új, baráti képződmények jöttek létre. Névleg még egyesületek, de mégsem azok. Az új szervezetek száma 5 év alatt mintegy ezerre tehető, főleg munkás dalkörök, énekkarok, sportszervezetek és vadásztársaságok. Az új alkotmány pedig már egyértelműen kijelölte a kereteket, amelyek aztán 1989-ig fennmaradtak: az egyesülési jogot „a dolgozók társadalmi, gazdasági és kulturális” tevékenysége érdekében biztosították, de ezt a viszonylag tág kört alsóbb szintű szabályok révén, diszkrecionális jogkörökkel tovább szűkítették.<sup>66</sup> Az 1989-es statisztikai adatokkal zárjuk a sort, amelyek egyébként már itt eltérnek a bírósági adatoktól.<sup>67</sup>

**A civil szervezetek számának változásai 1848-1989 között<sup>68</sup>**

Évszám	Civil szervezetek száma
<b>1848<sup>69</sup></b>	kb. 480
<b>1857<sup>70</sup></b>	490
<b>1878</b>	3995 <sup>71</sup>
<b>1937</b>	16747
<b>1950<sup>72</sup></b>	kb. 1000
<b>1989</b>	8514

**Forrás:** PAJKOSSY 1993., EGYESÜLETI ÖSSZEÍRÁS 1878, SZSK 1938, MK 1945-1950., EM 1990.

Hazai alapítványokról pontos adatokat a szakirodalomban nem találtunk – igaz, alapítványokkal kapcsolatos szakirodalom is alig létezik. Hiányoznak a helyi és az országos kutatások egyaránt, másrészt pedig az ide vágó joganyag igen töredezett volt az elmúlt évszázadokban. A helyzetet mi sem példázza jobban, mint az, hogy 110 évvel ezelőtt Márkus Dezső, más szavakkal, de ugyanezt írta le: „...az államnak ezen [felügyeleti – D. E.] jogköre a maga teljességében soha sem gyakoroltatott, vagyis hogy törvényeink végrehajtva nem

<sup>64</sup> PÓR 1988.

<sup>65</sup> A feloszlások lehetőségét megteremtő jogszabályok 1938-ra már elkészültek, de a feloszlások csak 1941-ben indultak meg. Ez a háborús hullám 1944-ben tetőzött, amikor nagyjából félezer szervezetet (köztük sok izraelita hiteligylet) oszlattak fel. Ezen felül viszont az országon belüli népmozgások, a munkaszolgálat és a sorozások ugyancsak jelentősen befolyásolhatták a civil szervezetek működését, túlélését (ez utóbbi esetben beszélhetünk tehát a civil szervezetek természetes fogyásáról, aminek mértékét a körülmények jelentősen megnövelték). Bővebben l.: DOMANICZKY 2008.

<sup>66</sup> Vö.: 1949:XX. tv. 56. § (1) bekezdés (közlönyállapot).

<sup>67</sup> 218 darabban, a KSH javára. L.: BALOGH et al. 2003. 25.

<sup>68</sup> 1848-1878 között Magyarország területéhez Erdélyt is hozzászámítottuk.

<sup>69</sup> Pajkossy Gábor becslése (PAJKOSSY 1993. 8.)

<sup>70</sup> Egy 1857-es statisztika alapján idézi: PAJKOSSY 1993. 9.

<sup>71</sup> Itt jegyezzük meg, hogy az 1878-as összeírásban a szűk értelemben vett egyesületeken túl szerepelnek a szövetkezetek, a tűzoltó egyesületek és az ipartársulatok is. Ki-ki külön-külön vagy egybeeszmítva e csoportokat, és közül újabb és újabb számokat (pl.: PAJKOSSY 1993. 9.). A magunk részéről megmaradnánk a teljes szám közlésénél, ugyanis pontos számokat letisztult fogalmak, valamint pontos levéltári és más források hiányában nem várhatunk.

<sup>72</sup> Az újonnan alapított szervezetek száma 1945-1950 között. A témát és számítást részletesen l.: DOMANICZKY 2008.



lettek. [...] e részben a legnagyobb rendszertelenség uralkodik, ...az alapítványoknak legnagyobb része felől... még tudomással sem bírunk.”<sup>73</sup> S történt mindez annak ellenére, hogy tudjuk, hogy a hazai alapítványokról már 1724-ben összeírás készítését írta elő a Helytartótanács, majd pedig az itt is jeleskedő II. József.

## **1.2.A közigazgatás-civil kapcsolatok elmélete**

### *1.2.1.Két jogág határán*

A civil szervezetek összetételét követően érdemes megvizsgálnunk, hogy mikor, milyen jogszabályok tartalmazták az ezekre vonatkozó joganyagot. Milyen volt a jogforrási rendszer, milyen oldalról közelítették meg jogilag e szervezetek megalakulását, működését és megszűnését? Hol kereshetjük a hazai jogtörténetben az egyesülési szabadság, mint állampolgári szabadságjog gyökereit, s e felismerést követték-e jogalkotói aktusok? Az egyesület, de általában a civil szervezetek közjogi vagy a magánjogi képződmények? Kérdéseinkre választ csak elszórva találhatunk, s azt is leginkább magánjogászaink tollából. Újabb szakirodalom nem létezik vagy csupán érintőlegesen vizsgálta ezt a területet.

Ezért is lehet ma közkeletű az vélekedés, hogy a civil vagy nonprofit jognak nevezett képződmény magánjogi eredetű, ebből következőleg intézményei elsődlegesen itt nyertek szabályozást. Ez állítás azonban csak részben állja meg a helyét, mert – annak ellenére, hogy az elmúlt másfél évszázadban több kísérlet is történt egy magánjogi kódex vagy polgári törvénykönyv megalkotására, az ezeket előkészítő javaslatokban a civil szervezetek, s azon belül is a személyegyesülések szabályozása csak viszonylag későn, a 19. század végén jelent meg. Civil szervezetek viszont, mint láhattuk, már jóval korábban is léteztek, s ez a tény kikényszerítette valamiféle szabályozás megjelenését is. E szabályozások, a közjog keretein belül elsősorban rendészeti jellegűek voltak, s mindenekelőtt a személyegyesülések megalakulásával, felügyeletével és megszűnésével foglalkoztak. A szervezeteken belüli viszonyokra, illetve a szervezetek egymás közti kapcsolataira a jogi személy elmélet megjelenése irányította rá a figyelmet, s Frank Ignáctól kezdve az elméleti munkák egyre részletesebben foglalkoztak e problematikával. Jogszabályi szinten viszont magánjogi kérdéseket a reformkorban elsősorban a gazdasági szervezetek oldaláról közelítették meg, s az egyesület fogalmába tartozó személyegyesülések rendezése felett nagyvonalúan elsiklottak. A közjogi szabályozás pedig megelégedett a korábbi jogosítványokkal, amelyeket a dualizmus időszakában a mindenkori kormányok tovább pontosítottak és bővítettek. Az eljáráscentrikus gyakorlat a két háború között, s azt követően, egészen az 1949-es alkotmány elfogadásáig megmaradt. Tétéles magánjogi szabályozást csak az 1959-es polgári törvénykönyv hozott, de akkorra már a jogirodalomban kikristályosodott fogalmak vagy eltűntek, mint az alapítvány vagy pedig feloldódtak új fogalmakban, mint az egyesület a társadalmi szervezetében.

A második önszerveződéstörténeti paradoxon tehát ez: a tétéles jogi szabályozás elemeinek kiépülésére a klasszikus civil szervezeti formák eltűntek, s a szabályozás csupán névleges maradt, egészen a rendszerváltásig.

Nézzük most meg részletesebben, korszakonként a civil szervezetekkel kapcsolatos joganyagot, annak jogrendszerben elfoglalt helyét, megjelenési formáit, főbb szabályait, a nyitva hagyott kérdéseket.

### *1.2.2. Az egyesületi közjogot érintő jogszabályok a múltban*

---

<sup>73</sup> MÁRKUS 1898. I/166.

A 19. század végére a jogtudomány – a nagy magánjogász nemzedék munkássága nyomán – kidolgozta az akkoriban egyesületi jognak nevezett terület dogmatikájának körvonalait. Ez egyébként a magyar önszerveződéstörténet harmadik paradoxona, ti. hogy e közjoghoz tartozó terület áttekintését és legtöbb frappáns megállapítását a magánjog művelőinek köszönhetjük.

Az egyesületi jog Janus-arcúságának megjelölésére és leírására ekkor jelentek meg az egyesületi közjog-egyesületi magánjog, külső vagy belső egyesületi jog fogalompárok, különböző variációkban. Érdeemes lenne elgondolkodni ezek felelevenítésén, kivált az elméleti munkák esetében, mint ahogy ezzel néhányan már megpróbálkoztak.<sup>74</sup>

Érdeemes azonban elgondolkodni, hogy az egyesületi közjog mögött esetleg a civil szektor, az egyes szervezetek és az állam kapcsolatrendszere rejtezik. Ezt kíséreljük most meg feltárni, bemutatni a jogtörténet segítségével, tételes jogszabályok alapján, majd pedig gyakorlati példákkal.

Az egyesületi közjog területén két nagyobb témakört tekintünk át: a.) az egyesülési jog megjelenése a magyar alkotmánytervezetekben, alkotmányokban, valamint a dualizmuskori pártok programjaiban; illetve b.) az állam és civil szervezetek viszonyának alakulásának jogszabályi háttere. Mellőzük viszont – bár 1955-ig a közjog területéhez tartozott – az egyesületi joganyag büntetőjogi szempontú vizsgálatát.<sup>75</sup>

### *1.2.2.1. Az egyesülési jog megjelenése Magyarországon és az európai államok alkotmányaiban*

#### *1.2.2.1.1. Az egyesülési jog megjelenése a magyar alkotmánytervezetekben, a dualizmuskori pártok programjaiban, valamint a magyar alkotmányokban*

Némi malíciával „*alkotmányszegény országnak*” is hívhatnánk magunkat, ugyanis a felvilágosodás hazai jelentkezésétől mintegy két évszázadra volt szükség ahhoz, hogy egy tartós írott alkotmányt sikerüljön elfogadtatni.<sup>76</sup> E tényről eltekintve azonban több igen komoly alkotmánytervezet is fennmaradt a múltból,<sup>77</sup> jelentős részük éppen a felvilágosodás korából.

Itthon a felvilágosodásnak több hulláma is jelentkezett;<sup>78</sup> témánk szempontjából a magyar jozefinisták csoportja érdekes, amely majd a jakobinus szervezkedés magját is alkotja majd. Az ebbe a körbe tartozó Hajnóczy József<sup>79</sup> például igen jelentős politikai-jogi tevékenységet is kifejtett. Itthon a gondolatok II. József röpke egy évtizedes uralkodását követően érték tette: röpiratok özönében készült az ország az 1790-es diétára. A röpiratok, alkotmánytervezetek közül témánk szempontjából itt csupán Hajnóczy egyik munkáját – a *De comitiis*<sup>80</sup>

<sup>74</sup> HALMAI 1990 és 2003.

<sup>75</sup> Itt csupán megemlítjük az idevágó fontosabb jogszabályokat. Törvényi szinten: 1879:40. tc., 1922:11.tc., 1938:17.tc., 1946:I. tv., 1946:X. tv., 1955:17.tvr.

<sup>76</sup> Érdeemes itt idézni a korabeli felfogással kapcsolatban Hajnóczy markáns véleményét: „*A mi országunknak mindeddig nincs alkotmánya, s ha valaki azt mondja, hogy van, úgy látszik nem érti meg az alkotmány szó erejét.*” Idézi: CSIZMADIA 1959. 358.

<sup>77</sup> Ezek nagy része forrásként vagy összehasonlításban meg is jelent: BENDA 1952-1957., MARCZALI 1906 és 1933., CSIZMADIA 1959 és 1966.

<sup>78</sup> A három fő sodorvonal a felvilágosult abszolútizmus, a felvilágosult rendiség és a magyar jozefinisták irányzata. MOT 4/2. 1125-1126.

<sup>79</sup> Hajnóczy József (1750-1795) Sopronban és Pozsonyban tanult, jogi végzettséget szerzett. Széchényi Ferenc titkára, majd 1786-1790 között Szerém vármegye alispánja (az első nem nemesi származású alispán). Jelentős jogtörténeti és közjogi munkákat, röpiratokat, javaslatokat készített. Tagja volt több szabadkőműves páholynak is. A magyar jakobinusok bukása után Budán kivégezték.

<sup>80</sup> Teljes címe: *De comitiis Regni Hungariae deque organisatione eorundem dissertatio juris publici Hungarici* (magyar fordításban: Magyar közjogi értekezés Magyarország országgyűléseiről és azok szervezetéről).

elnevezésűt – emelnék ki 1791 elejéről. Ez az első hazai munka, ahol az egyesülés szabadságának biztosítása, mint alapvető jog megjelenik.<sup>81</sup> Hajnóczy nem mondja ki konkrétan, mely szervezetekre gondolva juthatott el e gondolat megfogalmazásáig, a történelmi háttér ismeretében azonban tudjuk, hogy a szabadkőművességről volt szó.<sup>82</sup>

A reformkorban Széchenyi munkássága nyomán az egyesületi szabadság kérdése végig napirenden maradt.<sup>83</sup> A reformkori politikai gondolkodók már a gyakorlatban is megtapasztalhatták az egyesülés erejét, hatékonyságát, jelentőségét. Ez a felismerés tükröződik Kossuth Lajos 1851-es alkotmánytervezetén, amelyet általában a nemzetiségi kérdés oldaláról szoktak vizsgálni. Kossuth a jövőre nézve elengedhetetlennek tartja az egyéni szabadság biztosítását az egyes ember számára. Az egyéni szabadság három összetevőjét határozza meg, „melyek az alkotmányban felsorolandók, nem vonhatók az állam törvényhozási körébe s ettől függetlenek. – Ezen jogok közé tartozik... az egyesülhetőség szabadsága; szerintem az ember sérthetetlen joga szabadon egyesülni mind erkölcsi, mind anyagi érdekeinek fejlesztése, támogatása és biztosítása végett.”<sup>84</sup>

Kossuth javaslata ugyancsak kosárba került; a kiegészítést követően az egyesülési szabadsággal kapcsolatosan nemhogy alkotmány, de törvény sem született. A kérdés viszont folyamatosan jelen volt szinte minden dualizmus kori párt programjában, mutatván a téma aktualitását, legyen szó akár 48-as, akár 67-es ellenzéki, akár kiegészítés alapján álló konzervatív vagy kormánypártról vagy a polgári demokratikus, illetve a paraszt- és szocialista pártok programjairól.<sup>85</sup> Az egyesülési joggal kapcsolatos követelések mértéke természetesen pártonként és időszakonként változott, de egy irányba mutatott, s hogy ezt könnyebben áttekinthessük, álljon itt egy táblázat!

Pártok politikai dokumentumai az egyesülési joggal kapcsolatban a dualizmus korában				
	Dokumentum fajtája	Időpont	Követelés	Megvalósult
<b>Balközép</b>	pártprogram	1867.06.26.	„egyesülési jog okszerű fejlesztése”	I (később)
<b>Országos 48-as Párt</b>	pártprogram	1872.01.21.	„gyülekezési és egyesülési szabadságnak a hatalom túlkapásai ellen való megóvása”	N
<b>Egyesült Ellenzék</b>	pártprogram	1878.04.12.	egyesülési és gyülekezési jog törvény által való szabályozása és biztosítása	N
<b>48-as Függetlenségi Párt</b>	pártprogram	1884.09.30.	„gyülekezési és egyesülési szabadságnak megóvása”	N
<b>Nemzeti Párt</b>	választási	1892. 01.05.	egyesülési és gyülekezési szabadság	N

<sup>81</sup> Érvelésének lényege Bónis György megfogalmazásában a következő: „*mint az embernek, úgy minden társaságnak is joga van megkövetelni, hogy az ellenkező bizonyításáig jónak tartsák, s ezért az állam, még kevésbé a végrehajtó hatalom nem tilthatja el a polgárok olyan egyesülését, melynek rossz hatásai nem ismeretesek.*” BÓNIS 1954. 200. Érdemes itt megjegyezni, hogy a korabeli, egyesületekkel kapcsolatos álláspontot többen az 1791-es ún. Le Chapelier-féle törvény alapján szokták általánosítani. Két megszorítás azonban szükségeltetik: a.) Franciaország és Magyarország fejlődése ebben a korszakban is eltérő utat járt be, b.) a Le Chapelier-féle törvény munkaadókról és munkavállalókról, s ez utóbbiak szervezkedéséről szól, mai szóval a szakszervezeti mozgalomról. Ezeket tiltja be, s mivel ez a munkaadóknak kedvező volt, egészen 1864-ig hatályban maradt. Ebből azonban nem következik sem az, hogy Magyarországon sem lehetett szervezkedni, sem pedig az, hogy Hajnóczy ennek ellenére jut, mintegy a francia álláspontot meghaladva az egyesülési szabadság kimondásáig. A törvény szövegét lásd: HAHNER 1999. 181-183., az értelmezésre: HALMAI 1989. , BÓNIS 1954. 200-202.

<sup>82</sup> Erre a következtetésre jut egyébként Bónis is. BÓNIS 1954. 201.

<sup>83</sup> L.: Hitel, Világ, Stádium. SZIÓM CD

<sup>84</sup> Közli: CSIZMADIA 1966. 671.

<sup>85</sup> Az előzmények egyébként az Ellenzéki Nyilatkozat környékén kereshetők. Kossuth iratai között fennmaradtak a Pesten, 1847 március 15-én tartott ellenzéki gyűlés keretében kidolgozott alapelvek, amelynek vonatkozó része így szól: „[a] nemzet köz érdekeinek biztosítékaihoz számítjuk: a nyilvány fentartását s a köz élet minden ágába alkalmazását, valamint a szabad összejöhetség és egyesülés jogának eredeti alkotmányos tisztaságában fentartását.” KLÖM CD

<b>Magyarországi Független Szocialista Párt</b>	kiáltvány pártprogram	1897.09.08.	törvényes meghatározása tiltakozás az egyesülési és gyülekezési jogot korlátozó törvények és rendeletek ellen	N
<b>Magyarországi Szociáldemokrata Párt</b>	pártprogram	1900.04.18.	„teljes és tökéletes egyesülési és gyülekezési jogot”	N
<b>Katolikus Néppárt</b>	választási felhívás	1901.09.06.	„egyesületi és gyülekezési szabadság törvényes biztosítása”	N
<b>Magyarországi Független Szocialista Parasztpárt</b>	pártprogram	1906.03.17.	„egyesülési és gyülekezési jog törvényileg való biztosítása”	N
<b>Országos Földmívelő Párt</b>	pártprogram	1908.04.12.	„gyülekezési és egyesülési jog teljes szabadsága”	N
<b>Nemzeti Munkapárt</b>	kormányprogram	1910.02.19.	egyesülési jog érvényesítése liberálisan történjen	N
<b>Országos Köztársasági Párt</b>	pártprogram-tervezet	1913.04.14.	„gyülekezési, egyesülési...szabadság törvényes és intézményes biztosítása”	N
<b>Egyesült Függetlenségi és 48-as Párt</b>	pártprogram	1913.06.14.	„a gyülekezési és egyesülési jogot... legerőteljesebb törvényes biztosítókkal kívánjuk övezni”	N
<b>Országos Kossuth Lajos Párt</b>	pártprogram-tervezet	1913.09.01.	„gyülekezési és egyesülési jog...törvénybe iktatott szabadsága”	N
<b>Alkotmánypárt</b>	pártprogram	1913.09.14.	„törvényben rendezett egyesületi és gyülekezési jog”	N
<b>Országos Polgári Radikális Párt</b>	pártprogram	1914.06.06.	„gyülekezési és egyesülési szabadság törvényes biztosítása”	I (később)
<b>Keresztény Szociális Néppárt</b>	pártprogram	1918.02.02.	„gyülekezési, egyesülési jog biztosítását”	N

Forrás: MÉREI 1971.

Az egész korszakon végigvonuló, egyesülési joggal kapcsolatos javaslatok, ígérek között két érdekességre figyelhetünk fel: az egyik, hogy szinte kezdettől fogva együtt kezelték a gyülekezési és az egyesülési szabadság kérdését – miként azt napjaink alkotmányai is teszik. A másik: viszonylag korán megjelent és általánossá vált e jogok törvényben való rögzítésének igénye, kormányhoz kerülve viszont már másodrendűnek számított.<sup>86</sup> Két esetben jeleztük, hogy a pártprogramban írt követelések később megvalósultak. A Tisza Kálmán vezette Balközép ugyanis – a bihari pontokat szögre akasztván – 1875-ben kormányt alakíthatott, s ami keveset ígért, azt rendeleti úton meg is valósította. A másik ilyen formáció a Jászi Oszkár fémjelezte Polgári Radikális Párt, amely az őszirózsás forradalmat követően a Károlyi-kormány mögött álló erők egyike lett, s 1914-es elképzeléseit, ha csak pár hónapra is, de meg tudta valósítani.

A későbbi: a két háború, majd az 1945-1989 közti párt- és kormányprogramok elemzésére e helyütt nem térünk ki, ugyanis a dualizmus korában megfogalmazott célokhoz képest többet, jobbat megfogalmazni nem tudtak. Helyette maradjunk inkább az 1918-1919-es eseményeknél.

A polgári demokratikus forradalom, majd a tanácsköztársaság azonban más szempontból is fontos változásokat hozott. Kevésbé ismert, hogy ez utóbbi időszakra tehető Magyarország

<sup>86</sup> Nehezen érthető meg ennek fényében, hogy azon kívül, hogy a törvényi garanciákat követelő pártok egyike sem jutott hatalomra (viszont az abban részt vevők egy része, mint például Apponyi gróf, igen) a vizsgált korszakban, mi akadályozta meg egy ilyen törvény megszületését különös tekintettel arra, hogy ilyen törvény az osztrák részben már 1867 óta létezett. EÖTTEVÉNYI 1913. 51-52.

első írott alkotmányának az elfogadása is,<sup>87</sup> amelyet ráadásul még egy ideiglenes alkotmány bevezetése is megelőzött. A végleges, 1919. június 28-án hatályba lépő alkotmány 9. §-a a dolgozók számára biztosított egyesülési és gyülekezési jogról rendelkezik.<sup>88</sup> Végrehajtására már nem maradt idő, így nem tudjuk biztosan eldönteni, a papírra írt betűk nyomán milyen gyakorlat bontakozott volna ki. Annál többet tudunk a három évtizeddel későbbi alkotmány hasonló rendelkezéseiről, amelyek egyébként a rendszerváltásig hatályban maradtak.<sup>89</sup> Az egyesülési szabadság már alkotmányi szinten is korlátozott volt, de a „szabadság” jelentését alacsonyabb szintű jogszabályok még tovább relativizálták, széles mérlegelési jogkört biztosítva a központi közigazgatási szervek vezetőinek és különösen a belügyminiszternek, a jogértelmezésre.

#### 1.2.2.1.2. Kitekintés: az egyesülési jog megjelenése az európai alkotmányokban a 19. század első felében

Rövid kitekintésünk során négy állam alkotmányos szabályaira vetünk futó pillantást. Franciaországban a 1789-et követően rövid időn belül több alkotmány váltotta egymást. Az Emberi és polgári jogok nyilatkozata konkrétan csak a politikai egyesülések céljáról szól.<sup>90</sup> Az 1791-es alkotmány kifejezetten említi a békés és fegyvertelen gyülekezés szabadságát, amely az egyesülési jog gyakorlásának is előfeltétele.<sup>91</sup> Hasonló rendelkezést találunk az 1793-as alkotmányban is.<sup>92</sup> Az 1795-ös alkotmány viszont több helyen is foglalkozik az egyesülési joggal, egyrészt amikor – valószínűleg az érdekvédelmi szervezkedésekre célozva – úgy fogalmaz, hogy „...egyetlen egyesület sem nyújthat át kollektív petíciókat...”.<sup>93</sup> Másrészt pedig amikor – a mai szabályozáshoz hasonlóan – azt mondja, hogy: „[n]em lehet a közrenddel ellentétes testületeket vagy szövetségeket létrehozni.”<sup>94</sup> Alkotmányok egész sora készül az ezt követő pár évtizedben.<sup>95</sup> Az 1848-as alkotmányt említjük itt csupán, amely már tétélesen szabályozza egy bekezdésben az egyesülési és a gyülekezési jogot.<sup>96</sup> A svájci alkotmány 1848-ból ugyancsak külön cikket szán az egyesülési jog deklarálásának.<sup>97</sup>

<sup>87</sup> Itt jegyezzük meg, hogy teljes mértékben osztjuk Schönwald Pál véleményét, miszerint a polgári demokratikus forradalom idején megalkotott, 1918. november 16-i néphatározat alaptörvény-jellegűnek tekinthető. Mint ilyen, megemlítendő, hogy IV. cikkének 4. pontja felszólította a kormányt az egyesülési és gyülekezési szabadságról szóló néptörvény elkészítésére. SCHÖNWALD 1969. 231-232.

<sup>88</sup> „A burzsoázia uralmának megtörésével elhárult a munkások szabad egyesülési joga utjából minden gát és a Tanácsköztársaság nemcsak megadja a munkásoknak és földműveseknek a legteljesebb egyesülési és szervezkedési szabadságot, hanem egyesülési szabadságuk kifejlesztése és biztosítása céljából minden anyagi és szellemi támogatásban részesíti őket.” TTT 1919.

<sup>89</sup> „A Magyar Népköztársaság a dolgozók társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységének fejlesztése érdekében alkotmányosan biztosítja az egyesülési jogot. A Magyar Népköztársaság feladatainak ellátásában az öntudatos dolgozók szervezeteire támaszkodik. A népi demokrácia rendjének védelme, a szocialista építésben való fokozott részvétel, a kulturális nevelőmunka kiszélesítése, a nép jogainak megvalósítása és a nemzetközi szolidaritás ápolása céljából a dolgozók szakszervezeteket, demokratikus női és ifjúsági, valamint egyéb tömegszervezeteket létesítenek és ezek erőit a demokratikus Népfrontban fogják össze.” 1949:XX. 56. § (1)-(2)

<sup>90</sup> HAHNER 1999. 85.

<sup>91</sup> HAHNER 1999. 116-117.

<sup>92</sup> HAHNER 1999. 317.

<sup>93</sup> HAHNER 1999. 441. 364. pont.

<sup>94</sup> HAHNER 1999. 441. 360. pont. Erre nézve még lásd: JÁNOSI 1867. II. kommentárját a 139. oldalon.

<sup>95</sup> Ezek tartalmát összefoglalóan ismerteti: JÁNOSI 1867. II. 117-172.

<sup>96</sup> „A polgárok társulati joggal bírnak, békésen és fegyver nélkül gyülekezhetnek [...] e jogok gyakorlata embertársaink jogai, szabadsága s a közbátorság határaiig terjed.” Vö.: 1848. november 4-i alkotmány 8. §, JÁNOSI 1867. II. 180.

<sup>97</sup> „A polgároknak joguk van egyesületeket alkotni, a mennyiben ezek sem céljok, sem eszközeiknél fogva nem törvénytelenek és államellenesek. Ezen jog visszaélései ellen a canton törvényhozása teendő meg a szükséges intézkedéseket.” Vö.: 1848. decemberi alkotmány 46. cikk., JÁNOSI 1867. II. 94.

A legkorábbi írott nyomát az egyesülési jog alkotmányban való általános biztosításának Európában Belgiumban találjuk, ahol az 1831-es, többször átalakított alkotmány máig hatályban van.<sup>98</sup>

Anglia sem a korban, sem azóta nem bír írott alkotmánnyal, az egyesülési jog szabályait mégis igen részletesen körüljárták történelmük folyamán, s az sem véletlen, hogy Jánosi Ferenc 1867-ben az európai alkotmányokról szóló kétkötetes művében egy egész kötetet szentelt e történelmi alkotmánynak, s azon belül is kiemelten foglalkozott az egyesülési joggal.<sup>99</sup> Az általa említett jogesetek a chartista mozgalom előzményeit, tehát az egyesülési jog érdekvédelmi oldalát világítják meg, egyúttal támpontot adva a francia alkotmányok értelmezéséhez is, amelyek lényegesen többet foglalkoztak az érdekvédelmi szerveződések alapításának szabadságával, mint egy általános egyesülési jogot rögzítő formula megalkotásával.

#### *1.2.2.2. Az állam és civil szektor közti viszony jogszabályi háttere*

*„A gyülekezési és egyesülési jog a polgárok legkitűnőbb és legszükségesebb közszabadsági joga volna, ha a közösügyes kormányoknak legitimabb Csáky-szalmája nem volna”* – summázta felháborodva a helyzetet az Országos Kossuth Lajos Párt 1913-as programja.<sup>100</sup> S valóban, mint az előbb is láthattuk, 1791-től sokáig hiábavalónak bizonyult minden, törvényi garanciák irányába tett erőfeszítés. Valamiféle, igen kusza és egymásra rakódó szabályozás azonban létezett a területen, melyből, ha az alapjog tartalmát nem is, de az eljárási kérdések többségét ki lehetett olvasni, a helyzet azonban a törvényi szintű rendezéssel sem vált egyértelműbbé. E helyütt csak a sarokpontokat tekintjük át, kutatásaink jelenlegi állását tükröző bővebb tájékoztatást (táblázatos formában) az olvasó a mellékletben talál.

##### *1.2.2.2.1. A jogforrásokról*

Néhány szót még a jogforrásokról. Az országgyűlés által alkotott törvényeket 1945-ig törvénycikknek nevezték. Két országgyűlés között az uralkodó rendeleteket bocsáthatott ki, ezt a 18. század második felében pátensnek nevezték. A pátensek hatályát az 1790-es országgyűlés nem ismerte el (1790:12. tc.), de ettől még ennek kibocsátása egészen a kiegyezésig megszokott dolog volt az uralkodó részéről.<sup>101</sup> A Helytartótanács önálló rendeletalkotási joggal rendelkezett, erre példát a mellékletben többet is találunk.

A kiegyezést követően jogforrásaink között – a gyakorlatot szem előtt tartva – a következő megkülönböztetéseket tesszük. A mai szóval kormányrendeletnek hívott jogforrás egészen 1948-ig a minisztérium (értsd: kormány) által kibocsájtott rendeletként létezett, neve: miniszterelnöki rendelet, rövidítve: ME rendelet. A miniszteri rendeletek között témánk szempontjából 1867-1945 között miniszteri körrendelet és rendelet közt teszünk különbséget. Előbbi általában az egy adott személyi kör egészére, utóbbi pedig egy konkrét személyre nézve bírt kötelező erővel, kivételek természetesen akadtak. E két forma olvadt aztán össze a II. világháborút követően oly módon, hogy a körrendelet hatályához a rendelet elnevezés társult. Találkozhatunk még miniszteri leiratokkal és körlevelekkel, ezek témánk

---

<sup>98</sup> „A belgáknak joguk van társulatokban egyesülni; ezen jogot nem szabad korlátozó rendszabályoknak alávetni.” Vö.: 1831. február 21-i alkotmány, 20. cikk, JÁNOSI 1867.II. 230. A 19. cikk pedig a békés gyülekezési jogot biztosítja.

<sup>99</sup> L. bővebben: JÁNOSI 1867. I. 192-200.

<sup>100</sup> MÉREI 1971. 301.

<sup>101</sup> Vitatkozunk itt Horváth Attila egyébként kiváló könyvének néhány megállapításával, különösen a pátensekről és az 1849-1860 között kibocsájtott kormányrendeletekről írtakkal. HORVÁTH 2006. 147-149.

szempontjából hol általános, hol egyedi hatállyal bírtak, de minden esetben az adott személyi körre nézvést kötelező erővel rendelkeztek. Logika a három utóbbi jogforrás alkalmazása tekintetében nem fedezhető fel. A 20 éves minisztériumi gyakorlattal rendelkező Páskándy János, aki a vizsgált területünkre vonatkozó szabályok egy részének megalkotásában is részt vett, teljes nyugalommal jegyzi meg több esetben is, hogy rendeletet leirattal vagy fordítva módosítanak. A jelölés tekintetében még egy érdekességet emelnénk ki: a körrendeletek, rendeletek esetében több esetben is található római szám a jogforrás elnevezésében, ez tapasztaltunk szerint a témában hatáskörrel rendelkező minisztériumi szervezeti egység számát jelölte (egyesületi ügyekkel például 1848-1945 között biztosan a VII. (közbiztonsági) osztály foglalkozott a Belügyminisztériumban).

A Rákosi-rendszer jogforrásairól is szólnánk röviden. A vizsgálatot leginkább a Magyar Közlöny formájának, tartalmának folyamatos változása nehezíti meg.<sup>102</sup> Ráadásul 1947-ben visszamenőlegesen ún. közigazgatási rendszám bevezetéséről döntöttek, a jogforrásokat ezt követően több esetben nem szám szerint, hanem erre hivatkozással közölték.

Végezetül pedig egy megjegyzés ma létező jogállamunk pár alapelveivel kapcsolatban. A rendszerváltás óta eltelt időszakban az Alkotmánybíróság igen alaposan kimunkálta a jogállam és a jogbiztonság fogalmát és összetevőit, köztük jogszabály megismerhetőségének és nyilvánosságának alapelveit. Véleményünk szerint ennek is köszönhető, hogy a profitorientált „jogszabálmáguskodás” felett győzött a józan ész, és ingyen hozzáférhetővé váltak előbb 2003-tól a CIH-ben közzétett törvények, majd pedig (magyar módra) 2006-tól a hatályos jogszabályok is.<sup>103</sup> Úgy gondoljuk, mindezek ellenére van itt még teendő, így érdemes lenne a lassan szétfosló Magyar Közlönyök joganyagát – legalább rendeleti szinten – ugyancsak digitális formában feldolgozni. Nem csupán pár kutató kedvéért, hanem mert több, jelenleg hatályos jogszabály közvetlen előzménye ezek között található, így a jogszabályok nyilvánossága és megismerhetősége, úgy tűnik, ezekre is vonatkozik.

#### 1.2.2.2.2. *A szabadkőműves pápens*

A társadalom és állam közti szféra mélysége, keretei, s az itt elhelyezkedő formációk kezdettől fogva izgatták a hatalom birtokosait. Az érdeklődés nemegyszer gyanakvásba csapott át, s erre a civil szervezetek – mint láthattuk – nem egy esetben okot is szolgáltatottak, hiszen a mégoly profán célok mentén szerveződő összejövetelek mögött, mint temetések lebonyolítása, már a középkorban is megbújhatott a politika és az önös érdek, ahogy ez például a Kalandos Szövetségnél oly látványosan meg is mutatkozott.

A szabadkőműves mozgalom rituáléja, máig csak részleteiben ismert misztériuma már eleve felkelthette a döntéshozók, jelen esetben II. József érdeklődését, amely egyébként jogforrásba öntve is megnyilvánult. Ez volt a civil szervezetekkel kapcsolatos első jogszabály, az 1785. december 11-i ún. szabadkőműves pápens.<sup>104</sup> A pápens főbb rendelkezései a következők: a.) minden ország fővárosában csak 1 páholy működhet, ennek maximum 2 fiókpáholya lehet; b.)

<sup>102</sup> A vizsgált korszakban (1945. január-1950. január) a Magyar Közlöny több részből tevődött össze, ezeket hol egybeszerkesztve, hol különböztve nyomták. A három fő rész a következő volt: a.) hivatalos lap, b.) rendeletek tára, c.) hivatalos értesítő. A hivatalos lapon belül hivatalos és nemhivatalos rész különíthető el. A civil szervezetek feloszlásáról szóló közlemények eleinte (1945-1946) a hivatalos rész végén, a közlemények között (a pengő-adópengő árfolyam alatt) találhatóak (pl.: MK1945/208.(XII.23.) számban a 13. oldalon). Természetesen a hierarchia itt is érvényesült, elsőként ugyanis mindig a belügyminiszteri közlemények nyitották a sort. 1947-től az említett közlemények lassan elkezdtek előre csúszni, többnyire a 2. oldalra, de 1948-ban már többször is az első oldalon találhatóak (pl.: MK1948/186-187.(VIII.19.)).

<sup>103</sup> Vö.: [www.1000ev.hu](http://www.1000ev.hu), [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu). L. még: az adatvédelmi biztos 153/A/2006. számú ajánlását.

<sup>104</sup> A valódi elsőbbség az alapítványok összeírásáról szóló helytartótanácsi rendeleté, ez azonban csak az alapítványok egy bizonyos körére vonatkozott csak, míg e pápens a személyegyesülések korabeli legmarkánsabb alkotóelemére: a szabadkőműves páholyokra tartalmazott rendelkezéseket.

vidéken csak a kormánysszékkal (hivatallal) rendelkező városokban működhetnek páholyok, de ezek elnöke negyedévente köteles az aktuális tagnévsort, az adott időszakban történő be- és kilépések egyidejű feltüntetésével az illetékes kormánysszéknél leadni és a vezetésben történt változást is bejelenteni; c.) minden más településen páholyok működése tilos; d.) e feltételeken túl a páholyok szabadon gyülekezhetnek, „*minden további vizsgálat, kikérdezés vagy bármily kíváncsiságból eredő kérdezősködés alul mindenkorra fel lesznek mentve.*”<sup>105</sup> A pátens egészéből egyértelműen kitűnik, hogy II. József célja a jogszabállyal a szabadkőműves mozgalom keretek közé szorítása, működésének és tagságának ellenőrzése volt – tulajdonképpen ez utóbbi, ellenőrzési jogkör változik majd végig a 19-20. században.

#### *1.2.2.2.3. Az egyesületi pátens*

Az 1852 őszen megjelent egyesületi pátens területi hatálya a Határőrvidék kivételével az egész országra kiterjedt. A pátens az egyesületek valamennyi formájának megalakítását kormánysszeri vagy császári engedélyhez köti, egyes célokra pedig konkrétan megtiltja egyesület alapítását (1-4. §). Az engedély megadásának feltételeit a jogszabály rögzíti, ezek azonban tág mérlegelési jogkört biztosítanak a hatóságok számára (14. §).<sup>106</sup> Az általános ellenőrzési jogkörből itt már más hatáskörök is kikristályosodnak: a működés szabályszerűségének ellenőrzése, „*országfejedelmi biztos*” kirendelése, feloszlás bejelentésének tudomásul vétele és feloszlás – ez utóbbi esetben halasztó hatály nélküli fellebbezési jog illeti meg az érintettet a belügyminiszterhez (22-26. §).

#### *1.2.2.2.4. A dualizmuskori belügyminiszteri rendeletek*

Az egyesületekre vonatkozó szabályozás szinte kivétel nélkül rendeleti úton történt 1867 és 1918 között. E rendeletek elsősorban az ellenőrzési, felügyeleti jogkör terjedelmével, gyakorlásával, kisebb részben más eljárási szabályokkal, és ezek kihágási szankcionálásával foglalkoztak; közülük most a legfontosabbak tartalmának ismertetésére szorítkozunk, a szankciók tárgyalását minden esetben mellőzve.

- *Az egyesületek ellenőrzése tárgyában kiadott 1394/1873 BM körrendelet.*<sup>107</sup> ideiglenes szabályozásnak indult, egyes részei azonban a II. világháborúig hatályban maradtak. Az egyesületek feletti felügyeleti jog elsődlegesen a törvényhatóságok feladata, ezért minden egyesületi alapszabály egy példányát ott kell megőrizni, s ez alapján rendszeresen ellenőrizni, hogy minden, a közigazgatási területen belül működő egyesület alapszabályszerűen működjék. A törvényhatóságok kötelesek minden, közigazgatási területen belül létező „*egyletek, társulatok és intézetek*” részletes összeírását elkészíteni, s félévente frissítve a minisztériumba felküldeni.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> A pátens teljes szövegét közli: ABAFI 1993. 152-154. Ennek alapján a jogszabály tartalmát tévesen értelmezi: MOT 4/2. 1112., MOTK II/595.

<sup>106</sup> „*Egylet fölállítása végetti engedelem csak úgy adathatik, ha: a.) az egylet célja szabados, és a' törvény szerint valamely egyletnek a tárgyát képezheti; b.) az engedelemért folyamodók személyi viszonyaiknál, vagy a' hol szükséges, vagyoni körülményeiknél fogva is, a' vállalat egyenes létesítése iránt megnyugtatást nyujtanak, vagy legalább is az iránt, hogy tiltott mellékcélokra törekednének, alapos aggály nem létezik; c.) ha a' vállalat terve és csatolmányai a' törvényes kellékekne... és főnforgó köztekinteteknek megfelelnek.*”

<sup>107</sup> RT 1873 131-133.

<sup>108</sup> Ezt a jelentéstételi kötelezettséget a 182.920/1913. BM körrendelet eltörölte, a 88.318/1919. BM körrendelet (RT 1919 1071-1075.) pedig ismét elrendelte, s ez egészen 1945-ig megmaradt.



- *Az egyesületek ellenőrzése tárgyában kiadott 1394/1873 BM körrendelet végrehajtásáról szóló 773/1874. BM rendelet.*<sup>109</sup> ún. egyleti könyvek bevezetését javasolja „mindegyik törvényhatóság központjában és a kerületi előjáróságoknál..., melybe minden újabb egyesület alakulása és megszűnése bejegyeztetvén”.<sup>110</sup>
- *Az egyesületek alakulása tárgyában kiadott 1508/1875 BM körrendelet.*<sup>111</sup> az egyesület csak alapszabályának kormány általi láttamozása után tekinthető megalakultnak. Az alapszabály tervezetét az illetékes törvényhatóság útján kell felterjeszteni. Ha a kormány 40 napon belül nem tesz észrevételt, az egyesület ideiglenesen megalakítottnak tekinthető, teljes hatályúvá azonban ez csak a láttamozást követően válik. Minden alapszabály tervezetébe fel kell venni azt formulát, hogy amennyiben az egyesület működése a az állam vagy a tagok vagyoni érdekeit veszélyezteti, a kormány a működését felfüggesztheti, és vizsgálatot követően fel is oszlathatja.<sup>112</sup>

#### 1.2.2.2.5. Egyesületekkel kapcsolatos törvények 1912-1922

Kevésbé ismert, de a dualizmuskori egyesületi szabályozás egy nagyon szűk szeletét törvények tartalmazzák, így például ama híres, a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában született 1868. évi 44. törvénycikk a magánegyesületek nyelvhasználatáról is rendelkezik.<sup>113</sup> Törvényi szint adott felhatalmazást 1912-ben a háború esetére szóló kivételes intézkedések bevezetésére.

- Ez volt a *háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912:63. törvénycikk.* Ennek alapján háború esetén a minisztérium (értsd: kormány) rendeleti úton, „*az állam biztonsága szempontjából*” új egyesületek vagy fiókegyesületek alakítását megtilthatta; a már létező egyesületek és azok tagszervezetei taggyűléseit ellenőrizhette, működésüket korlátozhatta vagy felfüggeszthette; sőt, minden, közigazgatási ellenőrzés alatt nem álló civil szerveződés (vö.: **táblázat**) rendőrség általi ellenőrzését lehetővé tette, amennyiben „*az a gyanú merült fel, hogy működésük törvénybe, rendeletbe vagy alapszabályaikba ütközik, avagy államellenes irányzatot vesz*” (9. §). Az ilyen gyanú beigazolódása esetén e szervezetek gyűlései megtiltathattak vagy feloszlatathattak.<sup>114</sup>
- A Károlyi-kormány – az egyesülési jogot korlátozó rendeletek hatályon kívül helyezését követően – *az egyesülés és gyülekezés szabadságáról szóló 1919. évi III. néptörvény*<sup>115</sup> megalkotásával, ha rövid időre is, de megvalósította régóta érlelt elképzeléseit.<sup>116</sup> A mindössze kilenc hónapig<sup>117</sup> hatályban lévő törvény végrehajtására nem került sor, hatása is inkább jelképes, mint valódi, hiszen az ország szétesése közben az egyesülési szabadság kérdése másodlagos fontosságúnak tűnhetett. A 4

<sup>109</sup> RT 1874 209-210.

<sup>110</sup> Az egyleti könyvek azonosak a későbbi jogszabályokban található egyleti törzskönyvekkel.

<sup>111</sup> A körrendelet megszületésének politikatörténeti hátterét l.: KOZÁRI 2003. 298-300.

<sup>112</sup> Ez az ún. hivatalos záradék, amelyet egészen az 1950-es évekig megtalálhatunk az alapszabályokban. Érdemes lenne megvizsgálni, hogy pontosan meddig és milyen tartalommal alkalmazták.

<sup>113</sup> Vö.: 1868:44. tc. 26. §.

<sup>114</sup> A kormány a háború alatt többször is élt a felhatalmazással. L. bővebben: PÁSKÁNDY 1930. 131-141.

<sup>115</sup> A néptörvény nem más, mint a népkormány által kibocsájtott jogforrás. E kérdésben Romsics Ignác és Schönwald Pál álláspontja között eltérés van, mi jelen esetben az utóbbi véleményét támogatjuk. L. még.: SCHÖNWALD 1969. 99-109., 233-235., ROMSICS 2001. 117.

<sup>116</sup> A Polgári Radikális Párt 1914-es pártprogramján kívül az egyesülési és gyülekezési jog szabályozása konkrétan szerepelt az 1918. október 23-án megalakult Magyar Nemzeti Tanács október 26-i proklamációjában, és a Károlyi október 31-i kormányprogramjában. Bővebben l.: SCHÖNWALD 1969. 266-267.

<sup>117</sup> A törvényt 1919. január 5-én hirdették ki az Országos Törvénytárban, és 1919. szeptember 30-án helyezte hatályon kívül az egyesülési és gyülekezési jogról szóló 5084/1919. ME rendeletében (RT 1919 729-730.) a Friedrich-kormány.

paragrafusból álló törvény három rendelkezését említenénk: a.) egyesület megalakításához, működéséhez semmiféle hatósági bejelentés vagy engedély nem szükséges; b.) a törvény megalkotja a jogképes egyesület fogalmát; c.) az egyesületek jegyzékét a bíróság vezeti, amely, ha a szervezet célja büntetőtörvénybe nem ütközik, köteles az egyesületet bejegyezni. Bővebb magyarázat e tömör, ám forradalmian új jogszabályhoz nem is szükséges! Talán csak pár észrevételt tennénk. E törvény a jelenleg hatályos törvény közvetlen előzményének tekinthető, mind szellemében, mind az eljárási rendelkezéseiben. Az anyagi jog tekintetében pedig megállapíthatjuk, hogy a jogirodalom által már kidolgozott jogi személy elmélet itt lépett át a gyakorlati alkalmazás mezejére. E rövid harmadik szakasz egyúttal az egyesület fogalmának első hazai jogalkotási kísérleteként is értelmezhető, ugyanis világosan kimondja, hogy az egyesület bár tág fogalom, de ezen belül létezik egy szűkebb értelmezése, amelyet törvényi szintre emel, s amelyhez definíciót rendel: jogképes az egyesület, „ha jogszabályokat alkot, vezetőséget választ, és a bíróság kérelmére az egyesületek jegyzékébe bejegyzí”.<sup>118</sup>

- Utolsóként a *Trianoni Békeszerződés katonai rendelkezései között foglalt egyes tilalmak és korlátozások végrehajtásáról szóló 1922:11. tc.* pár szakaszával foglalkozunk. A Magyarország államterületét, külső és belső szuverenitását egyaránt sértő trianoni békeszerződés (annak 111-112. §§-ai)<sup>119</sup> következtében a nemzetgyűlés a törvény 6-9. §-ában az egyesületek alakításával, ellenőrzésével kapcsolatos rendelkezéseket alkotott, ezek egy része azonban a dualizmus idején már rendeleti szinten létezett. A törvény, amellet, hogy a katonai (értsd: revíziós) célokat szem előtt tartó mindenfajta szerveződést megtilt, véleményünk szerint egy egyesületi definíciót is létesít, amikor így rendelkezik: „bármily egyesület és mindennemű, bármely más néven szereplő polgári szervezet, csak... láttamozott alapszabályok, szabályzatok, illetőleg szabályok alapján működhetik”. Vagyis egyesület az a szervezet, amely láttamozott alapszabályokkal rendelkezik. Most már csak egy pillantást érdemes vetni a néptörvény egyesület-fogalmára, hogy látható legyen a különbség. Ott az egyesületek teljesen tág köre működhet, melyek közül a jogképeseket bíróság tartja nyilván, itt pedig egyesület csak az lehet, akit a közigazgatás (azon belül is elsősorban a belügyminiszter) annak tart. Ez egy óriási változás, nemcsak a Károlyi-kormány, de a dualizmuskori felfogáshoz képest is. A törvény a kormányon belül szentesít egyfajta hierarchiát, amely szokásjogi alapon már a kiegészítést követően létezett: az egyesületek és „mindennemű, bármely más néven szereplő polgári szervezetek” alapszabályainak láttamozása elsődlegesen a belügyminiszter, illetve – eltérő törvényi rendelkezés esetén – a belügyminiszterrel egyetértésben más szakminiszter hatáskörébe tartozik.<sup>120</sup> Végül pedig még egy új előírással találkozhatunk a 9. §-ban, miszerint a láttamozó miniszter évente köteles az általa láttamozott alapszabállyal működő<sup>121</sup> szervezetek jegyzékét<sup>122</sup> közzétenni a hivatalos lapban.

#### 1.2.2.2.6. Törvényi és rendeleti szabályozás a két háború között

<sup>118</sup> Csak lábjegyzetben merjük megjegyezni: elgondolkodtatónak tűnik, hogy a törvényt a Tanácsköztársaság érintetlenül hagyta. Eretnek véleményünk szerint ennek egyik oka az, hogy a Magyar Tanácsköztársaság mind céljaiban, mind vezetőiben közelebb állt például a polgári demokratikus forradalomhoz, mint a későbbi Rákosi vagy Kádár-rendszerhez.

<sup>119</sup> L.: GERŐ é. n. 185.

<sup>120</sup> Ezt a rendszert bontja majd le pár hónap alatt belügyminiszterként Rajk László. Vö.: DOMANICZKY 2008.

<sup>121</sup> Tehát nem csak az adott évben láttamozottakat, hanem minden évben a teljes listát.

<sup>122</sup> A jegyzék adattartalma is szabályozott: egyesületek címe, székhelye, elnök, alelnök(ök), titkár(ok), pénztárnok(ok) és valamennyi választmányi tag neve.

Az 1918-1941 közötti rendeleti szabályozás néhány jellegzetes vonását mutatjuk be. Az egyesületekre vonatkozó joganyagban törvény is található, a háború után hirhedtté vált 1938:17. tc., amelyet éppen a civil szektor felszámolásában játszott szerepe miatt ott is elemzünk. Nem térünk ki viszont a *honvédelemről szóló 1939:2. tc.* által biztosított, kivételes hatalom esetére szóló felhatalmazás alapján kiadott, az egyesülési szabadságot korlátozó rendeletekre, mert ezek témánk szempontjából másodlagos jelentőséggel bírnak.

- *az egyesülési és gyülekezési jogról szóló 5084/1919. ME rendelet* a Horthy-korszak alapjogszabálya, bár mindezidáig e tény értékelés nélkül maradt. Legfontosabb rendelkezése – azon kívül, hogy hatályon kívül helyezte a polgári demokratikus forradalom, valamint a Tanácsköztársaság egyesületi szabályait – a 4. §-ban található. Ez fenntartja a háború kirobbanását megelőző napon – tehát 1914. július 27-én – hozott egyesületalapítási (ideértve a helyi csoportokat is) tilalmat, amely alól a belügyminiszter kivételes esetben, közérdekből eltérhet. Ez a jogszabály 1955-ig hatályban volt!
- *a Trianoni Békeszerződés katonai rendelkezései között foglalt egyes tilalmak és korlátozások végrehajtásáról szóló 1922:11. tc. végrehajtásáról szóló 45.093/1922. BM körrendelet*: a fent említett egyesületi jegyzék tartalmát és felküldésnek időpontját rögzíti, egyúttal a törvényben előírt adattartalom alkalmazását rendeli el az egyleti könyvek vonatkozásában is. Itt álljunk meg egy pillanatra, s rögzítsük: manapság helyi szinten ún. civil adatlapokkal dolgoznak az önkormányzatok, mint ezt majd később látni fogjuk. Nézzük meg azonban, milyen adattartalmat kértek eredetileg, a dualizmus alatt, s milyen a két háború között, hogy az egykori és jelenlegi módszert össze tudjuk majd vetni. A civil adatlap őst, mint láthattuk, az 1394/1873. BM körrendelet honosította meg, ez az egyesület címét, székhelyét, megalakulásának időpontját, a hatósági engedély számát és a tagok számát tartalmazta. Ez az adattartalom egészült most ki és maradt meg változatlanul az egész korszakban az 1922:11. tc. 9. §-a alapján a következő adatokkal: egyesületek címe, székhelye, elnök, alelnök(ök), titkár(ok), pénztárnok(ok) és valamennyi választmányi tag neve.
- A korszak egyesületi szempontból talán legnagyobb hatású jogszabálya, afféle egyesületi kódex jelleggel Klebelsberg Kunó gróf belügyministersége alatt született. Túlzás nélkül mondhatjuk, hogy ha szellemiségében az 1919:III. néptörvény, akkor felépítésében és szerkezetében pedig *az egyesületi alapszabályok általános kellékeiről szóló 77.000/1922. BM rendelet*<sup>123</sup> tekinthető jelenleg hatályos egyesületi törvényünk előképe. A rendelet célja is az átfogó szabályozás megalkotása, összefoglalni „*azokat az általános elveket, illetve szervezeti alaki kellékeket, amelyeket a joggyakorlat minden egyesületi alapszabálytól megkíván.*” Csak a legfontosabb tartalmi elemek és a mai szabályozáshoz képest elűtő jegyek ismertetésére szorítkozunk. A rendelet három részre bomlik, az első ezek közül négy fejezetbe foglalva (általános rendelkezések;<sup>124</sup> a tagokról;<sup>125</sup> az egyesület intéző szerveire vonatkozó rendelkezések;<sup>126</sup> vegyes rendelkezések<sup>127</sup>) részletezi az alapszabályok

<sup>123</sup> RT 1922 233-240.

<sup>124</sup> Ezen belül szabályozandó: az egyesület címe, székhelye, működési területe, pecsétje, hivatalos nyelve, jelvénye, célja(i), a cél elérésére szolgáló eszközök, az egyesületi vagyona vonatkozó rendelkezések.

<sup>125</sup> Itt kötelező elemek: a tagok osztályozása, a tagfelvétel általános kellékei, a tagfelvétel módja(i), a tagok jogai és kötelességei, a tagság megszűnésének módja(i), a törlés és kizárás elleni 15 napos jogvesztő határidőn belüli jogorvoslatról szóló tájékoztatás.

<sup>126</sup> Ide tartozik: a közgyűlés és fajtáinak (rendes, rendkívüli) szabályozása, a rendkívüli közgyűlés összehívásának módja, a közgyűlés határozatképessége, a kizárólagos közgyűlési hatáskörök, a választmány és hatásköre, a választmányi határozatok elleni 15 napos jogvesztő határidőn belüli jogorvoslatról szóló tájékoztatás, a választmány utalványozási jogkörének terjedelme, a számvizsgálóbizottság és a tisztikar

tartalmi elemeit, szinte ugyanazon sorrendben és tartalommal, mint amilyenek ma egy egyesületi alapszabálytól elvárhatók. Itt nyer jogszabályi rendezést – még ha közvetve is – az az elv, hogy az egyesületnek jogi személy is tagja lehet, mint az egyébként jogszokásként már évtizedek óta létezett (II/9. pont).<sup>128</sup> A rendes közgyűlést évente egyszer össze kellett hívni, s megállapításra kerültek a kizárólagos közgyűlési hatáskörök, valamint a közgyűlés és a megismételt közgyűlés határozatképességének szabályai is. Minden esetben kötelező volt a számvizsgálóbizottság megalakítása, míg manapság ez egy bizonyos éves bevételhez van kötve. Szabályozták a fiókegyesületek alapításával kapcsolatos kérdéseket, s rögzítették, hogy fiókegyesület csak olyan helyeken alakulhat, „*ahol az anyaegyesületnek legalább husz tagja állandó lakással bír.*” Nem határoztak viszont meg minimális taglétszámot az anyaegyesület vagy általában az egyesület alapítása esetére, itt a gyakorlat beérte annak a kimondásával, hogy „*egy eredményesen működni kívánó egyesülethez tehát ennél [20 főnél – D. E.] jóval több kell. Vannak azonban egyesületek, amelyek alakításához 20-nál kevesebb tag is elégséges...*”<sup>129</sup> A kormány ellenőrzési jogköre pedig ismét tovább bomlott: az összeolvadás vagy másképpen fúzió, illetve az önkéntes feloszlás, valamint az egyesületi vagyon hova fordításának tárgyában kelt közgyűlési határozat jóvá hagyása immár egyaránt belügyminiszteri hatáskörbe tartozott.<sup>130</sup>

- Hamarosan megjelent egy módosító rendelet, az egyesületi alapszabályok általános kellékeiről szóló 77.000/1922. BM rendelet kiegészítéséről szóló 9900/1923. BM körrendelet.<sup>131</sup> Ez még egy új fogalmat hozott be a már megreformált eljárásba: a függeléket. Az alapszabály-módosítás vált általa egyszerűbbé, ugyanis ha a tagság a már láttamozott alapszabályok „*csak jelentéktelen kis részét módosítja, az alapszabályok teljes átszövegezése helyett a módosításokat függelékbe is lehet foglalni.*” Vagyis nem kell az egész alapszabályt egy kis változtatás miatt újra benyújtani, hanem elegendő csak a konkrét módosító rendelkezéseket.

#### 1.2.2.2.7. Az egyesületek felszámolásának jogi háttere 1945-1950

Most pedig tekintsük át a civil szektor felszámolása során alkalmazott fontosabb jogszabályokat és azok tartalmát.<sup>132</sup>

- Az ipartestületekről és az ipartestületek országos központjáról szóló 1932. évi VIII. tc.<sup>133</sup> a törvény és annak is csak a 36.§-át használták – a 7330/1946 ME rendelettel

---

összetétele, feladat- és hatáskörei, a pénztáros és az ellenőr anyagi felelőssége (ez itt a magánjog körébe tartozó kérdés), egyéb önkormányzati szervek összetétele és feladatai.

<sup>127</sup> Rendelkezni kell e körben: a fiókegyesületekről, az alapszabálymódosításról, a fúziós, a feloszlást, a vagyon feletti rendelkezést kimondó közgyűlési határozatok minisztériumi jóváhagyásáról szóló rendelkezés, végül pedig a hivatalos záradék.

<sup>128</sup> Azonban ne gondoljuk azt, hogy itt gazdasági társaságok vagy más egyesületek tagságáról volt szó. Elsősorban – mint a gyakorlati példákból látni fogjuk – városok és más települések alapító tagként való belépése volt az általános.

<sup>129</sup> PÁSKÁNDY [1930] 26.

<sup>130</sup> Ennek ismeretében válik érthetővé, az 1945 és 1950 között működő a magyar belügyminiszterek határozatainak sokfélesége. Bővebben: DOMANICZKY 2008.

<sup>131</sup> RT 1923 372-374.

<sup>132</sup> Részletesebben l.: DOMANICZKY 2008.

<sup>133</sup> Hatályos: 1932. június 15. A 36. § szövege: „*az ipartestület közgyűlése az ipartestület feloszlását nem mondhatja ki. De ha megállapítja, hogy az ipartestület a reáharuló feladatokat ellátni nem tudja, kérheti az ipartestület feloszlását. A kereskedelemügyi miniszter mind ebben az esetben, mind akkor is, ha hivatalból nyer megállapítást, hogy valamely ipartestület kötelességeinek megfelelni nem tud, az ipartestületet feloszlathatja és tagjait az érdekelt ipartestületeknek, valamint a kereskedelmi és iparkamarának és az ipartestületek országos*

együtt – és csupán 1949 őszén és decemberében az ipartestületek felosztatásánál. A ME rendelet alkalmazására azért volt szükség, mert a tc. eredetileg a kereskedelmi miniszter hatáskörébe utalta az ipartestületek felosztatását, de így már a belügyminiszter is léphetett.

- *Az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megtorlásáról szóló 1938:17. tc.*<sup>134</sup> a törvény kimondja, hogy egyesület vagy „bármily más megjelölésű szervezet” csak a belügyminiszter, illetve az illetékes más miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben gyakorolt láttamozását követően működhet (vagyis az egyesületnek írott alapszabállyal kell rendelkeznie, és ezt a belügyminiszternek mindenképpen látnia kell) (1.§). A törvény megadja az alapszabály és tilos egyesület fogalmát (1. § (3) bekezdés, 2. §). A tilos egyesületeket a belügyminiszter, illetve az illetékes más miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben „haladéktalanul felosztatja és vagyonát közjóléti célokra fordítja” (3.§). A törvény kihágási (a mai szabálysértés) tényállásokat rögzít (4-9. §§).
- *Az egyesületek működésének fokozottabb felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló 181.000/1937. BM körrendelet.*<sup>135</sup> elsősorban eljárási kérdésekkel foglalkozik.<sup>136</sup> A belügyminiszteri láttamozást igénylő egyesületi iratokat (alapszabályok, egyes közgyűlési határozatok) a közgyűlést követő naptól számított 30 napon belül a miniszternek fel kell küldeni (1. pont). A láttamozási kérelemhez mellékelni kell: az alapító tagok és a vezetőség névjegyzékét 4 példányban (foglalkozás, lakcím, születési hely és idő, vallás, szülők neve), illetve meg kell adni az egyesület állandó vagy ideiglenes címét (2. pont). A rendelet szabályozza az adatváltozások bejelentési határidejét, a különböző esetekben benyújtandó kérelmek számát (3-4. pont). A 6. pont egy igen tág körben mérlegelhető fogalmat használ: „Ha az egyesület működését elfogadható indokból ideiglenesen szüneteltetni kívánja [...] a szüneteltetés engedélyezését a belügyminisztertől kérnie kell”. Az indokok elfogadhatósága e szerint a miniszter tetszése szerint változott. A szüneteltetési kérelem elmulasztásának igazgatási szankciója volt: a működését egy éven túl engedély nélkül szüneteltető szervezetet a belügyminiszter feloszlathatta. A 7. pont kihágási tényállásokat tartalmaz, a 9. pedig a bejelentési és adatszolgáltatási kötelezettséget az egyesületek helyi szervezeteire is kiterjesztette.
- *A fasiszta politikai és katonai jellegű szervezetek felosztatásáról szóló 529/1945. ME rendelet.*<sup>137</sup> az első, háborút követően alkotott jogszabály, amely történetünkben közvetlen szerepet kap. Megalkotását az 1945. január 20-i moszkvai fegyverszüneti

---

*központjának meghallgatása után más ipartestületbe, illetőleg ipartestületekbe utalhatja be. A felosztatott ipartestületeknek fel kell számolnia. A felosztatott ipartestület kötelezettségeinek teljesítése után fennmaradó vagyon hovafordítása iránt az illetékes kereskedelmi és iparkamarának és az ipartestületek országos központjának meghallgatása után a kereskedelemügyi miniszter rendelkezik.”*

<sup>134</sup> Hatályos: 1938. május 29. Pár mondat a hatályba lépésről. E dátumokat a jogszabályok alapján általában magunk számoltuk ki. Ha rendelkeztek róla, korabeli szóhasználattal a kihirdetés napját jelölték, amely eltérő rendelkezés híján egybe esett a hatályba lépés dátumával. Más esetben a kihirdetéshez képest bekövetkező adott napot vagy időpontot adták meg a hatályba lépés időpontjául, de mint látható, volt példa a visszaható hatályra is, vagyis amikor a jogszabály által a hatályba lépés napjaként megadott dátum a kihirdetést megelőző időpontra esett. Eppen ezért, az egységes értelmezés érdekében minden esetben a hatályba lépés napját adjuk meg, nem törődve sem a kihirdetés, sem a későbbi hatályon kívül helyezés időpontjával.

<sup>135</sup> Hatályos: 1938. május 8.

<sup>136</sup> E szabályokat eddig elsősorban az egyesületi alapszabályok általános kellékeiről szóló 77.000/1922. BM rendelet tartalmazta. Ez a rendelet közvetlen szerepet nem játszik a vizsgált korszak felosztatásaiban, viszont egyik módosítása: a 289.000/1946 BM rendelet igen.

<sup>137</sup> Hatályos: 1945. március 17.

egyezmény 15. pontjában<sup>138</sup> foglaltak teljesítése tette szükségessé. A kormány feloszlatta a „magyar területen lévő összes Hitler-barát, vagy más fasiszta politikai, katonai jellegű szervezeteket, valamint az egyéb olyan szervezeteket, amelyek az Egyesült Nemzetekkel ellenséges propagandát folytatnak vagy folytattak, tekintet nélkül arra, hogy működésük alapszabályszerű vagy attól eltérő volt-e. Az első bekezdésben felsorolt szervezeteknek működést kifejteni tilos.” (1.§). Ilyen jellegű egyesületek, szervezetek a jövőben sem alakíthatók (2.§). A 3. § 25 pontban tételesen felsorolja a feloszlásra kerülő egyesületeket. E szám természetesen a többszöröse is szóba jöhet érintettként, hiszen sok szervezetnek voltak helyi csoportjai szerte az országban. A 6. szakaszt fontosnak tartjuk ismét szó szerint idézni: „Ha a törvényhatóság első tisztviselője az első § alá tartozó olyan szervezet, párt, egyesület vagy társaság létezéséről szerez tudomást, amely a 3. §-ban nincsen felsorolva, köteles azt haladéktalanul jelenteni a belügyminiszternek, aki a feloszlásra szükséges intézkedést megteszi.” Vagyis ez az első ránézésre egzakt szöveggel rendelkező jogszabály, már megalkotásakor széles diszkrecionális jogkört biztosított feloszlás tekintetében a belügyminiszternek. Az összesen nyolc szakaszból álló jogszabálynak van egy fontos, három szakaszból álló módosítása, ezt az időrendiségtől eltekintve itt ismertetjük:

- *A fasiszta politikai és katonai jellegű szervezetek feloszlásáról szóló 529/1945. ME rendelet kiegészítése tárgyában kiadott 3830/1946. ME rendelet.*<sup>139</sup> az 529/1945 ME rendelet (alaprendelet) 1. §-a alá eső szervezetek feloszlása tekintetében, az 1938:17. tc. 3.§-ától eltérően, minden esetben a belügyminiszter jár el (1.§).<sup>140</sup> A belügy győzelme azonban még csak részleges volt, ugyanis a feloszlattott szervezetek vagyonáról szóló döntés kérdésében megmaradt az osztott hatáskör, igaz, a sorrenden történt egy csavar, és a végső döntés a szaktárcától a BM-hez került. Erről szól a módosító rendelet 2. § (1) bekezdése: az alaprendelet 3. és 6. §, illetve jelen módosító rendelet 1. §-a alapján feloszlattott minden szervezet „vagyonának hovafordítása kérdésében az érdekelt miniszterrel egyetértve a belügyminiszter határoz.” További változás, hogy míg az alaprendelet nem tartalmaz felhatalmazást, a módosító rendelet végrehajtásáról a belügyminiszter gondoskodik.
- *Az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megtorlásáról szóló 1938:17. tc. egyes rendelkezéseinek módosítása és kiegészítése tárgyában kiadott 7330/1946 ME rendelet.*<sup>141</sup> e rendelet révén vált teljessé a belügyminiszter hatalma a civil szektor

<sup>138</sup> Vö.: az egyezményt becikkelyező 1945:V. törvény 1.§: „Magyarország Kormánya kötelezi magát, hogy haladéktalanul feloszlattja a magyar területen lévő összes hitlerbarát, vagy más fasiszta politikai, katonai és katonai jellegű, szervezeteket, valamint az egyéb olyan szervezeteket, amelyek az Egyesült Nemzetekkel szemben ellenséges propagandát folytatnak és a jövőben nem tűri meg ilyen szervezetek fennállását.” (CIH CD)

<sup>139</sup> Hatályos: 1946. április 21.

<sup>140</sup> Vagyis itt egy joghézag megszüntetése címén a belügyminiszter fontos kizárólagos jogositványra tett szert. Egyrészt ugyanis az 529/1945 ME 1. §-a csak a kormányt említette, itt viszont már konkrét tárcához rendelődik a hatáskör, másrészt pedig szabad kezét kapott a belügy a tilos egyesületek feloszlása tekintetében is, amelyek egy ennél tágabb kört képviseltek.

<sup>141</sup> Hatályos: 1946. június 28. Érdemes itt megemlíteni, hogy jogszabályi hierarchia akkor is létezett, vagyis törvényt csak törvénnyel lehetett alapesetben módosítani. A rendkívüli helyzetre tekintettel azonban a Nemzetgyűlés az 1945:XI. törvény 15. §-ában a korábban megalkotott jogszabályok tekintetében határozott időre szóló felhatalmazást adott a kormánynak a rendeleti úton történő kormányzásra. E szerint: „A minisztérium az állam gazdasági, pénzügyi és közigazgatási rendjének biztosítása érdekében rendelettel megtehet a rendkívüli helyzetben szükséges bármely magánjogi, büntetőjogi, közigazgatási és a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb rendelkezést és evégből a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthat meg, kivéve a Nemzetgyűlés által alkotott törvényeket. E felhatalmazás alapján az állam főhatalmi szervezetét vagy annak működését érintő rendelkezéseket kibocsátani nem lehet. A kiadott rendeletek a Nemzetgyűlésnek - annak legközelebbi ülésén - utólagos jóváhagyás céljából bemutatandók. E §-ban foglalt felhatalmazás érvénye 1946. március hó 1-én megszűnik és megszűnik esetleges kormányváltás esetén is.” Ezt a felhatalmazást, kisebb

felett. Az 1. § szerint „*egyesület vagy bármely más megjelölésű szervezett személyegyesülés, tekintet nélkül tárgyára és alapszabályszerű céljára a belügyminiszter főfelügyeleti hatáskörébe tartozik.*” A szakminisztériumot illetően a belügyminiszternek már csak értesítési kötelezettsége volt (15 napon belül) az adott intézkedést követően.

- *Az egyesületek működésének felülvizsgálata tárgyában kiadott 20.165/1945. BM rendelet.*<sup>142</sup> egy igen fontos előírásokat tartalmazó rendeletről van szó, bár a közvetlen feloszlásokhoz alig-alig használták.<sup>143</sup> A rendelet az egyesületek vezetősége számára előírta egy „*kimerítő jelentés*” készítését és a hatályba lépéstől számított 30 napon belüli felterjesztését a következő témakörökben: a.) az egyesület működésének ismertetése 1939. január 1. óta; b.) „*érvényesültek-e politikai szempontok az egyesület működésében?*” (állást foglalt-e az egyesület nemzetiszocialista, fasiszta és más demokráciaellenes pártok vagy mozgalmak kérdésében vagy a baloldali pártok és ezek tagjai elleni üldözések, a népellenes törvények és háborúba való belépés vagy a hadviselés kérdésében); c.) kik és milyen tisztséget viseltek 1939. január 1. óta az egyesületben, ez idő alatt történt-e személyi változás, ha igen, mi okból és mikor; d.) az egyesület vezetősége és az egyesület működését befolyásoló személyek 1939. január 1. óta eltelt időben „*sértette-e a magyar nép érdekeit, igazolásuk megtörtént-e és milyen eredménnyel, folyik-e ellenük népbírósi eljárás, miért és milyen eredménnyel?*”; e.) a háború vége óta tett-e és milyen intézkedést az egyesület annak érdekében, hogy „*az egyesület működését a demokratikus szellemmel összhangba hozza és a nemkívánatos*” személyeket egyesületből eltávolítsa (1.§). A 6. § szerint a belügyminiszter saját hatáskörében, illetve az illetékes miniszterrel egyetértve dönt az egyesület további működéséről. Ez utóbbi hatáskörmegosztásra is vonatkozott a 7330/1946 ME rendelet, így a belügyminiszter mindössze bő egy évig volt kénytelen másokkal együttműködni e kérdésekben.
- *A tűzoltóság és a tűzrendészet újjászervezéséről szóló 10.280/1945. ME rendelet.*<sup>144</sup> A rendelet 1. § (2) bekezdése szerint „*az önkéntes tűzoltó testületek a jelen rendelet hatálybalépésével megszűnnek*”. A 19. § (1) bekezdése szerint pedig – szintén a hatályba lépéssel egyidejűleg – megszűnik a Magyar Országos Tűzoltó Szövetség és a törvényhatósági tűzoltó szövetségek. A végrehajtásra „*az érdekelt miniszterekkel egyetértve*” a belügyminiszter kapott felhatalmazást. Érdeemes egy pillanatra végignézni, hogy ez a felhatalmazás hogyan is nézett ki a gyakorlatban. Annak ellenére, hogy a rendeletben *expressis verbis* kimondták az egyesületi formában működő önkéntes tűzoltó testületek feloszlását, 1946-ban hozzáálltak a tételes, határozati úton történő megszüntetésnek is. 1946-1947-ben e feloszlások egyedül az 1938:17. tc-re hivatkozással zajlottak, 1948-ban egyszerre hivatkozták az 1938-as törvényt a 7330/1946 ME-vel (ezt pedig a 3830/1946 ME-vel), majd pedig 1949-től csak a két ME rendelet alapján fejezték be a tűzoltó szervezetek felszámolását. A jogszabályok váltakozása tükrözi a hatáskörök változását is. A 7330/1946 ME 2. §-ának második mondata ugyanis az akkoriban közkeletű szófordulattal úgy rendelkezett, hogy a rendelet „*hatálybalépésével minden ellentétes jogszabály hatályát*

---

változtatásokkal, hosszabbították meg rendszeresen, egyre hosszabb időközönként egészen 1949. december 31-ig. L.: 1946:VI. tv., 1946:XVI. tv., 1946:XXVIII. tv., 1947:VIII. tv., 1947:XVI. tv., 1947:XXVI. tv., 1948:XXIV. tv., 1948:LVI. tv.

<sup>142</sup> Hatályba lépett: 1945. július 17. Módosította a 20.200/1945 BM rendelet (hatályba lépett: 1945. július 22.), de ez vizsgálatunk szempontjából érdemi rendelkezést nem tartalmazott.

<sup>143</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy hasonló vizsgálatot írtak elő a Tanácsköztársaság bukása után is. Vö.: 15.008/1920. VII. BM körrendelet. PÁSKÁNDI [1930] 150-151.

<sup>144</sup> Hatályos: 1945. november 13.

veszti”. Így a 10.280/1945 ME azon szakasza is, amely a belügyminiszter mellett esetlegesen más minisztereknek engedett bebeszólást a feloszlításokba.

- *Az egyesületi alapszabályok általános kellékeiről szóló 77.000/1922. BM rendelet módosítása és kiegészítése tárgyában kiadott 289.000/1946. BM rendelet.*<sup>145</sup> A visszaható hatályú jogalkotás szép példája ez a rendelet, tekintettel arra, hogy 1946. május 16-án, a MK1946/110. számában hirdették csak ki. Közvetlen hatása a feloszlításokra nem volt, a módosítások az egyesületek helyi csoportjainak jogállásával foglalkoznak. A fő cél a jogi személyiséggel rendelkező helyi csoportok önálló egyesületté alakulása, illetve a nem jogi személyiségű helyi csoportok alapszabályainak a rendelet előírásainak megfelelő átalakítása (9-10.§§). Adminisztratív intézkedések sora nehezítette ennek teljesítését, így a benyújtandó mellékletek száma és adattartalma (4. §). A 6. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a belügyminiszter az egyesület feloszlításának vagy működése felfüggesztésének alapjául szolgáló bármely okból a helyi csoporttal szemben is eljárhat. A 6. § (4) bekezdése szerint pedig ha a belügyminiszter az egyesületet feloszlatja, működését felfüggeszti, avagy az egyesület feloszlik, további miniszteri rendelkezés vagy a feloszlást kimondó közgyűlés külön rendelkezése nélkül is az egyesület helyi csoportjait is feloszlottnak kell tekinteni. Ez a közigazgatási oldalról ésszerű intézkedés a tévedés lehetőségét csökkentette. Erdei Ferenc még egy alkalommal a Magyarországi Németek Szövetsége 133 helyi csoportját oszlatta fel egyszerre, s netalán egy ilyen felsorolásba (nyomdai) hiba csúszott, egy-egy szervezet akár meg is úszhatta a véget!
- *A vadásztársaságok alapszabályainak elkészítése és láttamozás végett való felterjesztése tárgyában kiadott 291.684/1946. BM rendelet.*<sup>146</sup> A rendelet 1. §-án már látszik, hogy mikor készült. A vadásztársaságok – méghozzá minden vadásztársaság – az alapszabályait láttamozás végett a belügyminiszterhez köteles felterjeszteni. A kérdésben szakminiszternek tűnő földművelésügyi minisztert csak a már láttamozott alapszabályok egy példányát kapja majd meg (3. § (1) bekezdés).<sup>147</sup> A rendelet a vadásztársaságok számára a melléklet szerinti alapszabályminta használatát írja elő, azonban ennek felterjesztését követően a láttamozásról szóló döntésig is csak akkor működhetnek, ha a 20.165/1945 BM rendelet által előírt adatszolgáltatási kötelezettségüknek eleget tettek vagy ha alapszabályukat a földművelésügyi miniszter már korábban láttamozta. Az e feltételeknek megfelelni nem tudó egyesületek esetében a rendelet 4. § (2) bekezdése egyértelműen és tömören fogalmaz: ezek „működését... meg kell akadályozni”. E rendelet közvetlen feloszlítás alapjául nem szolgált, viszont 1947 őszén kelt módosítása igen.
- *A vadásztársaságok alapszabályainak elkészítése és láttamozás végett való felterjesztése tárgyában kiadott 291.684/1946. BM rendelet kiegészítése tárgyában kiadott 450.000/1947. BM rendelet.*<sup>148</sup> Egy újabb adminisztratív akadályként a rendelet a felterjesztendő alapszabályok mellékleteként előírja a Magyar Vadászok Országos Szövetsége (MVOSZ) elnökségének a vadásztársaság megalakulásával kapcsolatos állásfoglalásának becsatolását, sőt, annak pótlólagos benyújtását (1. §). Az alakuló közgyűlést követő 30 napon belül a vadásztársaság köteles megalakulását az

<sup>145</sup> Hatályos: 1946. május 1. Módosította vizsgált időszakunkban a 438.300/1947 BM rendelet (hatályos: 1947.május 22.), közvetlen szerepe az intézkedésekben nem mutatható ki.

<sup>146</sup> Hatályos: 1946. július 30.

<sup>147</sup> A használni rendelt alapszabály-minta 25. §-a jól rögzíti a miniszterek közti erőviszonyok eltolódását: „A vadásztársaság felett a főfelügyeleti jogot a magyar belügyminiszter gyakorolja. Szakszemponatok tekintetében a Magyar Földművelésügyi Miniszter is felügyeletet gyakorol [...] a vadásztársaság működésének felfüggesztésére vagy feloszlítására javaslatot tesz a Magyar Belügyminiszternek.” MK1946/171.(VII.30.) 9. o.

<sup>148</sup> Hatályos: 1947. október 19.



MVOSZ-nél bejelenteni, s taglétszámát is közölni (2. §), valamint tagjaival az MVOSZ kérdőívét kitöltetni, majd a rendőrséggel igazoltatni, aztán az MVOSZ-nak visszaküldeni (3. §).

#### 1.2.2.2.8. Egyesületekre vonatkozó keretjogszabályok 1951-1989

A feloszlató határozatokat 1945. augusztus 9. és 1951. január 21. között közölte a hivatalos lap: a Magyar Közlöny. A feloszlással egyidejűleg, mint láttuk, megindult egy újfajta civil szektor felépítése is, itt most az ezzel kapcsolatos főbb, közjogi területen alkotott jogszabályokat vesszük sorra, egyes alacsonyabb szintű jogforrásokat pedig más fejezetben vizsgálunk meg.

- *Az egyesületekről szóló 1955:18. tvr.* az alkotmány már idézett 56. §-ában foglaltak részletes kifejtését tartalmazta (az egyesület céljáról szóló 1.§), többi részét tekintve azonban szerkezetileg követi ekkor hatályon kívül helyezett (16.§ (1) bek.) elődjét, a 77.000/1922. BM körrendeletet. Az egyesület megalakításánál a tvr. újítása az egyesületi minimum-taglétszám meghatározása tíz főben, és egy – e kritériumot is magában foglaló – egyesület-definíció megalkotása.<sup>149</sup> A közgyűlés határozatképességére vonatkozó rendelkezések megegyeznek a ma hatályos szabályozással, kimondásra került továbbá az országos egyesület mellett a helyi egyesület jogi személyisége is (9. §). A tvr. „*Az egyesület felügyelete és ellenőrzése*” cím alatt meghatározza a felügyeleti jog jogosultját, illetve annak feladatkörét. A megelőző években rossz hírnévre szert tett belügyminiszter név szerint nem kerül említésre, a szövegből és az előzményekből azonban tudható, hogy a hatalom elsődlegesen az ő kezében maradt még akkor is, ha a tvr. így fogalmaz: „...*ha pedig az egyesület alapszabályszerű célja több minisztérium területét érinti, a leginkább érdekelt minisztérium (országos hatáskörű szerv) a többi minisztériummal (országos hatáskörű szervvel) egyetértésben gyakorolja*”<sup>150</sup> az országos egyesületek feletti felügyeletet (a helyi egyesületek a járási, városi, illetve megyei tanács vb hatáskörébe tartoztak, erről bővebben l.: **3.3.4. pont**).<sup>151</sup> A feladatok is módosultak némiképp, s ebben az új katalógusban nagyrészt az 1945 után a gyakorlatban kikristályosodott hatáskörök nyertek jogszabályi megerősítést. Mindezekre tekintettel nézzük a felügyeleti szerv feladatait (bár a tvr. így nevezi, ezek inkább hatáskörök): a.) a nyilvántartásba vétel (országos és helyi egyesület); b.) az ellenőrzés (az alapszabályszerű működés, illetve a vagyonkezelés általános ellenőrzése); c.) egyesületi határozatok megsemmisítése (ha törvényellenes vagy „*egyébként a dolgozók érdekeit sértő*” határozatról van szó); d.) egyesületi önkormányzat felfüggesztése, felügyelőbiztos kirendelése (ha az egyesület vezetése az egyesület működését veszélyezteti, illetve ha a vezetés tevékenysége a az alapszabállyal ellentétes); e.) egyesület feloszlata (ha az egyesület működése sérti vagy veszélyezteti „*a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét,*

<sup>149</sup> „*Egyesület akkor jön létre, ha legalább tíz személy az egyesület megalakulását önként és együttesen elhatározza, alapszabályát írásba foglalja, ügyintéző és képviselő szerveit kirendeli és az egyesületet az annak működési köre szerint illetékes felügyelő szerv nyilvántartásba veszi. Az egyesületek mint országos vagy helyi egyesületek működnek.*” (2. § (1)-(2) bekezdés). Nem nehéz észrevenni, hogy jogszabályunk fogalma átmenetet képez a múlt és jelen között: taglétszám, önkéntesség és írott alapszabály mellett tovább létezik a közigazgatási felügyelet intézménye. Végül megjegyezzük, hogy a helyi egyesület nem azonos a helyi csoporttal.

<sup>150</sup> 1955:18. tvr. 12. §

<sup>151</sup> Csak említés szintjén térünk ki rá, hogy az országos hatáskörű szervek megjelenése a felügyeleti jog körül a szervezetrendszer túlburjánzásának, illetve a korábban egységes felügyeleti jogkör (és az ezzel járó felelősség) szétforgácsolódásának egyik bizonyítéka.

illetőleg a tagok érdekét”); f.) az egyesület megszűnésének megállapítása és nyilvántartásból törlése („ha az egyesületnek egy évnél hosszabb idő óta szervei nincsenek és alapszabályszerű működést egyébként sem fejt ki”).<sup>152</sup>

- Az egyesületek feletti felügyeleti jogkör gyakorlásáról szóló 1957:3. tvr. felhatalmazása alapján – a forradalmat követő átmeneti időszakban – az egyesületek feletti felügyelet és ellenőrzés szabályozásáról szóló 3/1957. Kr. a fegyveres erők és közbiztonsági ügyek minisztériumához helyezte át az összes felügyeleti hatáskört.<sup>153</sup>
- A polgári törvénykönyvről szóló 1959:IV. törvény hatályba lépése – tekintettel arra, hogy annak 68-80. §§-ai a társadalmi szervezetekre és az egyesületekre vonatkozó szabályozást is tartalmaztak – szükségessé vált az 1955-ös egyesületi tvr. újrakodifikálása, mégpedig olyképpen, hogy „...az egyesületek polgári jogi viszonyait meghatározó szabályokat továbbra is a Ptk. tartalmazza, az államigazgatási jogi jellegű kérdéseket pedig korszerű, új jogszabály rendezze” – miként azt az egyesületekről szóló 1970:35. tvr. javaslatához készült indokolás ki is fejtette.<sup>154</sup> A tvr.-ből így a Ptk.-ba kerültek át az egyesület létrejöttére, működésére és megszűnésére vonatkozó szabályok. A felügyeleti jogkör gyakorlása területén szintén történtek változások. Míg az 1955-ös tvr. csak az eltérő szabályozás lehetőségét biztosította a fegyveres és rendészeti szervek tagjainak egyesületi tagságával kapcsolatban (3.§ (4)), addig az 1970-es tvr. már egyértelműen az illetékes miniszter hatáskörébe utalta e kérdés eldöntését és egyúttal az ilyen szervek tagjai által alakított helyi szervezetek felügyeletét is e miniszter látta el (3. § (4), 5. § (3)). Az 1950-es tvr. által létesített kettős felügyeleti rendszerben is történtek változások, ezeket lentebb elemezzük majd. Az eddig létezett ellenőrzési hatáskörön belül a belügyminiszter egy további, általános ellenőrzési hatáskört kapott, nevezetesen annak az ellenőrzését, hogy csak nyilvántartásba vett szervezet folytathasson egyesületi tevékenységet.<sup>155</sup> A felügyeleti szervek már létező ellenőrzési jogkörükön belül további jogosítványokhoz jutottak: az egyesület alapszabályszerű működése és vagyonkezelésének ellenőrzése során az egyesület munkájáról jelentést kérhettek, ügyvitelét, pénzkezelését, zárszámadását és költségelőirányzatát is vizsgálat alá vonhatták.<sup>156</sup> A többi felügyeleti jogkör az 1955-öshöz képest változatlan maradt, még ha egyes szabályokat, mint például a feloszlattal és megszűnés megállapításával kapcsolatosakat ezután a Ptk. tartalmazta.<sup>157</sup> Még két dolgot emelnénk ki: a felügyeleti hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos jogorvoslati szabályok korszakunkban itt jelennek meg jogszabályi szinten először (9.§). S van még egy érdekesség: a 10. § (2) bekezdése,<sup>158</sup> amely

<sup>152</sup> Itt jegyezzük meg érdekességként, hogy a tvr. az országos egyesületek számára – alapszabályukban meghatározott struktúrára és hatáskörökre tekintet nélkül – általános hatáskört biztosított helyi csoportjaik működésének felfüggesztése vagy akár feloszlattaluk felett is (13. § (4)). Ez a „kvázi felügyeleti hatáskör” kezdetben az általános felügyeleti szerv előzetes engedélyével, 1970-től viszont már annak kikérése nélkül, szabad tetszés szerint volt gyakorolható egészen 1989-ig.

<sup>153</sup> Ez egészen 1960. május 1-ig, a Ptk. I. hatályba lépéséig így maradt (vö.: 1960:11. tvr. 96. § (1) bekezdés).

<sup>154</sup> TRGY 1970. 154.

<sup>155</sup> Ez azt is feltételezi, hogy a belügyminiszter számára minden más szerv köteles volt adatot szolgáltatni, hogy e hatáskörét fennakadás nélkül gyakorolni tudja.

<sup>156</sup> E további jogosítványok leginkább a gyakorlat jogszabályi elismerésének tekinthetők, nem pedig új jogosítványnak. Az „ügyletkezelés megtekintése” és az „engedelem (láttaozás) megtagadása” már az egyesületi pátens szövegében megtalálható (22. §). Ez utóbbi jogkört a gyakorlat „láttaozás megtagadása” néven ismerte, de a jogszabályban ismételtlen csak most nevesítették „nyilvántartásba vétel megtagadása” címszó alatt (7. § (2)). A gyakorlatra lásd például: MK1949/202 (IX.28.), MK1949/266 (XII.22.), bővebben pedig: DOMANICZKY 2008.

<sup>157</sup> Vö.: Ptk. 77. § (1970. november 4-i állapot).

<sup>158</sup> „A társadalmi szervezet vagy más - e törvényerejű rendelet hatálya alá nem tartozó - szervezet keretében működő szervre (klubra, körre stb.) akkor kell e jogszabály rendelkezéseit alkalmazni, ha egyesületi

egyrészt utal rá, hogy egyesületekhez hasonló szerveződések továbbra is léteznek, másrészt pedig ezek egy csoportját a tvr. hatálya alá kívánja vonni. A szabály újnak tűnik, az indokolás szerint is,<sup>159</sup> pedig már 1922-ben létezett (l. fentebb: 1922:11.tc. 6-9. §§), csak elfelejtették hatályon kívül helyezni.<sup>160</sup> Így e rendelkezést értelmezni csak a korábbival összevetve lehet. Ennek alapján pedig úgy tűnik, hogy az 1922-ben általánosan belügyminiszteri felügyelet alá helyezett civil szervezetek felett a felügyeleti jogkör szétvált és beszűkült: egyrészt az 1970-es tvr. általános szabályai alapján a tevékenységi kör szerint illetékes miniszterek között oszlott meg, másrészt pedig nem az összes, hanem a tvr. hatálya alá nem tartozó szervezeteken kívül eső tagokat is tömörítő szervezetekre terjedt ki (vagyis egy vállalati nyugdíjasklubra vagy olvasókörre nem).

- Az 1970-es tvr-t 1989-ig kétszer<sup>161</sup> módosították: először az *egyesületekről szóló 1970:35. tvr. módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981:29. tvr.* Az új és módosuló rendelkezésekből – a politikatörténet ismeretében – kiolvashatók a rendszer válságának jelei. További szervek kapnak megosztott vagy új hatásköröket (így például a munkásőrség országos parancsnoka (3.§ (6))), a felügyeleti szervek – nyilvántartáson és feloszlataison kívüli – hatásköreiket országos egyesületekre vagy egyesületi szövetségekre ruházhatják át (5.§ (4)).<sup>162</sup> A felügyeleti szerv feladata pár tekintetben módosul: egyrészt már nem csak az egyesület alapszabályszerű, hanem törvényes működését is ellenőriznie kell (7.§ (1)), másrészt viszont – s ez a fontosabb – az egyesületek megalakítását célzó szervezkedést a felügyeleti szervnek be kell jelenteni,<sup>163</sup> s az a szervezőmunka megszüntetésére is felhívhat, ha véleménye szerint a megalakítani kívánt egyesület célja a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi vagy gazdasági rendjével ellentétes (2. § (2)).<sup>164</sup>

#### 1.2.2.2.9. A főfelügyeleti jog tartalma és differenciálódásának vázlata 1785-1989

Az egyesületi közjog jogtörténeti szempontú áttekintéséből úgy tűnik, hogy az állam civil szervezetekhez való mindenkori viszonyát a (fő)felügyeleti jogon keresztül lehet legkönnyebben megközelíteni.

A civil szervezetek feletti felügyeleti jog az általános állami felügyeleti jogkör egyik vetülete; eredete a múlt kódébe vész. A hatalom mindenkori birtokosa azonban érthetően elsődlegesen információhoz kívánt jutni a különböző társadalmi csoportokról, másodsorban pedig magának kívánta fenntartani a döntést e csoportok szerveződésével, működésével kapcsolatban.

II. József már bemutatott pátense pont e célokat, mindenekelőtt pedig a tisztánlátást szolgálta, amikor egy negyedéves jelentést kért a tagokról, és meghatározott helyekhez kötötte a

---

*tevékenységet folytat, különösen, ha önkormányzattal és gazdasági önállósággal rendelkezik és tagja nemcsak az említett szervezethez tartozó személy lehet, illetőleg tevékenysége nemcsak e szervezet tagjaira terjed ki.*

<sup>159</sup> Az indokolás szerint „ezeknek a helyzetere bizonytalan, megfelelő felügyeletük jelenleg nem biztosított.” TRGY 1970. 155.

<sup>160</sup> Ez csupán a 2007. évi LXXXII. törvénnyel történt meg.

<sup>161</sup> A második módosítást az 1983:27. tvr. tartalmazta.

<sup>162</sup> Itt hozott egyedül változást – vagy inkább a bürokrácia további növelését, a hatáskörök és a felelősség további elmosását – az 1983:27. tvr., amikor úgy rendelkezett, hogy minisztertanácsi vagy miniszteri hozzájárulással az országos egyesületek és helyi csoportjaik feletti felügyeletet társadalmi szervezet is elláthatja.

<sup>163</sup> Azt pedig, hogy a bejelentés megtörtént, külön még a belügyminiszter ellenőrizte (6.§).

<sup>164</sup> Más szabályokból is látható az idők változása. Az 1970-es tvr. 7. § (4) bekezdése szigorúan fogalmaz: „az egyesület külföldi szervezettel csak a felügyelő szerv engedélyével léphet kapcsolatba [kiemelés tőlem – D.E].” A módosítás 1981-ben viszont így szól: „Az egyesület külföldi szervezetnek csak a felügyelő szervezet engedélyével lehet a tagja [kiemelés tőlem – D.E].” TRGY 1970. 154., TRGY 1980. 149.

páholyok működését. Az uralkodó ekkor még általános, közelebből ki nem bontott felügyeleti jogkörét a közigazgatás központi szervein keresztül gyakorolta.

A főfelügyeleti jog terjedelme azonban az idők során előbb vertikálisan, majd horizontálisan is differenciálódott. Utóbbi értelemben a felügyeleten belül kikristályosodó hatásköröket, előbbin pedig e hatáskörök különböző közigazgatási szinteken történő gyakorlását értjük.

Az eredeti, csupán központi szinten gyakorolt modellel szemben már a reformkorban észlelték, hogy a legtöbb információt a civil szervezetekről legpontosabban és leggyorsabban elérni helyi szinten lehet. Mai értelemben tulajdonképpen a szubszidiaritás elvének felismeréséről volt szó, amikor például az 1845-ös egyleti összeírást a törvényhatóságokra támaszkodva készítették el. A neoabszolutizmus ideje ebből a szempontból visszalépés, mert minden eszköz visszakerült a császárhoz és a központi közigazgatáshoz. Ez a centralizáció azonban csak ideiglenesen volt fenntartható, így a kiegyezést követően egy, az egyesületi felügyeleti jog gyakorlásából adódó feladatokat a közigazgatás mindkét szintje között megosztó modell alakult ki és állandósult – egészen 1989-ig. Ennek keretében a nyilvántartási feladatok egy részét (egyesületek összeírása, egyesületi alapszabályok nyilvántartása, egyleti könyv vezetése, majd a szocializmus alatt a helyi egyesületek nyilvántartása) elsősorban a törvényhatóságok látták el,<sup>165</sup> e fondok a megyei levéltárak többségében most is jól kutathatók. A felügyeleti jogkör másik részét, így a megalakuláshoz adott engedélyt, vagyis a láttamozást mindvégig a központi közigazgatás szintjén gyakorolták. Előbb az uralkodó, aztán a Helytartótanács, 1848/49-ben és 1867-től a felelős magyar minisztérium, azon belül pedig elsődlegesen a belügyminiszter.

A belügyminiszter ez irányú hatáskörei kezdetben szokásjogon alapultak, és általánosak voltak. A különböző jogszabályok ebből az általános hatáskörből szakítottak ki egy-egy darabot más miniszterek számára (például: a kereskedelmi miniszter vasúti egyletek feletti felügyeleti jogköre – 1914:17.tc.). 1922-ben azonban a belügyminiszter elsőbbségét törvénybe foglalták, ez volt a már fentebb elemzett 1922:11. tc. E szerint a nem belügyminiszteri felügyelet alá tartozó szervezetek esetében az illetékes miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben gyakorolja felügyeleti jogkörét. Ezt az állapotot az 1938:17. tc. is megerősítette. A háború alatt, 1943-ban újraosztották a felügyelettel kapcsolatos egyes hatásköröket a miniszterek között, ez azonban nem volt hosszú életű.<sup>166</sup> A háború után ugyanis a magyar belügyminiszterek egyik fő politikai törekvése a teljes civil szektor feletti kizárólagos felügyeleti hatáskör megszerzése volt. Ezt végül Rajk Lászlónak sikerült elismertetnie a 7330/1946 ME rendelet révén, s e hatalmánál fogva tudta – a kormányon belüli kisebbségi kommunista álláspontot érvényesítve – a hazai civil szektort szinte egymagában felszámolni.

A diktatúra kiépülése és a régi civil szektor eltűnése után azonban nem volt már szükség korlátlan belügyminiszteri hatáskörre, így az szépen osztódásnak indult előbb a minisztériumok, majd a minisztériumok és egyesületek, végül pedig ezen túlmenően a társadalmi szervezetek között is, hogy aztán 1989-re már se egyértelmű feladatköri, se hatásköri, se pedig felelősségi viszonyokat ne lehessen megállapítani. A hatáskörök megosztása is időről időre változott a közigazgatás két szintje között.<sup>167</sup>

A felügyeleti hatáskör horizontális megosztásának kezdetei hasonlóképpen a 18. század végén-19. század elején keresendők.

---

<sup>165</sup> Voltaképpen az egész korszakra igaznak bizonyult Szapáry gróf belügyminiszterként, az egyik körrendelet előszavában írt megállapítása: „a törvényes felügyelet joga és kötelessége az egyletek felett elsősorban a törvényhatóságot illeti...” RT 1875.

<sup>166</sup> Vö.: A főfelügyeleti jogkör változásáról szóló 185.000/1943. BM körrendelet RT 1943. 299. Az 1936-1944 közötti, témánkba vágó joganyag elemzését l.: DOMANICZKY 2008f.

<sup>167</sup> Vö.: az országos és a helyi egyesületek nyilvántartására vonatkozó szabályokat 1955-ben, 1970-ben és 1981-ben.

Az egyesületekkel kapcsolatos felügyeleti hatáskört 1848 előtt a Helytartótanács, s azon belül a közbiztonságot érintő ügyekkel foglalkozó ügyosztály, gyakorolta. A Helytartótanács, illetve a király felügyeleti jogköréről az általunk ismert első jogforrás a Helytartótanács 1845. január 7-i rendelete, amely minden egyesületi alapszabály uralkodói jóváhagyását írta elő.<sup>168</sup> Az egyesületi pátens véleményünk szerint általában véve egy igen jól kimunkált szabálynak tekinthető.<sup>169</sup> Láthattuk, hogy ebben már a felügyeleti jogon belül a már ismert uralkodói engedélyen túlmenően több jogosítványt nevesítettek: a működés szabályszerűségének ellenőrzése, biztos kirendelése, a feloszlás bejelentésének tudomásul vétele, feloszlás joga, valamint működés engedélyezésének<sup>170</sup> megtagadása. A dualizmus korában jelenik meg a működés felfüggesztése kifejezés, de ez valószínűleg azonos hatáskört jelent az egyesületi pátens biztos kirendelését lehetővé tevő passzusának tartalmával. Az 1922-es rendeletben és kiegészítésében az összeolvadás, az önkéntes feloszlás, valamint az egyesületi vagyon hova fordításának tárgyában kelt közgyűlési határozat jóváhagyásával, valamint a függelék láttamozásával kapcsolatos hatáskörök találhatók. A 181.000/1937. BM körrendelet pedig a működés szüneteltetésével kapcsolatos belügyminiszteri hatáskörrel kapcsolatban tartalmazott rendelkezést. A felügyeleti jogkör a horizontális csúcsot azonban szintén 1945 és 1951 között érte el. A gyakorlatban ekkor az eddig említett valamennyi hatáskörben hoztak feloszlató határozatokat. **(melléklet, táblázat)** Talán nem véletlen, hogy a felügyeleti jogkör tartalmának egyik legsikerültebb kibontása pont az 1955:18. tvr-ben található. Utolsóként említendő az egyesület megalakításához szükséges szervezőmunka megtiltásával, illetve megszüntetésére történő felhívással kapcsolatos hatáskör,<sup>171</sup> amelyek kiérlelésére már nem maradt 1989-ig idő.

### *1.2.3. Az egyesületi magánjog változási tendenciái*

A magánjog területére csupán rövid kitérőt teszünk, mert jelen munkánk szempontjából az állam, illetve a közigazgatás és a civil szektor kapcsolatrendszerének alakulása az elsődleges fontosságú. Az egyesületi magánjog viszont az adott szervezet és tagja, vagy a tagok, illetőleg több szervezet egymásközi jogviszonyait szabályozza.

E szabályozás hosszú ideig, a 19. század végéig tulajdonképpen csak minimális és elsősorban szokásjogi maradt, eltekintve természetesen az optk. neoabszolutizmus korabeli alkalmazásától. A magánjogi dogmatikát főképp a jogirodalom és a gyakorlat alakította ki, de egyesületről és alapítványról beszélve a jogtudósok is csupán az előbb már bemutatott, közjogi jellegű szabályokat citálták és elemezték.<sup>172</sup>

A joghézagok általánosak voltak, nem véletlenül írta Kolosváry, hogy „*[e]gyesületi jogunk egyáltalában nem lévén szabályozva, eltekintve a közjogi megalakulás és ellenőrzés rendeletri*

<sup>168</sup> A Helytartótanács e rendeletét közli: TÓTH 2005. 229. Valószínűleg erre utal – más dátummal – MEZEY 1998<sup>2</sup> 200. is.

<sup>169</sup> Talán nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk, hogy a hazai civil szektor számához, méretéhez és megoszlásához képest túl cizellált és korát meghaladó szabályozás született. Nem véletlen, hogy például a feloszlás bejelentésének kötelezettsége jogszabályi szinten csak 1922-ben kerül újra említésre, míg a láttamozás megtagadása (akkoriban: engedelem megtagadása) csak az 1970:35. tvr-ben említetik meg ismét. Vö.: 77.000/1922 BM körrendelet, 1970:35. tvr.

<sup>170</sup> A 20. században e hatáskör láttamozás megtagadása néven volt ismert, jogszabályi szinten nyilvántartásba vétel megtagadása elnevezéssel 1970-ben jelenik csak meg ismét. Hasonló, de nem mégsem azonos e jogkörrel a nyilvántartásból törlés fogalma, amelyet a gyakorlat 1945 után már ismert, de csak 1955-ben vált az írott joganyag részévé.

<sup>171</sup> Zavaró egyébként, hogy a tvr. voltaképp két, hasonló hatáskörrel beszél, anélkül azonban, hogy ennek dogmatikáját legalább nagy vonalakban kidolgozta volna.

<sup>172</sup> Itt jegyzendő meg, hogy a már ismert jogszabályok között elvéve magánjogi jellegű szabályok is találhatók. Így például a 77.000/1922. BM körrendeletben, ahol a pénztáros pénzkezelésért való felelősségére találunk rendelkezést.

szabályozásától – a gyakorlat *per analogiam legis* kezeli mindazokat az eseteket, melyeknél egyesületről, egyesületi jogviszonyokról, az egyesületek megszűnéséről és vagyonában való jogutódlásról szó van.”<sup>173</sup>

A polgári törvénykönyv megalkotásának tervét már a 1848-ban törvénybe foglalták,<sup>174</sup> de az ennek alapjául szolgáló résztervezetek kidolgozása csak 1880 után indult meg. Ezek, az erőteljes német hatást mutató munkák már mind a személy-, mind a vagyonösszeségek magánjogi szabályainak összegzésére és rendezésére törekedtek. Törvény azonban a legkiválóbb jogtudósok minden erőfeszítése ellenére sem született, s e tervezetek és alkotóik számára némi vigaszt csak azok bírói gyakorlatba történő felszívódása jelenthetett. A Ptk-t végül 1959-ben fogadták el, s szabályai közt nem csak az egyesület, de már a társadalmi szervezet is helyet kapott. Alapítványról ekkor már nem beszélhetünk, mert e formáció – kicsit más jogtechnikai módszerek alkalmazásával – szintén a diktatúra áldozatául esett.<sup>175</sup>

Ezt követően a polgári törvénykönyv ezen része 1989-ig szinte teljesen érintetlen maradt. Az egyetlen jelentős változás az alapítvány 1987-es felbukkanása volt.

Még egy kérdésre szükséges a magánjog tárgyalásánál kitérni, s elsősorban azért itt, mert a témát főleg a 20. század első felében a magánjogi jogirodalom boncolgatta,<sup>176</sup> s nyomában újabban néhányan.<sup>177</sup> Itt egy eddig nem vizsgált elhatárolási szempontot említenénk a 20. század első felére vonatkozóan, amely alapján legalább egyes jogtudósok véleménye összeegyeztethetővé válik. Arról van szó, hogy az egyesület mikortól tekinthető megalakítottnak (vagy máshonnan nézve: mikortól nyeri el a jogi személyiséget). Az elmélet háromfajta lehetőséget ismert: a.) szabadalakulás rendszere;<sup>178</sup> b.) engedélyezési (másképpen koncessziós) rendszer;<sup>179</sup> c.) normatív szabályok rendszere.<sup>180</sup> A dualizmuskori gyakorlatról Kolosváry egyértelmű diagnózist adott: „[h]ogy e három rendszer közül szokásjogunk melyiket követi: határozottan megjelölni, mert a felállított keretekbe gyakorlatunk nem illeszthető bele pontosan: nem lehet.”<sup>181</sup> Végül, az 1875 óta töretlen láttamozási gyakorlat alapján arra az álláspontra helyezkedik, hogy „a látszólagos szabadalakulás rendszere alatt voltaképp az engedélyezési rendszer rejlik...”<sup>182</sup>

---

<sup>173</sup> KOLOSVÁRY 1911. 215.

<sup>174</sup> Vö.: 1848:15. tc.

<sup>175</sup> Itt csupán az *alapítványokra* vonatkozó kérdések szabályozásáról szóló 1949:2 tvr-re és az *alapítványokra* vonatkozó kérdések szabályozásáról szóló 1949:2 tvr. végrehajtása tárgyában kiadott 4245/1949. MT rendeletre hívnánk fel a figyelmet. Bővebben: DOMANICZKY 2008.

<sup>176</sup> Vö.: MÁRKUS 1898., EREKY 1900., KOLOSVÁRY 1911., SZLADITS 1940.

<sup>177</sup> HALMAI 1990 és 2003.

<sup>178</sup> A szabadalakulás rendszere szerint minden egyesület megalakításánál fogva jogi személy is lesz egyúttal, kivéve, ha ezt az alapszabályban külön kizárják.

<sup>179</sup> Az engedélyezési rendszerben jogi személyiséget csak az az egyesület kaphat, amelynek ezt az állam külön engedélyezi.

<sup>180</sup> A normatív feltételek rendszerénél a jogi személyiséget az egyesület oly módon szerzi meg, hogy az alakulásra jogszabályban megszabott előfeltételek meglétét, teljesítését igazolja a hatóság előtt, és ha ezeknek eleget tett, a hatóság nem tagadhatja meg a működés engedélyezését (pl.: az alapszabály láttamozását), amely egyúttal a jogi személyiség elismerését is jelenti.

<sup>181</sup> KOLOSVÁRY 1911. 211.

<sup>182</sup> KOLOSVÁRY 1911. 212. A kérdés egyébként az Mjt. kodifikátorait is foglalkoztatta, s csak érdekességként jegyezzük meg, hogy az 1919. évi III. néptörvény által behozott bírósági nyilvántartás előzménye ide nyúlik vissza. Az Mjt. 1900-as verziójának készítésekor ugyanis már azzal számoltak, hogy a gyakorlat a közeljövőben a valódi szabadalakulás felé mozdul el, s így a jogi személyiség megalakulása szempontjából a magánjogi értelemben vett megalakulás lesz az elsődleges, s a közjogi-rendészeti jellegű pedig csupán formalitás. Ha viszont így lesz, a gazdasági életben az egyesület már a formális közjogi jóváhagyás nélkül is részt vehet, a forgalom biztonsága érdekében e magánjogi személyiség létrejöttét ezért a járásbíró által vezetett egyesületi könyvbe való beiktatáshoz kellene kötni. Maga az Mjt. viszont a normatív feltételek rendszerének bevezetése, és a jogi személyiség elnyerésének bíróság általi, konstitutív megállapítása mellett tört lándzsát. Vö.: INDOKOLÁS 1901. 20-22. §.

Kolosvárynak igaza van, de igaza Szladitsnak is, annak megfelelően, hogy 1922 előtti vagy utáni időszakot nézünk. Szladits 1940-ben, vagyis a Kolosváry munkájának megjelenését követően három évtizeddel úgy látja, hogy „[sz]okásjogunk a szabad testületalakítás rendszerét ismeri el irányadónak.”<sup>183</sup> Ez a kijelentés azonban a közjogi gyakorlattal mindeddig feloldhatatlan ellentétbe vezetett, annak ellenére, hogy csak így tudjuk visszatekintve is megmagyarázni, hogy a személyegyesülések jogi személyiségének rendezése miért nem merült fel eddig jogszabályi szinten. Az eddig az egyesületi magánjog és közjog szerepéről is szóló, végtére már önmagáért való és meddő viták helyett Szladits másképpen közelít, igaz, az akkor hatályos joganyag erre lehetőséget is ad. Az egyesületi közjog ugyanis „nem az egyesület megalakulásához, hanem szabályszerű működéséhez kívánja meg az alapszabályok láttamozását.”<sup>184</sup> Azaz láttamozási rendszer ellenére létezhet szabadalakítási rendszer Magyarországon.<sup>185</sup>

A problémakör végül a II. világháborút követően jutott nyugvópontra, amikor az 1955:18. tvr. 2. §-ának definíciójával végül a jogalkotás hosszú időre – tulajdonképpen napjainkig – a normatív feltételek rendszerének álláspontjára helyezkedett.

#### *1.2.4.A közigazgatás és a civil szervezetek kapcsolatának gyakorlata a kezdetektől 1989-ig*

Témánk egyik kulcsfontosságú területéhez értünk. Az eddig elmondottak alapján láthattuk, hogy a magyar közigazgatás a kezdetektől kapcsolatba került, kapcsolatban állt a civil szervezetekkel. Láthattuk azt is, hogy a – felügyeleti jogkör gyakorlásából eredő – hatáskörök vertikálisan, időszakonként változó terjedelemben oszlottak meg a közigazgatás központi és helyi szintje között.

A hatóságok azonban nem csak alakulás, felügyelet és ellenőrzés, hanem működésük közben is találkoztak a civil szervezetekkel, amelyek egyes hiánypótló feladatokat is elláthattak, amelyekhez esetenként valamiféle támogatás is szükségeltetett. Másfelől azonban – különösen a kiegyezést követően, a felelős minisztérium felállásával – a döntéshozók is felismerték a civil szervezetekben a hatalom gyakorlása szempontjából rejlő előnyöket. Ezek köre mindig változott, de például a dualizmus idején ilyen kiemelt cél lehetett a magyar nyelv terjesztésének támogatása, amelyre több egyesület is alakult. Konkrét adataink ezekre nézve egyelőre nincsenek, de valószínűsíthető, hogy tevékenységüket központi, illetve helyi szintű támogatások is segíthették alkalomadtán. Ilyen volt a szegényügy, a jótékonyosság, melyről kevéssé ismert, hogy törvényi úton is a jótékony intézetekre (melyek közé értették akkoriban az egyesületek egy részét is) testálták az ezzel kapcsolatos feladatokat. Ilyen volt a tűzoltás, de a tudományos ismeretterjesztés is, amelyekre viszont szintén jogszabályi és konkrét, törvényhatósági bizottsági adatokkal is rendelkezünk. Vagy egyre inkább a lokálpatriotizmus és a 20. század fordulójától egyre inkább a sport is. A támogatásnak azonban a gyakorlatban sokkal kifinomultabb formái léteztek, mint manapság, ezek feltárásához azonban pusztán a korabeli jogszabályok nem adnak kellő támpontot, hanem mélyebbre kell lenyúlnunk.

Mindent összevetve a megalakulás és megszűnés mellett tehát a működés során felmerülő kapcsolódási pontokat is vizsgálunk kell, ha a közigazgatás és a civil szervezetek kapcsolatait nézzük.

---

<sup>183</sup> SZLADITS 1940. I/585.

<sup>184</sup> SZLADITS 1940. I/586.

<sup>185</sup> Tegyük hozzá, hogy ez az értelmezés azáltal vált lehetővé, hogy az 1922:11. tc. 7. §-a a láttamozás kérdését nem megalakulási, hanem működési feltételként értelmezte, ellentétben az 1394/1873., valamint az 1508/1875. BM körrendeletek alapján folyó gyakorlattal.

#### *1.2.4.1. A középkortól a 18. század végéig*

Bár anakronisztikusnak tűnhet, mégis érdemes e kérdést megvizsgálunk. Az államalapítást követő két évszázad a patrimonális királyság kora volt Magyarországon, kiépülő királyi vármegyerendszerrel, elszórt és kisszámú városias településsel. Az állam maga az uralkodó volt, a sajátjából tetszése szerint adott bárkinek, bármennyit, bármily hosszú időre. Az általa adott földön a földesúr, a városokban a telepesek joga érvényesült. A 13. században megindult a rendi monarchia és a nemesi vármegye kialakulása, a 14. század pedig a városiasodás egyik fénykora volt.

Láttuk, hogy erre a korra a civil közösségek voltak a legjellemzőbbek, kapcsolatot azonban ezek és az uralkodó, vagy a királyi vármegye között ne is keressünk. Legvalószínűbbnek még a városon belüli kapcsolatok kialakulása tűnik.

E szervezetek céljait a tagokon kívül általában magánosok támogatták, s ők is elsősorban a szervezeteket körülvevő nagyobb egységen keresztül. Így például az egyháznak adott támogatásból az egyházon belül további támogatást kaphatott az adott énekkar vagy betegsegélyező kör vagy a céhek juttatott adományból, felajánlásból a céhen belül működő számtalan kisebb szervezet (önsegélyező, temetkezési). A pénzbeli támogatás a saját forrásokon túl tehát ebben az időszakban – és a középkor folyamán később is – főleg magánszemélyektől érkezhettek. Egy mai értelemben vett kapcsolatrendszer kiépítéséhez azonban még sem az igazgatás, sem a civil szervezetek feladatai nem differenciálódtak eléggé.

Egy kicsit más a helyzet az alapítványok esetében. Ismerünk olyan forrást, amely szerint már a 15. század elején volt igény arra, hogy például egy szegények segítésére létrehozott alapítvány kezelője ne az egyház, hanem a városi magisztrátus legyen.<sup>186</sup>

Ez az adat egy érdekes jelenségre világít rá. Manapság a közigazgatásban úgy hisszük, s úgy is kezeljük az alapítványokat, mint személyegyesüléseket. Elsősorban programjaikat támogatjuk, ha támogatjuk egyáltalán, s általában megtiltjuk nekik eredeti, lényegükből fakadó tevékenységük végzését, amikor támogatási szerződésben zárjuk ki azt, hogy az elnyert összegből további támogatást nyújthasson. Nagy kérdés, hogy ez a rendszerváltás óta tartó folyamat csupán egy négy évtizedig használaton kívüli jogintézmény félreértelmezését jelenti vagy lassanként az alapítvány és az egyesület közti különbségek – legalábbis közigazgatási oldalról nézve – csökkenni fognak.

Ezt a problémakört lentebb még több oldalról is vizsgálni fogjuk még, most azonban térjünk vissza adatunkhoz. Itt látható a legkorábbi jele annak, hogy egy magánszemély alapítványát világi kezelésbe kívánja adni. Nem tudjuk, sikerrel járt-e, de a törekvést világosan jelzi. Itt kezdődhet meg – a nemesi vármegye kiépülését követően vélhetően a vármegyében is – annak a gyakorlatnak a kialakulása, amely már az újkorban, a 19. században tetőzik, amikor is magánszemélyek tömege tesz különböző célú alapítványt, melyek kezelésével egy-egy várost vagy vármegyét bíz meg.

---

<sup>186</sup> Idézi: KUTI 1998. 12.



#### 1.2.4.2. Közigazgatás és civil szektor közti kapcsolatok a hosszú 19. (1790-1918) és a rövid 20. (1918-1989) században

##### 1.2.4.2.1. A felvilágosodástól a kiegyezésig

Az 1790-es évek elején megélnék a civil szerveződések létrehozására irányuló kezdeményezések. Ezek megalakulását kormányzati intézkedésekkel csak késleltetni lehetett, de megakadályozni nem. A civil szervezetek azonban nem csak üldözendő, hanem támogató célokkal is rendelkezettek. Az e korra vonatkozó mélyebb kutatások hiánya, illetve területi okok miatt itt most csak két példát ismertetünk, jelezve egyúttal a vélhetően ekkortájt kialakuló kapcsolatokat irányait.

Az egyik az 1817-es helytartótanácsi rendelet, amely jótékony egyesületek megalakítására hívta fel az ország összes megyéjét. Ez a központi szintről induló kezdeményezés nem pénzbeli, hanem más jellegű támogatásra világít rá. Nevezetesen a civil szervezetek létrejöttéhez nyújtott támogatásként értelmezhetjük, hiszen a rendelet nyomán jótékony céllal megalakítandó egyesületek létrehozása elé a hatalom nem gördített akadályokat.<sup>187</sup> Az ekkor létesült Pesti Jótékony Nőegylet azonban egy időben működéséhez is kapott támogatást a városi kamarától, tehát a közigazgatás helyi szintű szervétől.<sup>188</sup> Nem járhatunk messze az igazságtól, ha feltételezzük, hogy más településeken is találhatók hasonló példák.<sup>189</sup>

Az egyesületi mozgalom szélesebbé válását követően viszont már akár a mai kategóriákban is vizsgálhatjuk a támogatási rendszer elemeit. Dolgozatunk jelenkori részéhez kapcsolódva így e fejezetben a kapcsolatrendszer elemeit a következő csoportosításban vesszük sorra: a.) támogatási formák (azon belül: pénzbeli, természetbeni és egyéb formák); b.) civil érdekképviselő; c.) kommunikációs csatornák; d.) civil szervezeti helyiségek.

A támogatási formák kialakulásánál érdemes lehet Tóth Árpád reformkori Pestre vonatkozó kutatási eredményeit megvizsgálni. A Pesti Jótékony Nőegylet esetében jól dokumentálható egy folyamat:<sup>190</sup> a Nőegylet által létrehozott szociális intézmények, így például dologház, kórház működését a városi hatóságok egy idő után többféleképpen is segítették, így például városi tisztviselők vettek részt az adománygyűjtésben, de – mint láttuk – konkrét pénzbeli támogatást is adtak egy időben. Az egyesület által létrehozott intézmények egy részének

---

<sup>187</sup> L.: TÓTH 2005. 59-60.

<sup>188</sup> L.: TÓTH 2005. 71.

<sup>189</sup> Egy, a Pest-Pilis és Solt vármegye (PPSVm) közönsége (nemesi közgyűlés) által 1842. szeptember 01-én, a Pestbudai Hangászegylet támogatása érdekében Baranya vármegyéhez (BVM) intézett átirat jól sejteti a reformkori közigazgatási gyakorlatot. PPSVm levele egyszerre többféle támogatási módozatot is felsorol, hogy abból a címzett a neki tetszőt kiválaszthassa. Az egyesület „*további fentartásához részint kegyes adománnyal /: áljon bár az alapítványi gyámpénz vagy részvény menyiségből:/ részint aláírók és pártfogók szerzésével járulni.*” BVM közgyűlése a felkínált lehetőségek közül a köz vagyonát leginkább kímélő megoldást választotta, vagyis a magánosok felkutatását. Ez a határozat szerint a következőképpen zajlott: „*...első Al-ispány úr a megyebeli földes uradalmakat, járásbeli fő szolgabíró urak pedig a birtoktalan nemeseket és tiszteseket e czélra leendő adakozás végett felszollitandják, annak idejében jelentésük elvartván.*” L.: BML IV. 1. b. 4264/1842., illetve BVM közgyűlési jegyzőkönyve 1842. 1231. o.

<sup>190</sup> Folyamatról annyiban van szó, hogy több városban ekkortájt kezdtek működni elsősorban szociális területen egyes egyesületek, s hoztak létre különböző intézményi formákat, amelyeket a városi hatóságok előbb tanácstanul szemléltek, majd egy idő után felismerve ezek jelentőségét, előbb támogattak, majd át is vettek. Megjegyzendő továbbá egy másik, máig általánosítható trend: a civil kezdeményezések jelentőségének felismerésénél, támogatásának megszervezésénél a magánszféra mindig előrébb jár a közigazgatásnál. Példák közül elég 19. század első feléből a Pesti Jótékony Nőegylet támogatását (TÓTH 2005. 60.), a 19. század végéről pedig egy pécsi példát említenünk: a pécsi takarékpénztár közgyűlése 1894-ben jótékony célokra 2125. forintot szavazott meg, melyet 23 jótékony intézmény között osztottak szét, ebből 11 volt egyesület. PK 1894. 02. 24. 2. o.

fenntartását pedig végül a város magára vette.<sup>191</sup> Pénzbeli támogatáshoz jutott más civil kezdeményezés is, így az 1839-ben alakult Szegénygyermekórházi Egyesület 1849 után kapott állami segítséget az intézmény fenntartásához,<sup>192</sup> az 1846-ban megszerveződő Nemzeti Képcsarnok Alapító Egyesület célját pedig – adakozás útján – az ország több városa is támogatta.<sup>193</sup>

A természetbeni támogatási formák klasszikus példája a Pesti Polgári Lövészegylet tiszteletére a városi tanács által szervezett bál.<sup>194</sup>

Az egyéb támogatási formák közül pedig kiemelendő az erkölcsi támogatás. Az 1817-es helytartótanácsi rendelet a jótékony egyletek vonatkozásában ilyenformán is értelmezhető, de ide számít az az eset is, amikor az 1841-ben formálódó Országos Iparegyesület kiállításán egy díjátadó alkalmából maga a pesti polgármester mondott beszédet.<sup>195</sup>

Civil érdekképviselőtről közigazgatási szinten ekkor még nem beszélhetünk, hacsak nem arra gondolunk, hogy egyes szervezetek tagjai egyúttal közigazgatási tisztségeket is betölthettek, így akár képviselheték is szervezetük álláspontját az adott fórum előtt. Kezdetleges, de már formálódik a civil szervezetek megjelenése a sajtóban – egy időben a helyi orgánumok kialakulásával. Elegendő itt csupán utalni az egyébként elsődlegesen kereskedelmi profilú lapokban, például a Miskolczi Értesítőben vagy a Debreczen-Nagyváradai Értesítőben megjelenő, egyesületi vonatkozású hirdetésekre – de idézhetnék több más periodikát is. A propaganda fontosságát és a benne rejlő lehetőségeket a civil szervezetek nagyon korán felismerték. Nem véletlen, hogy már 1843-ban felmerült egy Egyetemes Egyesületi Hírlő elindításának gondolata, amely „minden hírlap mellett mellékletként megjelenik, és amelyhez bármilyen... egyesület csatlakozhat...” – de az ötlet hamvába holt.<sup>196</sup> Hasonló megfontolások hívták életre viszont 1878-ban az Általános Egyleti Közlönyt,<sup>197</sup> amelynek legalább már néhány száma megjelent, mielőtt az általános érdektelenségbe fulladt.

A helyiségek kérdése szintén korán jelentkezett a kapcsolatok témái között. Az 1783-ban alakított Budai Kaszinó számára a Helytartótanács szerzett helyiséget. A Nemzeti Kaszinó viszont annak ellenére sem tudott városi tulajdonú helyiséget szerezni az egyesület számára, hogy háromszor is a legmagasabb vételi ajánlatot tette a kiszemelt ingatlanra.<sup>198</sup> Ez az eset egyébként általánosságban jó példája lehetne a közigazgatás-civil szektor közti kapcsolatoknak: ha érdekében áll, vagy ha egyáltalán felismerte, a közigazgatás számtalan módon lehetett segítségére a civil szervezeteknek akár alakulásuk, akár működésük során. Ez manapság, jóval szabályozottabb világunkban sincs másképpen, s a kapcsolatok formalizáltsága és sokrétű jogi szabályozottsága ellenére a közigazgatás erőfölénye egyértelmű.

---

<sup>191</sup> TÓTH 2005. 60-61., 93-94.

<sup>192</sup> TÓTH 2005. 106.

<sup>193</sup> TÓTH 2005. 190.

<sup>194</sup> TÓTH 2005. 162.

<sup>195</sup> TÓTH 2005. 201.

<sup>196</sup> TÓTH 2005. 50.

<sup>197</sup> Az ÁEK hetilapként minden vasárnap jelentkezett, Bárczi Iván szerkesztésében. A lap célja hiánypótló volt, és sajnos máig aktuális: „lapunk célja s iránya...: a.) a közérdeklődésnek ébren tartása az egyesületi ügy irányában népszerű vezércikkek által; b.) a hazai egyesületi életnek szemmel tartása konkrét alakulatok kritikája vagy szemléje kapcsán; c.) a külföldi egyesületi élet ismertetése; d.) kereskedelmi s ipartársulatokat érdeklő nemzetgazdasági tárgyak vitatása; e.) egyesületi hivatalos közlemények; f.) a hazai s külföldi egyesületi életre vonatkozó rövid közlemények.”.ÁEK 1878/1. szám. (1878. 11.20.) 2. o.

<sup>198</sup> TÓTH 2005. 141., 154.

#### 1.2.4.2.2. Civil támogatási rendszer a dualizmus korában Budapest és Pozsony példáján keresztül

A kiegyezést követően beköszöntött a civil szervezetek második fénykora. Az egyesületek a korábbinál részletesebb szabályok keretei között alakulhattak, és újonnan felvállalt vagy régi feladataik egy része a közigazgatás érdeklődését is felkeltette. Ez az a korszak azonban, amikorra helyi szinten ráéreznek a civil szektorban rejlő lehetőségekre. E tendencia mögött, véleményünk szerint, több ok is meghúzódhat: egyrészt a reformkori előzmények, a civil szervezetek több évtizedes teljesítménye. A civil szervezeteknek – közigazgatásban kedvelt fogalommal – már múltjuk volt, mire a dualizmus beköszöntött. Másrészt viszont a közigazgatás is fejlődött az eltelt időben, s nem mellékesen specializálódott – helyi szinten a település méretével és a feladatok ehhez kapcsolódó növekedésével párhuzamosan.

Az előbbi tagolás szerint előbb a jogi szabályozókat, azt követően pedig a helyi gyakorlatot mutatjuk be. Utóbbi esetben Budapest főváros 1883 és 1918 közötti, illetve Pozsony törvényhatósági jogú város (THV) 1906-1914 közötti törvényhatósági bizottsági anyagaira támaszkodtunk.

A központi közigazgatás szintjén mindenekelőtt két miniszteri utasításnak felfogható dokumentumra hívnánk fel a figyelmet. Az egyik a tűzrendészeti szabályok kezelése iránt intézkedő 3365/1869. BM körlevél, amelynek 7. pontja minden magyar- és erdélyországi helyiségben tűzoltó egyesületek megalakítását sürgeti, és e téren a törvényhatóságokat intézkedésre utasítja.<sup>199</sup> A másik a vallás- és közoktatási miniszter 885/1873. számú szabályrendelete, amely konkrétan kimondja, hogy „szíveskedjék buzditás s esetleges anyagi segélyezés által is oda hatni, hogy területén tudományos és művészeti célú egyletek és muzeumok alakíttassanak, a netán már létezőket pedig részesítse a rendelkezésére álló erkölcsi és anyagi támogatás minden nemében.”<sup>200</sup> Mindkét esetben tudunk konkrét példát is, amikor az ilyen jellegű szervezetek a törvényhatóságtól anyagi támogatást kaptak.<sup>201</sup>

Most pedig tekintsük át a gyakorlatot, de előljáróban pár szót kell ejtenünk a városokról. Budapest már a reformkorban, Pestként is ország legjelentősebb városának számított. Vizsgált korszakunkban – Thirring Gusztáv kifejezetten a magyar városokra vonatkozó 1910-es – adatait nézve lakosság száma: 880.371 fő, a városban működő egyesületek száma 1046 darab. Az érintett taglétszámot a nyilvántartások eltérései miatt Thirring megbecsülni sem tudta.<sup>202</sup> A város lakossága ekkor már nagyrészt magyar, jelentős német kisebbséggel.

Pozsony a korabeli Nyugat-Magyarország és a Duna balpartjának legjelentősebb városa, egyúttal az ország negyedik legnépesebb törvényhatósági jogú városa volt, de még így is minden mutató tekintetében messze elmaradt Budapesttől. Lakossága 78.223 fő, a városban működő egyesületek száma: 45, ezek taglétszáma 10685 fő.<sup>203</sup> A város ekkoriban többnemzetiségű: magyar-, német- és tótajkú (40%-40%-20%).

Jogi szempontból a vizsgált időszakban mindkét város törvényhatósági jogú városnak számított,<sup>204</sup> amely annyit tesz, hogy „önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállólag intézkedik, határoz és szabályrendeleteket (statutumokat) alkot; határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik; a

<sup>199</sup> RT 1869. 642-643.

<sup>200</sup> RT 1873. 350-351.

<sup>201</sup> A marcali tűzoltóegylet támogatására l.: GÁL 1985. 38., a Magyar Történelmi Társulat esetében fővárosi és állami támogatásra: EMBER 1967. 1153.

<sup>202</sup> MVSE [1912] 52., 525-526.

<sup>203</sup> MVSE [1912] 52., 525.

<sup>204</sup> Budapestet ebből az 1886:21. tc. külön státuszba emelte. Vö. még: 1872:36. tc.

*kormányval közvetlen érintkezik.*"<sup>205</sup> A városi törvényhatóság élén a polgármester – később Budapesten a főpolgármester állt –, magát a várost pedig a törvényhatósági bizottság (THB) képviselte, amely – különös törvényi rendelkezés híján – általános hatáskörben intézte a felmerülő ügyeket. Ezen az általános képleten több kisebb változás is történt a dualizmus alatt, a civil szervezetek szempontjából azonban ezek figyelmen kívül hagyhatók, az ezekkel kapcsolatos ügyek ugyanis mindvégig megfordultak a törvényhatósági bizottság közgyűlésén.

#### 1.2.4.2.2.1. Budapest támogatási rendszere

Budapest esetében adataink<sup>206</sup> alapján 1883 és 1905 között egy, a mai civil alaphoz közelálló megoldásról számolhatunk be. A THB-n belül létezett egy, jótékony intézetek és testületek segélyezése ügyében működő, előbb ad hoc, majd állandósuló bizottmány,<sup>207</sup> amely az évente elkülönített, hasonló elnevezésű keret felosztására javaslatot tett. A keret nagysága fokozatosan növekedett: az 1883-as 22 ezer forintról 1901-re 57 ezer koronára.<sup>208</sup> A bizottmány javaslatai mellett a beérkező kérelmekre javaslatot tett továbbá a tanács is, és végül e két anyag ment a THB közgyűlése elé, általában évente kettő-négy alkalommal, amikor a tárgyalásra alkalmas mennyiség összegyűlt.<sup>209</sup> A támogatások egy része az évek során állandóvá vált, külön sort kapott a költségvetésben, esetleg más bizottság hatáskörébe (is) került. A jótékonyági alaphoz való támogatásnak írott szabályai nem voltak, a benyújtásról nem készült – mint esetleg mai fejjel várnánk – szabályrendelet.<sup>210</sup> A keretek azonban mindenki számára világosak voltak,<sup>211</sup> s ha ezeken az igénylő túlterjeszkedett, a bizottság vita nélkül elutasította. Különös méltánylást érdemlő esetben viszont a támogatást az alap kimerülése után is folyósították, ilyenkor a községi alaphoz (értsd: közösségi alap; ma kb. igazgatási költségek) csoportosították át – belügyminiszteri külön engedéllyel.<sup>212</sup> Sőt, van példa több éven át, évi egyenlő részletekben történő támogatásra is, ha a támogatandó cél megvalósulása ezt kívánta.<sup>213</sup> A jótékony egyesületek támogatásában mutatkozó rendszeresség 1905-ben megszűnik, ezzel egyidejűleg a bizottság is feloszlik. A kérelmek ezután már az illetékes szakszabványokhoz kerülnek be folyamatosan, s a támogatásokról ezek döntenek (legtöbbször a közoktatási, illetve a pénzügyi és gazdasági bizottság). A pénzek legtöbbször a közösségi alaphoz kerülnek folyósításra, ezáltal a belügyminiszter hozzájárulásának megkérése is általánossá válik. Még egy fontos momentum: a háború a városok költségvetését is jelentősen megterhelte, azonban ennek ellenére Budapesten a civil szervezeteket – a lehetőségekhez mérten – 1914 és 1919 között mindvégig támogatták.<sup>214</sup>

<sup>205</sup> 1870:42. tc. 2. §. A korabeli közigazgatási rendszerre vonatkozó alaptörvényeket l.: 1870:42. tc., 1871:18.tc., 1872:36.tc., 1886:21.tc., 1886:22. tc.

<sup>206</sup> A fővárosi támogatási rendszer rekonstruálásához alapvetően háromféle forrásra támaszkodtunk: a.) a fővárosi törvényhatósági bizottság közgyűlési jegyzőkönyveire 1883-1916 között (BPKGYJK); b.) a Fővárosi Közlönyre 1916-1945 között (FK) és c.) Budapest alapítványi okleveleinek hétkötetes kiadására (BPAOGY).

<sup>207</sup> A századfordulón rövid neve: Közjótékonyági Bizottmány volt.

<sup>208</sup> Az átváltási arány: 2 K = 1 forint. Vö.: 1892:17. tc. 10. §.

<sup>209</sup> A javaslatok vita nélkül mentek át, egy-két kisebb kivétel azonban ismeretes: BPKGYJK 1890. 625.

<sup>210</sup> A legkorábbi, témánkba vágó, jelenleg általunk ismert szabályrendelet az 1096/1916. szabályrendelet, amely a jótékony egyesületek fővárosi nyilvántartásával kapcsolatos feladatokat rögzítette. **FK 1916.**

<sup>211</sup> 1884 decemberében például a két elutasítást a következőképpen indokolták: a Budapesti Protestáns Országos Árvaegylet: „*miután folyó évben segélyben már részesült*”; a Budapesti Tanítók Segélyegylete: „*mint nem jótékony egyesület*” került elutasításra. BPKGYJK 1884. 833. További kizáró ok, ha a szervezet „*nem helybeli intézet*”, mint például a Háromszékmegyei Erzsébet Árva Leánynevelő Intézet. BPKGYJK 1889. 787.

<sup>212</sup> BPKGYJK 1898. 1195.

<sup>213</sup> A Budapesti Királyi Orvos Egyesület az egyesületi kórház építési költségeire 15 ezer forintot kapott 3 egyenlő részletben 3 év alatt, a belügyminiszter engedélyével. BPKGYJK 1891. 1263.

<sup>214</sup> Vö.: FK 1914-1920. évfolyamai.

A támogatási célok és formák – a közvetlen pénzbeli támogatáson túlmenően – változatosak, ez esetben azonban csupán egy-egy érdekességet emelnénk ki.

A támogatási célok a korszakban mindvégig alapvetően két fő csoportra bonthatók: működési és tevékenységi (másképpen: cél-) támogatás. Az utóbbi körben, a céltámogatásnál alapvetően már létező tevékenységek, illetve ezekre szolgáló egyesület intézmények fenntartását, működését támogatták. Az általunk itt működési támogatásnak nevezett, s önkényesen elkülönített kör azonban ettől eltér. Elkülönítésének oka annak demonstrálása, hogy milyen különböző területeken kaphatott egy civil szervezet segítséget a közigazgatástól. Így több esetben van adatunk civil szervezetek útépitési, kövezési („járdaszegélykő-járulék”) vagy csatornázási járulékának átvállalására,<sup>215</sup> új szervezetnél a cél megvalósítása érdekében építési telek felajánlására,<sup>216</sup> lakhatási díj, telek átíratási költségek vagy például építési költség kamatainak kiegyenlítésére.<sup>217</sup>

A támogatási formák körében az alapítvány útján történő támogatásra, mint korabeli jellegzetességre hívnánk fel a figyelmet. Gyakorlati szakember számára első pillanatban nehezen érthető az alapítvány ily módon történő kezelése, ez azonban egyértelműen következik annak lényegéből: tartós célra elkülönített pénzalap, amelynek tőkéje nem, csupán kamatai használhatók fel. Budapest pénztárában egyébként is igen sok magán és különböző korszakokban alapított saját alapítványt kezeltek. Voltak esetek, amikor egyesületeket is e formában kívánt a város támogatni, mint például történt ez az Országos Magyar Iskola Egyesület javára tett alapítvány esetében.<sup>218</sup> Itt az egyesület minden más támogatás helyett egyszeri, ötezer forintos tőke 5%-os kamatát kapta meg 1888-tól évente. Az alapító úgy határozott, hogy „ezen alapítványi kamatok kizárólag az [...] alapszabályok 1.§-ában meghatározott célra: Magyarország területén, különösen pedig a nem magyar ajkú polgárok által lakott vidékeken és Budapest fővárosban a magyar nyelv terjesztésére, a magyar szellem ébresztésére, fenntartására irányuló törekvéseknek a hivatkozott alapszabályok 3-ik §-ában foglalt eszközök általi előmozdítására fordíthatók.”<sup>219</sup> Voltaképpen határozatlan ideig tartó, mégis egyszeri költségvetési támogatásról van itt szó, amelynek jelentőségét és esetlegesen alkalmazási lehetőségeit érdemes lehet napjainkra nézve is átgondolni.

#### 1.2.4.2.2. Pozsony támogatási rendszere

Ha a főváros a civil alap előképével és a támogatási célok sokféleségével, akkor Pozsony a támogatási formák változatosságával és a mozgalmasságával állhat modellként elénk.<sup>220</sup> Itt nem volt civil alap, se külön bizottság, ráadásul a város csödközelbe jutott a koalíciós évek alatt. Támogatások azért a legszűkebb időkben is előfordultak. Az összes ráfordítás messze elmarad a budapesti mögött, s ráadásul ott van mögötte a beosztó és mérlegelő ésszerűség, amely az egyébként szükséztudósításokon is többször átüt. A kérelmeket a Pénzügyi és a

<sup>215</sup> Vö. például: BPKGYJK 1883. 399-400., BPKGYJK 1888. 395.

<sup>216</sup> Itt egyetlen, máig ható konkrét példát emelnénk ki: a Budapesti Rabsegélyező Egylet kérelmét, amely „a letartóztatásból szabaduló teljesen vagyontalan vizsgálati foglyok és elítéltek ideiglenes elhelyezésére és foglalkoztatására létesítendő s egy önkéntes dologház jellegével bíró menház” építése céljából kért telket. A közgyűlés a Jászberényi úton adott, féláron, azonnali fizetés terhe mellett területet. BPKGYJK 1891. 82.

<sup>217</sup> BPKGYJK 1894. 538.

<sup>218</sup> A másik példa lehet a Fővárosi Szegénygyermekkert Egylet kisdédóvíóban szegény gyermekek ingyen való ellátására szolgáló összesen öt alapítvány. BPAOGY VII/76.

<sup>219</sup> BPAOGY III/248.

<sup>220</sup> A jelzetek itt a Pozsonyvárosi Közlönyre utalnak, amely 1910 januárjától A város címmel jelent meg mindvégig kéthetente. Ez utóbbi a pozsonyi hivatalos anyagokat mellékleteként közölte. Az utalások során így mindvégig a PVK jelölést használjuk, 1910-ig oldalszámmal, utána pedig csupán „m”, mint melléklet megjelöléssel.

Gazdasági Bizottság, valamint a tanács is véleményezi, az eltérő álláspontok gyakoriak. A támogatások egész évben folyamatosak, szinte minden THB-ülésen megjelennek. A közigazgatással kapcsolatba került civil szervezetek jelentős része sportszervezet. Többször van szó telek iránti kérelemről: általában sportpálya<sup>221</sup> vagy székház<sup>222</sup> számára kéri tulajdonba vagy használatba vételre.<sup>223</sup> Az alapítvány útján történő támogatásra szintén van adatunk,<sup>224</sup> és további jellemző forma az alapító tagként történő belépés<sup>225</sup> egy-egy szervezetbe, illetve egy adott kiadvány adott időszakra<sup>226</sup> vagy meghatározott darabszámban<sup>227</sup> történő megrendelése. Sportversenyek támogatása rendezési költségek,<sup>228</sup> versenydíjak felajánlása<sup>229</sup> révén, egyesületi szoborállítás,<sup>230</sup> kórházépítéshez sorsjegyvásárlás,<sup>231</sup> illetőleg a egyesületi támogatási ívek jegyzői köröztetése<sup>232</sup> vagy éppen az egyesületi villanyszámlák kifizetéséhez adott hozzájárulás<sup>233</sup>, illetve építőanyag átadása<sup>234</sup> mind feltűnik a kérelmekben, illetve a támogatási javaslatokban.

Mint a két város példáján láthattuk, legkésőbb a 19. század végére-20. század elejére egy igen komoly, sokrétű, leginkább szokásjog által szabályozott kapcsolatrendszer épült ki a helyi közigazgatás, illetve a települési civil szektor között. Példákkal bizonyítottuk a támogatási formák meglétét, valamint az egyesületek helyiséghez jutásában vállalt közigazgatási közreműködést. Az érdekképviselő területén sejtéseink vannak arra, hogy az egyesületek tagsága, vezetősége vagy ezek egy része – természetesen nem szervezeten, hanem esetlegesen – részt vállalt az adott város igazgatásában is (ilyen esetekre létezett már összeférhetetlenségi szabályozás). E területen társadalomtörténeti kutatásoktól várhatunk majd a jövőben eredményt. A kommunikációs csatornák területén viszont ugyanazt mondhatjuk, mint a kiegyezés előtt: az újságok tele voltak egyesületi hirdetésekkel, s láthattunk e korszakból is általános egyesületi orgánum megindítására tett kísérletet. Annak

<sup>221</sup> A Pozsonyi Hajós Egylet tenispályának megnagyobbításához kért kedvezményes bérleti díjjal területet, amit meg is kapott (PVK 1908/11. 5.). Az Állami Szent Erzsébet Gyermekotthon Egyesület játszótérnek kért ingyenesen telket, ezt is támogatták (PVK 1910/91. m.).

<sup>222</sup> L.: a Pozsonyi Katolikus Legényegylet egy székház céljára való telek ingyenes átengedése iránti kérelme. PVK 1910/113. m.

<sup>223</sup> Így a Pozsonyvárosi Magántisztviselők Torna Köre (PVK 1912/143. m.) vagy a Pozsonyi Testgyakorlók Köre focipályának való telek használatba vétele iránt (PVK 1913/173. m.).

<sup>224</sup> A Pozsonyvármegyei Gazdasági Egyesület 50 éves jubileuma alkalmából a THB közgyűlése egy 10 ezer K-ás alapítványt állít fel, és e tőke 5%-ának éves kifizetésére vállal kötelezettséget mindaddig, míg az egyesület „*mai szervezetében fennáll...*” PVK 1911/119. m. A Pozsonyvárosi Szépítőegyletre nézve l.: PVK 1909/73. 10.

<sup>225</sup> Ezt azért minősíthetjük külön támogatási formának, mert az alapító tagok általában a rendes tagdíjnál magasabb, általában másfél-kétszeres alapító tagdíjat kellett, hogy lerakjanak. Példák: Bécsi Magyar Egyesület PVK 1909/73. 10.; Nemzeti Szalon Művészeti Egyesület, valamint Országos Magyar Képzőművészeti Társulat PVK 1910/93. m. Ilyen kérelem elutasítására is van példa: PVK 1909/81. 9.

<sup>226</sup> Pl.: a Budapesti Újságírók Egyesületének támogatása éves almanachjuk megrendelésével (PVK 1906/8. 13.).

<sup>227</sup> Pl.: az Országos Állatvédő Egyesület gyermeknaptárának megrendelése 1000 példányban 1910-1914 között, 100 K értékben. PVK 1910/109. melléklet (m.), PVK 1911/135. m., PVK 1912/159. m., PVK 1913/181. m.

<sup>228</sup> L.: a Pozsonyi Önkéntes Tűzoltó Egylet által szervezett országos találkozó támogatását (PVK 1909/78. 8.) vagy a Pozsony-Terézvárosi Football Klub úszóversenyének támogatását (PVK 1909/81. 9.)

<sup>229</sup> L. például a Pozsony-Újvárosi Labdarúgó Egyesület úszóversenyének tiszteletdíjaihoz adandó támogatást (PVK 1913/177. m.) vagy a Pozsonyi Lövészársaság díjaira tett ezer koronás felajánlást („*mert a verseny az idegenforgalom növelésére szolgál.*”) PVK 1909/75. 9.

<sup>230</sup> Böckh János (1840-1909) szobrának felállítására a Magyarhoni Földtani Társulat számára 50K támogatást javasoltak. PVK 1911/123. m. Az Uránia Egyesület pedig József főherceg szobrához kért támogatást, de ennek végkimenetele nem ismert. PVK 1911/119. m.

<sup>231</sup> A József Főherceg Szanatórium Egyesület által építendő tudószanatórium építésének támogatására a város 300 építési sorsjegyet vásárolt. PVK. 1910/99. m.

<sup>232</sup> A Gazdasszonyok Országos Egyesületét a Pénzügyi Bizottság oly módon kívánta támogatni, hogy a felhívást a jegyző révén köröztessék, és ő vegye át az esetleges adományokat is. PVK 1911/129. m.

<sup>233</sup> L. például: Pozsonyi Képzőművészeti Egyesület (PVK 1908/11. 5.), Pozsonyi Uránia Egyesület (PVK 1908/21. 9.), Pozsonyi Űgetőverseny Egyesület (PVK 1909/71. 9.).

<sup>234</sup> L.: Állami Szent Erzsébet Gyermekotthon Egyesület (PVK 1909/71. 9.).

megállapításához azonban, hogy egy helyi hivatalos lapban milyen feltételek, esetleg kedvezmények mentén kaphatott egy civil szervezet közérdekű közleménye megjelenési lehetőséget, még több, levéltári forrás felkutatására van szükség, így e tekintetben most állást nem foglalhatunk.

#### 1.2.4.2.3. Két háború közt

Az első világháborút követő gazdasági nehézségek ellenére a helyi szintű támogatások megmaradtak. E korszak elemzésénél viszont elsődlegesen a jogszabályi környezet, s azon belül is olyan jogszabályok bemutatására törekszünk, amelyek a helyi hatóságok civil szervezetekkel kapcsolatos, nyilvántartáson túli feladatait részletezik, illetve kitérünk egy pár mondat erejéig a helyi csoportok eddig nem részletezett nyilvántartására. A helyi támogatási rendszer esetében pár példát említünk csak – a ma is létező civil stílik tárházából.

Említettük, hogy e korszakban léteztek egyesületek, amelyek megalakulását, működését kormányzati szinten is ösztönözték. Ilyenek voltak például a levante egyesületek. Ezek szervezése tárgyában a külön belügyminiszteri körrendelet írta elő részletesen, hogy minden községben a közigazgatás helyi szervei – az alispán, illetve a polgármester utasításait követve – hogyan hajtsák végre a helyi levante egyesületek megszervezését. Mindez – azon túlmenően, hogy egy elvileg autonóm szervezet közigazgatási segédlettel történő létrehozásának kuriózumáról van szó – csupán azért érdekes, mert valószínűleg hasonló gyakorlaton alapult később a szocialista társadalmi tömegszervezetek egy részének megszervezése is.<sup>235</sup>

A helyi közigazgatás azonban nem csupán az egyesületek megalakításából vehette ki a részét, hanem ha szükségesnek látszott, s ráadásul még utasították is, ennek ellenkezőjére is képes volt. Ennek mintapéldáját adja a korszakból *az újabb egyesületek alakításának korlátozása és a felesleges egyesületek megszüntetése tárgyában kiadott 181.001/1937. BM körrendelet*.<sup>236</sup> E jogszabály bevezető sorai már előre vetítik az elkövetkező évtized történéseit: „...*egy-egy városokban és községekben indokolatlanul több azonos vagy hasonló célú egyesület működik. Ezek egymással versenyezve igyekeznek kiaknázni a helyi társadalom rendszerint egyébként is sok oldalról igénybe vett anyagi erejét [...] emellett az egyesületek nagy száma a hatóságok túlságos igénybevételével hátrányosan befolyásolja azok felügyeleti, illetve ellenőrző munkáját*”. Ugyanakkor a közigazgatás szempontjából ésszerű szabályokat is előír, amikor kimondja, hogy fokozott figyelemmel kell ellenőrizni azon szervezeteket, amelyek hatósági támogatásban részesülnek, s össze kell vetni, hogy az alapszabály szerinti célok és költségek arányban állnak-e az elért eredményekkel. A rendelet megerősíti, hogy a még mindig hatályban lévő 5084/1919. ME rendeletet fokozott szigorral, a fenti szempontok figyelembe vételével, fogja betartani.

A helyi hatóságok ezenkívül az egyesületek keretében zajló tevékenység ellenőrzésére is utasítást kaptak, így a fokozottan kellett felügyelniük a kártyázási, egyéb szerencsejátékkal kapcsolatos szabályok, valamint a záróra betartására és betartatására.<sup>237</sup>

Az egyesületek helyi csoportjaira való fokozott odafigyelés egészen 1906-ig követhető vissza a jogszabályokban, s az itt megjelenő kettőség 1989-ig fennmaradt. Először csak a munkásegyletek helyi csoportjaira nézve állapított meg külön szabályokat a belügyminiszter a 122.000/1906. BM körrendeletében. Ennek 6. pontja kimondta, hogy az alispán/polgármester indokolt esetben a helyi csoport működését felfüggesztheti, az ügymenetet és a szervezet

<sup>235</sup> Vö.: A levante egyesületek szervezése tárgyában kelt 124.000/1924. BM körrendeletet. RT 1924.

<sup>236</sup> RT 1937.

<sup>237</sup> Vö.: Az egyesületekben kártyajátékkal üzött visszaélések megakadályozása tárgyában kelt 174.000/1928. BM rendeletet és az ennek végrehajtásáról szóló 174.000/1928. BM körrendeletet.

vagyonkezelését megvizsgálhatja. Az 5479/1914. ME rendelet a háború előestéjén az egyesületalakítási tilalommal kapcsolatban már külön említette az egyesületeket és a fiókegyesületeket, ezt ilyen formában erősítette meg ama nevezetes 5084/1919 ME rendelet, amely e vonatkozásban is a belügyminiszter számára tartotta fenn a döntés jogát. Ehhez képest tartalmaz új elemet az egyesületek helyi csoportjainak megalakulásánál követendő eljárás tárgyában kelt 44.126/1922. BM körrendelet, amely már nem csak a munkásegységek, hanem valamennyi egyesület helyi csoportjai megalakulásának tudomásul vételét a törvényhatóság első emberére ruházza át. Döntéséről az alispán/polgármester a belügyminisztert csupán tájékoztatni köteles. A tudomásul vételi eljárás részletes szabályait a 77.000/1922. BM rendelet állapította meg. A helyi csoportok egy része felett – amelyek felügyeleti jogkörébe tartoztak – a kereskedelmi miniszter a megalakulással kapcsolatos döntés jogát helyi szintről 1925-ben közvetlenül magához vonta, de aztán 1936-ban visszaállt az 1925 előtti állapot,<sup>238</sup> s e téren új szabályokat majd a szocializmus hozott.

Végezetül pár adat a korabeli „*egyesületi stiklikről*”, amelyek néha-néha a mai gyakorlatban is megfigyelhetők. Egy kérelem Pozsonyból, még a békeidőkből: a Pozsonyi Kereskedelmi Alkalmazottak Egyesülete azt írta levelében, hogy a közgyűlés 600 korona támogatást folyósítson számára egy összegben, ami akkoriban igen nagy pénz volt. Indokolásként előadta, hogy számára a közgyűlés 1910 és 1912 között évente 200 koronát szavazott meg, amelyet az egyesület, mivel nem volt rá szüksége, nem vett fel. Most viszont annál inkább kellene a támogatás, ezért utalják ki a nagylelkűen a költségvetésben bent hagyott pénzt egy összegben. A végeredményről nincs tudomásunk, de valószínűleg elutasították, mert az illetékes bizottság és a város tanácsa is egyöntetűen ellene szavazott.<sup>239</sup>

A másik történet Budapestről való 1930-ból, s végül az összes későbbi támogatásra kihatása lett. A Korcsolyázó Egylet a bérletként megkapott területen szórakozóhelyet üzemeltetett. A bolt jól ment egészen a bérleti idő lejártáig, amikor az illetékes bizottságban vita kerekedett abból, hogy a közérdekből kedvezményesen bérbe adott fővárosi tulajdonból az egyesület profitot húz. Többen ezért a szerződés meghosszabbítása ellen érveltek, de végül győzött a bevételorientált szemlélet, s a szerződést – egy ponttal megtoldva – meghosszabbították. Az új, ezután minden hasonló jellegű szerződésben szereplő feltétel szerint a haszon ötven százaléka a tulajdonost illeti.<sup>240</sup>

E két próbálkozástól eltekintve viszont azt mondhatjuk, hogy a civil szervezetek általában nem éltek vissza a bizalommal, s a kapott támogatás a köz érdekében hasznosult. Némileg más összefüggésbe helyezi e megállapításunkat a jelenlegi gyakorlat ismerete, amelyre majd a későbbiek során térünk ki.

#### *1.2.4.2.4. A szocializmus évtizedei*

A helyi csoportok vonatkozásában megkezdett vizsgálatunkat itt fogjuk befejezni, s végül pedig kitérünk a civil szektor feloszlásával kapcsolatban keletkezett néhány kérdésre is.

A szocializmusban az egyesület-helyi csoport probléma triálissá – egyesület-helyi egyesület-helyi csoport – bővült, rögtön az 1955:18. tvr. hatálybalépését követően. A kiindulási helyzet az volt, hogy az egyesület országos vagy helyi lehet. Az országos egyesületnek helyi csoportja lehet, a helyinek nem. A helyi egyesületek viszont helyi egyesületek szövetségét alakíthatnak

---

<sup>238</sup> Vö.: A m. kir. kereskedelemügyi miniszter felügyelete alá tartozó egyesületek helyi csoportjai megalakulásának bejelentése körül követendő eljárás tárgyában kelt 224.578/1925 BM körrendeletet, illetve az e tárgyban kiadott 151.000/1936. BM körrendeletet.

<sup>239</sup> PVK 1913/177. m.

<sup>240</sup> FK 1930/46.



(2.§ (2) bekezdés). Ennek figyelembe vételével eltértek a nyilvántartási, a jogképességre és az ellenőrzésre vonatkozó szabályok – itt csupán ez utóbbi esetköröt követjük nyomon. Az 1955-ös tvr. kettős felügyeleti és ellenőrzési rendszert vezetett be. A helyi egyesületek, illetve a helyi csoportok felett a felügyeletet „a megyei tanács végrehajtó bizottságának az egyesület alapszabályszerű célja szerint illetékes szakigazgatási szerve gyakorolja.” Tehát a változás a korábbi korszakhoz képest nincs. Emellett azonban az országos egyesület felett felügyeleti jogkört gyakorló miniszter az adott egyesület helyi csoportjai feletti, illetve az illetékes minisztérium vagy országos hatáskörű szerv a helyi egyesületek feletti felügyeleti jogkört közvetlenül is gyakorolhatja, az elsődleges mégis a helyi szint. A felügyeleti jogkör terjedelmét már tisztáztuk fentebb, ennek fényében csupán annyit mondhatunk, hogy a helyi szint felügyeleti jogosítványai bővültek a háború előtthöz képest.

Az 1970:35. tvr. ehhez képest annyi változást tartalmazott, hogy a helyi csoportok feletti felügyelet végleg felkerült központi szintre, míg helyi szinten megmaradtak a megyei tanács vb. hatáskörei (5. §).

Végül pedig az utóbbi törvényerejű rendeletet módosító 1981:29. tvr. ezt a megosztást is relativizálta, amikor máig közkedvelt kodifikátori fordulattal úgy rendelkezett, hogy a jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a helyi egyesületek feletti felügyelet helyi szinten marad. Itt már helyi szinten városi, fővárosi kerületi, megyei városi, illetve járási hivatalt értettek. A hatáskörök gyakorlása így vált teljesen átláthatatlanná, értelmezhetetlenné, s energiát pocsékolóvá. S talán ide nyúlik vissza napjaink gyakorlata is, amikor saját erőből próbálunk helyben valamiféle rendszert teremteni. Egy olyan rendszert, amely azonban a felsőbb szinteken sem létezik.

Utoljára pedig vessünk egy pillantást még egyszer az ötvenes évekre, hogy a helyi támogatások működésének hátterét megérthessük. Két jogszabályra emlékeztetnénk: az egyik a tűzoltószervezetek feloszlását kimondó 10.280/1945 ME rendelet, amely szerint az önkéntes tűzoltó egyesületek megszűnésével vagyonuk „arra a községre, illetőleg városra száll át, amelynek területén működnek.”<sup>241</sup> A másik a 3830/1946. ME rendelet, amely szerint a feloszlott szervezetek vagyonát közérdekű célok megvalósítására kell fordítani, és e kérdésben elsősorban a belügyminiszter döntése az irányadó.<sup>242</sup> E két rendelet vezette be a feloszlott egyesületek vagyonának felhasználásáról szóló 4287/1949. MT rendeletet, amely az ingatlanvagyon átszállását írta elő az adott ingatlan fekvése szerinti településre.

Két következményt szükséges megemlíteni: a megelőző évszázadban felhalmozott tudás és szellemi technikák mellett a háborút és pusztítást túlélte egyesületi-alapítványi vagyon is odalett. Nyilván az előbbi fájdalmasabb és hatásai máig érezhetőek. Utóbbi nyomán viszont előállt egy helyzet: a régi civil szektor szinte nyomtalanul eltűnt, ám itt állt egy mesterségesen kreált új, amelynek azonban feladatai ellátásához források kellettek, amelyeket viszont túlnyomórészt a települések kaptak. Ezt a problémát igyekezett áthidalni többek között a *tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény* 27. § 1. pontja, amikor a helyi gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenység vezetésének letéteményeseként a helyi tanácsot nevezte meg.

Ebben a megfogalmazásban már benne rejlett egy új támogatási rendszer kiépítése, amely elemeiben valószínűleg hasonlított az egykorira, hiszen a régi világ még egy darabig titokban ott élt az emberek emlékezetében.

A vagyontalan társadalmi szervezeteknek azonban nem érték, nem érhatték be egyszerű hozzájárulással, hanem teljes összegekre volt szükségük, hogy sokasodó és egyre kuszább

---

<sup>241</sup> MK 1945/174. (XI.13.).

<sup>242</sup> MK 1946/91. (IV.21.). A közérdekű célra fordítást elsőként az 1938:17. tc. jelölte meg. A rendelet kiter az alapítványi juttatásban részesített szervezetekre is, ezekben az esetekben az alapító rendelkezési szerint kell eljárni, feltéve, hogy azok nem ellentétesek az 1945:V. törvénnyel.

feladataikat elláthassák.<sup>243</sup> Így alakulhatott ki végül a rendszerváltásra az a furcsa helyzet, hogy az új egyesületi törvény demokratikus szabályozása és létező autonómia ellenére a civil szervezetek többsége kezdetben teljes mértékben állami, önkormányzati forrásokból, afféle meghosszabbított hatósági karként kívánt működni, ötletek és kezdeményezőkézség nélkül.

### **1.3. Historiográfia és kutatómódszertan**

#### **1.3.1. Historiográfia**

Mint minden tudományterület kutatásának, úgy a hazai önszerveződéstörténetnek is vannak előzményei, amelyek leginkább egyesülettörténet címszó alatt találhatók, s főként történelmi, társadalomtörténeti, helytörténeti vonatkozásban dolgoznak fel egy-egy korszakot. A kutatások mozaikszerűségéért az egységes vagy inkább interdiszciplináris szemléletmód hiánya is okolható. A munkák nagy része ugyanis tágabb összefüggések feltárása nélkül egy szervezet vagy egy település civil szervezetei általában egy forrásra épülő bemutatására törekszik.

Van azonban néhány kivétel. Monografikus igényrel készült újabb munkaként Bösze Sándor somogyi térséget érintő<sup>244</sup> és Tóth Árpád a reformkori Pest egyesületeinek elsősorban társadalomtörténeti vonatkozású vizsgálata,<sup>245</sup> valamint e két szerző több kitűnő előtanulmánya is említhető az elmúlt évekből.

Helytörténeti jellegűek, ám fontos forráscsoportot hoznak napvilágra egyes levéltári közlemények, így a Tolna,<sup>246</sup> Vas,<sup>247</sup> Szolnok,<sup>248</sup> Győr,<sup>249</sup> Hajdú-Bihar<sup>250</sup> és Baranya megye<sup>251</sup> területén egykor működő egyesületek egy adott korszakát vagy esetleg egy konkrét egyesület működését bemutató tanulmányok. A helytörténeti irodalom másik része viszont elsődlegesen korabeli újságcikkek alapján inkább ismeretterjesztő jellegű munkákat takar<sup>252</sup> vagy források másodközlését.<sup>253</sup>

Átfogó, egy adott forráscsoport feldolgozására törekvő munkák közül itt hármat külön is megemlítenénk: a reformkori egyesületi statisztika eredményeit,<sup>254</sup> a Nógrád megye egyesületi vonatkozású levéltári forrásainak egy részét,<sup>255</sup> illetve a Bács-Kiskun megyei egyesületek iratanyagát<sup>256</sup> bemutató kiadványokat. A történeti statisztika következetes, több korszak adatait felölelő alkalmazása azonban még várat magára.<sup>257</sup> Mintegy évszázados fehér

---

<sup>243</sup> Véleményünk szerint ezek többsége „műfeladat” volt, az igazi civil feladatokat magába szívta az állam, hogy aztán kevésbé hatékonyan mai napig működtesse ezen intézmények többségét.

<sup>244</sup> BÖSZE 1997., de ezzel a területtel kapcsolatos munkái közül külön megemlítenénk: BÖSZE 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1994.,

<sup>245</sup> TÓTH 2005., előzmények közül pedig: TÓTH 2001 és 2003.

<sup>246</sup> Vö.: Tolna Megyei Levéltári Füzetek, különösen KACZIÁN 1991., BRAUN 2006, SOLYMOS 2006.

<sup>247</sup> L.: a Vas megyei levéltári füzetek 6. és 9. számában megjelent tanulmányokat.

<sup>248</sup> Vö.: Zounuk, különösen: BALLA-WIRTH 1989 és 1990. és GYÓRI 2003., 2004. és 2005.

<sup>249</sup> Például: HORVÁTH 1994., DOMINKOVITS 1994., PÁJER 1994.

<sup>250</sup> BAKÓ 1984. és GAZDAG 1987, 1989, 1991.

<sup>251</sup> Vö.: a Baranyai Helytörténetírás köteteit, különösen: VARGHA 1979 és 1981 és MÁRFI 1986, 1988 és 1989.

<sup>252</sup> Vö. például Pestszentlőrinc vonatkozásában Téglás Tivadar munkáját, aki a kezdetektől 1950-ig dolgozta fel a települési civil szervezetek történetét. TÉGLÁS é. n. kézirat.

<sup>253</sup> KUNTÁR 1973., HUDI 1997.

<sup>254</sup> PÓR 1988.

<sup>255</sup> Elsősorban FÖLDI 1990. és BRUNDA 1990. tanulmányaira gondolunk.

<sup>256</sup> BKME 2003.

<sup>257</sup> Pajkossy Gábor kiváló tanulmánya a '90-es évek elején még csak az irányokat jelölte ki. PAJKOSSY 1993.

felt az önszerveződéstörténet jogtörténeti jellegű vizsgálata,<sup>258</sup> e téren csak pár elméleti<sup>259</sup> és gyakorlati munkát<sup>260</sup> említhetünk.

### 1.3.2. Kutatásmódszertan

Az eredmények legnagyobb hiányossága az önszerveződéstörténeti munkák mindenkorai gyakorlat szempontjából közelítő vizsgálata. Az egyetlen, gyakorlatot ismerő szakember az elmúlt két évszázadból Páskándy János volt, de az ő munkája is a kiadása óta eltelt hat évtized miatt vált történeti jellegűvé, eredetileg napi jogértelmezési kérdéseket boncolgatott. E probléma felismerésében a legtovább Bősze Sándor jutott, aki mintegy másfél évtizede egyik cikkében<sup>261</sup> kutatási programot is hirdetett, elképzeléseit azonban elsősorban az elméletre építette.

Véleményünk szerint az önszerveződéstörténet kutatását három fő alapelv kell, hogy meghatározza:

- interdiszciplináris szemlélet elsődlegesen a történettudomány, ennek szociológiai szempontú társadalomtörténeti irányzata, a történettudomány egyes segédtudományai: így mindenekelőtt az irattan, a történeti statisztika, s végül, de nem utolsósorban a jogtörténet módszereit alkalmazva;
- forrásközpontúság, amely alatt az írott és nyomtatott források feldolgozásának elsődlegességét értjük;
- gyakorlatorientáltság, vagyis nem a priori elméletek alapján, hanem a posteriori, a források adta keretek és lehetőségek szerinti forrásfeldolgozás és –értékelés.<sup>262</sup>

Ehhez még – bár az alapelvekben benne rejlik – hozzátehetjük a korhűséget.

Az alapelvek felállítását követően második lépés a kutatási program, melyet korszakolni szükséges, és egyúttal érdemes meghatározni a főbb csapásokat is.

Korszakolás tekintetében a jelen munkánk szerinti, történettudományban elfogadott korszakhatárok mellett foglalunk állást. Vagyis középkor és korai újkor (1000-1686), újkor (1686-1918), modernkor (1918-tól), illetve esetlegesen posztmodern (1989-től) kor szerinti csoportokat képeznénk. A hazai önszerveződéstörténet szempontjából alkalmazhatónak tartjuk a hosszú 19. (1790-1918) és rövid 20. (1918-1989) század fogalmakat is, különös tekintettel arra, hogy e kétszáz év fogja keretbe a jelenlegi civil szervezetek történetének túlnyomó részét.

A főbb kutatási irányok ezen belül többféleképpen is csoportosíthatók. Legáltalánosabban: civil szerveződések története és állam-társadalom és civil szektor kapcsolatainak története. Ez tovább bontható a civil szervezetek előképeinek, megjelenési formáinak, számának, tagságának, belső szervezetének, valamint céljainak és feladatainak vizsgálatára, illetve ezek állam, közigazgatási szintek általi elismerésének, az állam-társadalom és civil szektor céljai és feladatai, az érintett személyi kör közti átfedések kutatására. Az így létrejövő alapkutatási eredmények gazdagíthatók tovább olyan kérdések vizsgálatával, hogy ki, mely társadalmi réteg, mely korszakban mit és miért várt el a civil szervezetektől vagy éppen fordítva: a civil szervezetek az államtól.

<sup>258</sup> Vita Emil munkája is csupán régiségénél fogva tartalmaz adalékokat. VITA 1906.

<sup>259</sup> Például Ádám Antal munkái a társadalmi szervezetekről. ÁDÁM 1964. és 1989.

<sup>260</sup> Ilyen Páskándy János összeállítása. PÁSKÁNDY [1930] és 1940. Gyakorlati szempontú, ám helytörténeti munkára a XVIII. kerület vonatkozásában: DOMANICZKY 2008.

<sup>261</sup> BŐSZE 1994.

<sup>262</sup> E felvetésünket sokkal szebben fogalmazta meg már a 19. században Jhering Zweck-jében: „Az élet nem a fogalmakért van, hanem a fogalmak vannak az életért.” Idézi: LÁBADY 1998. 235.

A forrásokról is ejtenénk egy pár szót, kifejezetten a 19-20. század vonatkozásában. Állandó probléma, hogy pontos számot, adatot civil szervezetek vonatkozásában nem tudunk mondani – még források alapján sem. Ennek okát általában a korabeli nyilvántartások eltérő voltával szokták – egyébként jogosan – indokolni. Egyvalamit azonban le kéne szögezni: a társadalomtudományok feladata elsődlegesen nem pontos adatok feltárása, hanem folyamatok bemutatása, amelyek irányát, jelzőpontjait természetesen ezek az adatok képezik. Ha ezt a tételt nem fogadjuk el, értelme sincs tovább önszerveződéstörténettel foglalkozni. Ha viszont kiindulási alapnak vesszük, akkor esélyünk van arra, hogy eredményeink a hibahatáron belül maradjanak. Éppen ezért itt egy kétszintű kutatási programot javasolnánk.

A helyi szintű (megye és város, község) levéltári munkát a korabeli helyi sajtó vizsgálatának is ki kellene egészítenie. Egy példával élve: az egyleti könyvek fontos források, sőt elsődlegesek, de láttuk a jogszabályokból, hogy még ezen kívül hányféle jelentést kellett helyi szinten a civil szervezetekről elkészíteni, amelyeknek valószínűleg helyben is maradt nyoma. Erre szolgál az irattan, ugyanis teljeskörű vizsgálatot csak az adott korszak adott szervezetenek ismeretében végezhetünk. S a különböző eredményeket lehetne a sajtóból – esetleg helyi visszaemlékezésekből – kiegészíteni, hiszen tudjuk, hogy voltak olyan szervezetek, amelyek annak ellenére működtek, hogy a jelentésekben megtalálnánk. Ezt a véleményünk szerint a megyei levéltárakra épülő helyi vizsgálatot lehetne továbbvinni az országos, vagy ha jobban tetszik központi források vizsgálatával. A belügyi, még feltáratlan anyagok mellett azonban figyelniük kell más központi szerv (sőt: pártok) irataira is és az innét szerzett adatokat kellene a központi hivatalos lapok átnézésakor nyert adatokkal (valamint az OSZK kisnyomtatványaival) ismételtlen összevetni.

Nagy munkáról van szó, de tudjuk azt is, hogy a 2003-as kormányzati civil stratégia szerint e kutatásokat támogatni, ösztönözni kívánják fentről. Tegyük hozzá, ezek nélkül a jelenlegi intézkedések sem fognak eredményre vezetni.

Még két dolgot említenénk a fent leírtak ismeretében. Első lépésnek egy kutatásmódszertani könyvet kellene összeállítani, amely összegyűjtené az átvizsgálandó, forrásértékűnek tűnő anyagokat, hogy a kutatásokat ütemezni lehessen.

Végül pedig ismételtlen felhívnánk a figyelmet arra, hogy a kutatások szempontjából nem a mai, hanem az egykori országterület az irányadó. S hogy ez mennyire nem pusztába kiáltott szó, azt kívántuk bizonyítani Pozsony város példájával is, amelynek rövidített jegyzőkönyvei nyomtatásban is megjelentek, s mikrofilmen az OSZK-ban elérhetők. Mindenkit megnyugtatta: az 1850-es évek második felétől egyre több városban, megyében ezeket közzétették. Igaz, hogy a forrásértékükben másodlagosak, hiszen egyes anyagok csak helyben érhetők el a mai napig, de az első, összegző tanulmányok számára elegendő adattal szolgálnak.

#### ***1.4. Összegzés***

Hosszúra nyúlt, ám mégis csupán vázlatos fejtegetéseink végén mit is mondhatnánk? A korábban egyesülettörténetként aposztrofált területnek új nevet adva egy tartalmában is más megközelítésmódot próbáltunk bemutatni és végigvezetni. Célunk nem új tudományterület elhatárolása volt, hanem csupán a jelenkori magyar kutatások történelmi-jogtörténelmi háttérének felvázolása, beágyazottságának elősegítése. Éppen ezért törekedtünk mind a múltban, mind a jelenben egyaránt használható fogalmak és módszerek bemutatására, illetve gyakorlati alkalmazására, melyek során mindvégig hangoztattuk, hogy elsősorban nem adatok, hanem folyamatok ábrázolására van szükség. Nem tartjuk továbbá az ismertett módszereket kizárólagosnak sem, csupán egy alternatívát kívántunk felmutatni, amely az

általunk ismert forrásanyagok viszonylag pontos értelmezését és elhelyezését időben és térben lehetővé teszi.

Utunk során megpróbáltuk megkeresni a hazai civil szektor gyökerét, példákkal mutatva be megjelenési formáikat, becsléssel pedig korszakonként változó számukat. Megállapításaink egy részét táblázatos formába foglaltuk a könnyebb érthetőség végett. Felhívtuk a figyelmet mindeközben a civil szervezetekkel kapcsolatos jogszabályi háttér egyes elemeire, szabályozási koncepciókra, az őket érintő politikai és jogági elképzelésekre. Váztuk az állam és a civil szektor kapcsolatát, s megpróbáltuk a mai rendszer egyes elemeit a múltban megtalálni, majd pedig helyi szinten példákkal támasztottuk alá a civil szektor és a közigazgatás közti, korszakonként változó kapcsolat létezését és terjedelmét. A példaválasztásnál, s munkánk során végig figyelmeztettünk arra a tényre, hogy a források gyűjtése nem állhat meg a jelenlegi országhatároknál, hiszen kultúránkhoz, múltunkhoz a történelmi Magyarország hozzátartozik.

Értékeltek és csoportosítottuk a téma eddigi szakirodalmát. Meghatároztuk a főbb tudományágakat, amelyek eszközeivel jelenkori kutatásainkat időben visszanezve is megalapozhatjuk. E kutatások számára alapelveket jelöltünk meg, módszereket és forrásokat nevezünk meg, amelyektől, úgy véljük, a legpontosabb eredmények várhatók.

Az összegzés végén mérlegünk első ránézésre negatív: azt gondoljuk, hogy az elmúlt két évtized egy része csupán a problémák felszínén való keresgéssel telt, mélyebbre csak egy-két kutató hatolt. Kissé optimistán azt mondhatnánk, hogy ez az idő e régi-új formáció: a civil szektor értelmének, lényegének újrafelfedezésével telt el, s ha többen így gondolják, bizonyára nem járnak messze a valóságtól.

A kérdés azonban nem az, hogy belevágunk-e az itt felvetett vizsgálatokba, kutatásokba, mert, hogy meg kell tennünk, az nem kétséges, hanem inkább az, hogy mikor. Átfogó, nívum erejével bíró eredmények ugyanis nem azonnal, hanem legalább egy évtized múltán várhatók, s további évek mehetnek el azzal, amíg ezek a gyakorlati munka során is megjelennek. Nem lehet tehát elég korán belevágnunk, de ez nem csak pénzkérdés. Felkészült szakemberekre is szükség van, ehhez viszont minél előbb meg kell jelennie e problémáknak a felsőoktatásban.<sup>263</sup>

2009-ben 20 éves lesz az egyesületi törvény, 2010-ben pedig az önkormányzati törvény, amelyek ma a közigazgatás és a civil szektor kapcsolatrendszerét alapjaiban véve meghatározzák. Arról nem beszélünk, hogy a társadalmi szervezet üres fogalma két évtizede központi helyen van az előbbi törvényben, anélkül, hogy ez bárkit is zavarna. S két évtizede próbálkoznak többek között a helyi önkormányzatok eleget tenni saját kútforrásból az Ötv. 8. § (5) bekezdésében foglaltaknak. A kapcsolatrendszer elemei már sok helyen léteznek, de kérdés, hogy mit tud erről egy friss diplomás szakember, aki elméleti felkészítés nélkül kerül ki az egyetemről, s intézi majd a közigazgatásban elhelyezkedve a civil szervezetek ügyeit vagy csupán egyesületi jogászként éli mindennapjait.

Nem lehet tehát e kutatásokat elég korán elkezdni, s ennek részeként szükség van már a jövő szakembereinek felkészítésére is, hogy több időt feleslegesen ne veszítsünk. Hogy ezt kinek és hogyan kéne összefognia, illetve mi is egyáltalán a jelenlegi helyzet azon témaköröknél, amelyek múltját fentebb megkíséreltük feltárni és bemutatni, azt a következő fejezetek mondják el.

---

<sup>263</sup> Itt elsősorban a jogász és a történész, nem pedig a pedagógiai képzésre gondolunk, amelynek keretében egyébként már több helyen oktatnak ún. „nonprofit ismereteket”.

## 2. A közigazgatás és a civil szektor közti kapcsolatrendszer elmélete

A magyar önszerveződéstörténet vázlatának ismeretében most a közigazgatás és a civil szektor jelenkori kapcsolatainak áttekintésére teszünk kísérletet. Mindenekelőtt itt is a fogalmak, résztvevők, feladatok és hatáskörök vizsgálatára van szükség, s ennek során áttekintjük majd a jogszabályi háttér egy részét is. Végül a kapcsolatrendszer intézményeit mutatjuk be, illetve ehhez kapcsolódva az 1989 óta eltelt két évtized történéseit.

Az elméleti rész után pedig a gyakorlat bemutatására koncentrálnunk, elsődlegesen a helyi önkormányzatok szemszögéből, de röviden kitekintünk a közigazgatás más szintjein működő, általunk legjobb gyakorlatnak tartott modellekre is.

### 2.1. A fogalmakról

Dolgozatunk során eddig civil szervezetekről, s azon belül egyesületekről, alapítványokról és civil közösségekről esett szó, s ezekhez konkrét definíciót csak az áttekintés kedvéért alkottunk. 1989 óta viszont a fogalmak nagy részét jogszabályok rögzítik, de ezek mellett igen sok egyéb, különböző szakterületek által preferált elnevezés is ismeretes. A tisztánlátást nehezíti továbbá, hogy a hatályos joganyag alapján egyesületszerű és alapítványszerű képződmények is léteznek, ezek besorolása szintén állandó vita tárgyát képezi, és alapul szolgál az eltérő jogalkalmazási gyakorlat kialakítására.

Mint látható, a fogalmak között elsősorban a civil szektorra vonatkozó terminológiában akadnak átfedések. A másik oldal: a közigazgatás és szintjei – az utóbbi években elkészült jogszabályoknak köszönhetően – egyértelműbben elkülöníthetők mind elnevezésüket, mind feladataikat és hatásköreiket tekintve.

#### 2.1.1. Az átfogó fogalmak

A társadalom és állam közti terület átfogó megjelölésénél többször találkozhatunk a non-profit, a civil vagy a harmadik szektor, illetve a nem kormányzati szervezetek, netalán a társadalmi szervezetek kifejezéssel – ezek bővebb magyarázata nélkül. Nem feltétlenül szinonimákról van szó, ezért vegyük végig tételelesen, mit is takarnak pontosan.

##### 2.1.1.1. A non-profit szektor

A legismertebb talán manapság a non-profit kifejezés, amely angolszász nyelvterületről ered.<sup>264</sup> Kuti Éva már a kilencvenes évek elején kísérletet tett az idevágó legfontosabb elemek meghatározására,<sup>265</sup> egyúttal mederbe terelve a későbbi vitákat is.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Maga a non-profit fogalom egyébként fából vaskarika, elsődlegesen marketing célok mentén születhetett. Az ide tartozó szervezeteknek ugyanis van bevételük, sőt nyereségük (profit) is lehet, a lényegi különbség azonban abban rejlik, hogy ezt csupán alapszabályukban deklarált céljuk elérésére fordíthatják. Itt említenénk még meg, hogy a non-profit szektor kifejezést a for-profit szektor ellenpárjaként is szokták emlegetni. Ez utóbbi fogalom a vállalkozókat, magát a piacot, amelyet a haszon mozgat, takarja. A for-profit fogalom értelmét és lényegét mindenesetre pont az adja meg, hogy segítségével válik teljesen világossá a non-profit fogalom jelentése.

<sup>265</sup> Vö.: KUTI-MARSALL 1991.

A non-profit szektor elsődleges fogalmi elemei – Kuti Éva nyomán, de egy kis átalakítással – a következők: a.) célhoz kötött profitszerzés és -szétosztás;<sup>267</sup> b.) államtól való – elsősorban szervezeti – függetlenség; c.) nyilvántartásba vett, jogi személyiségű<sup>268</sup> szervezet.<sup>269</sup> Másodlagos elemek pedig: a.) a szervezet közérdekű tevékenysége; b.) az elsődlegesen magánadományokból és önkéntes munkából történő működés; c.) elsősorban nem politikai célok megvalósítása; d.) elsősorban nem vallási tevékenység folytatása.

Első ránézésre definícióval van dolgunk, de a fogalmi elemeket egyenként értelmezve kiderül, hogy azok összességükben nem alkalmasak a civil szektor jelenlegi állapotának jogi jellegű leírására. Éppen ezért úgy véljük, hogy használatának egyetlen indoka a külföldi kutatásokkal való összevethetőség<sup>270</sup> – feltéve természetesen, hogy külföldön hasonló kritériumok alapján hasonló formájú és tevékenységi körű szervezetekről van szó, mert önmagában az azonos fogalom használata még nem biztos, hogy elegendő vagy szükséges.

Mindezek ismeretében rakjuk össze hát még egyszer a non-profit szektor fogalmát! A non-profit szektorba tartozó szervezetek nyilvántartásba vett, jogi személyiséggel rendelkező, az államtól elsősorban szervezetileg független, alapszabályszerinti céljukhoz kötött profitszerzést és –szétosztást végző szervezetek, amelyek közérdekű tevékenységet végeznek, és elsődlegesen magánadományokra, valamint önkéntes munkára építve működnek, kivéve az elsősorban politikai, valamint hitéleti tevékenységi körű szerveződések.

E teljesen teoretikus, jogszabályban meg nem határozott fogalomhoz pár kiegészítést tennénk. Nem tartoznak alá a nem jogi személyiségű civil szervezetek (más szóval civil közösségek), a pártok<sup>271</sup> és az egyházak. Ide tartoznak ugyanakkor a pártokhoz és egyházakhoz kötődő, jogi személyiséggel rendelkező civil szervezetek, az egyesületek és alapítványok – jogállásra tekintet nélkül (vagyis a közhasznú szervezetek is). Ide tartoznak továbbá – mondjuk ki – az erősen megritkított közalapítványok is, amelyek ha szervezetileg látszólag függetlenek is az alapítótól (államtól, önkormányzattól), voltaképpen azok civil szektorba nyúló, meghosszabbított karjaiként működnek. Mindezen formációk hovatartozása azonban magából a fogalomból nem, csupán annak elemzéséből derül ki. E homályos elhatárolási pontok azonban megnehezítették az egységes értelmezés kialakítását és gyakorlatban történő

---

<sup>266</sup> L. még: PAVLUSKA 1999, JAGASICS 2001, BARTAL 2005,

<sup>267</sup> Kuti ezt profitszétosztás tilalmának nevezi, ám ő is utal arra, hogy ez nem pontosan fedi a lényegét. KUTI-MARSALL 1991.

<sup>268</sup> Itt vitatkoznánk a szerzőkkel, akik ezt írják: „*Hivatalosan bejegyzett, önálló jogi személyiséggel bíró szervezetek, vagyis olyan egységek, amelyek bizonyos mértékben intézményesültek, szabályozottak, van saját vezetésük, működési szabályzatuk. A teljesen informális, rövid élettartamú, laza belső szerkezetű vagy vezetésű szervezeteket tehát nem tekintjük a nonprofit szektor részének*” (KUTI-MARSALL 1991.) Mint korábban láthattuk, a jogi személyiség léte egyrészt néha nagyobb veszéllyel járt, mint annak hiánya, hiszen nyilvántartás alapján e szervezeteket könnyebben érthette el a hatalom. Másrészt pedig a jogi személyiség hiánya ellenére is intézményesülhetett egy szervezet, lehetett és ma is lehet szabályzata, különböző szervei, szabályozott eljárásai, sőt, esetenként hosszabb életű is lehet egy egyesületnél. A jogi személyiség és a nyilvántartásba vétel csupán a jelenleg hatályos jogrend alapján kapcsolódik össze, illetve kezdett összekapcsolódni a szocializmus idején, de ez nem: a.) végleges állapot, hanem egy helyzet; b.) a jogi személyiség nélküli szervezetek számára csupán a támogatások megszerzését teszi jelenleg bonyolultabbá, de nem feltétlenül zárja ki.

<sup>269</sup> Kutiék további elhatárolási kritériumokat is említ, így: a.) a szervezet közérdekű tevékenysége; b.) az elsődlegesen magánadományokból és önkéntes munkából történő működés; c.) elsősorban nem politikai célok megvalósítása; d.) elsősorban nem vallási tevékenység folytatása. E másodlagos kritériumokhoz két megjegyzést fűznénk. A közvetlen politikai tevékenységet Magyarországon ma törvény definiálja, és a választásokon való jelöltállításal azonosítja. Az elsődleges vallási tevékenység kizárása pedig voltaképp az egyházak non-profit szektoron kívülre kerülését jelenti.

<sup>270</sup> Vö.: KUTI-MARSALL 1991.

<sup>271</sup> Kérdéses, hogy a kvázi pártként funkcionáló, választásokon jelöltet állító szervezetek hová tartoznak. Ha a jelenleg hatályos közvetlen politikai tevékenység fogalmát elfogadjuk (1997:CLIV. tv. 26. § c.) pont), akkor csak az országgyűlési választáson jelöltet állító szervezeteket kell kivennünk. Egyenesebb és átláthatóbb viszonyokat teremt azonban ha azt mondjuk: bármely választáson jelöltet állító civil szervezetet besorolás szempontjából tekintsünk pártnak!

elterjedését, amelyet még a kilencvenes évek elején prognosztizáltak. Ráadásul a hazai jogalkotók sem „haraptak rá”, inkább maradtak a megszokott társadalmi szervezet vagy – leginkább helyi szinten – a civil szektor, illetve civil szervezetek fogalmánál.

### *2.1.1.2. Harmadik szektor és nem kormányzati szektor*

Némiképp hasonló helyzet állt elő az idők folyamán a főként a non-profit szektor szinonimájaként szereplő harmadik szektor<sup>272</sup> vagy a nem kormányzati szektor<sup>273</sup> kifejezések esetében is, amelyek szintén egy-egy jellemzőnek vélt tulajdonság mentén, valamivel szemben próbálták meg definiálni a civil szervezeteket. Ez a törekvés egy hazaitól eltérő államszervezet és politikai kultúra esetén akár még sikeres is lehet, itthon azonban leginkább önmagáért való fogalomalkotásnak tűnhet. Használatukat és terjedésüket leginkább a globalizáció segítette elő, az előbbi fogalom a gazdaságból, az utóbbi pedig a nemzetközi szervezetek anyagaiból került ki, kezdett elterjedni. Mindkét fogalmat leginkább negatív módszerrel lehet meghatározni. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a harmadik szektor fogalmába minden olyan szerveződés beletartozik, amely nem állami és nem gazdasági ösztönzésre vagy részvétellel alakult, és működik. A nem-kormányzati szervezeteknél pedig minden olyan szervezet felsorolható, amely nem állami kezdeményezésre vagy szerepvállalással működik. Ebből is látható, hogy a hazai civil szektor leírására e fogalmak – legfőképpen, mert túl tág kört ölelnek fel – nem alkalmasak.

### *2.1.1.3. A társadalmi szervezetek*

Az itthon már pár évtizedes hagyománnyal (l.: 1.1.2.3. pont) rendelkező társadalmi szervezetek esetében némiképp más a helyzet. Mindenekelőtt azért, mert a jogalkotás – elsősorban központi szinten, de néhol helyi szinten is – jelenleg is ezt a fogalmat használja leggyakrabban. Ettől eltekintve azonban hasonló gondot jelent – miként a múltban, úgy a jelenben is – az e fogalom alá vonható formációk körülírása. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (továbbiakban: Etv.) és az Etv. törvényjavaslatának indokolása (továbbiakban: Etv.) csak támpontokat ad a nyitott kérdések eldöntéséhez, de egyértelmű válaszokat nem. Az Etv. 3. § (1) bekezdése definíciót alkot, amikor úgy rendelkezik, hogy: „*társadalmi szervezet olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét.*” E fogalom jelenleg azonos a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 61. §-ának első mondatával,<sup>274</sup> így azt mondhatnánk, hogy a társadalmi szervezet fogalma nem tűnt el az őt kreáló rendszerrel,

---

<sup>272</sup> Az elnevezés onnét ered, hogy az állam (első) és a piac (második) szektor mellett a non-profit szervezeteket – súlyukat és befolyásukat kiemelve – is szektorként kezeli. A harmadik szektorra bővebben l.: KUTIMARSCHALL 1991.

<sup>273</sup> A nem kormányzati szektor alapjául szolgáló nem kormányzati szervezet kifejezés az angol non-governmental organisation (általánosan használt mozaikszóval: NGO) tükröfordítása, főleg a nemzetközi szervezetek dokumentumaiban használták, innét terjedt el széles körben a köznyelvben is. Két fő formájaként a nemzetközi és a nemzeti NGO-kat szokták megkülönböztetni, de elsősorban az előbbi körbe tartozó szervezetek leírására használják.

<sup>274</sup> A rendszerváltás előtt a társadalmi szervezetről, annak pontos meghatározása nélkül, a Ptk. rendelkezett. Vö.: Ptk. 1989. 01. 24. előtti állapot.



viszont egykori, mindent átölelő, de egyúttal állandóan változó határai<sup>275</sup> 1989 után az egyesületre szűkültek le.<sup>276</sup> Ám ezzel szemben az Etv. 3. § (2)-(3) bekezdései tömegmozgalomra, pártra és szakszervezetre is utalnak, az 5. § pedig a társadalmi szervezet alól kiveszi „[a] magánszemélyeknek az egyesülési jog alapján létrehozott olyan közösséget, amelynek működése nem rendszeres, vagy nincs nyilvántartott tagsága vagy e törvényben meghatározott szervezete.” Szó esik továbbá a 2. § (4) bekezdésében társadalmi szervezetek szövetségéről, valamint társadalmi szervezet szervezeti egységéről.

A kérdés egyre izgalmasabb: a hatályos jogszabályok alapján milyen formációkat takar a társadalmi szervezet gyűjtőfogalma? Mert hogy gyűjtőfogalomról van szó, az már a törvény alapján kétségtelen. Ezt a vélekedésünket az Evtv. szóhasználata is megerősíti: „*Javaslat az egyesülési jog alapján létrejövő szervezetek - gyűjtőfogalommal a társadalmi szervezetek - tevékenységének, jellegének meghatározását az alapítókra bízva, csak példálózva sorolja fel a legjellemzőbb szervezettípusokat, nem zárva ki annak a lehetőségét, hogy más - a törvény rendelkezéseivel nem ellentétes - szervezet is létrehozásra kerüljön.*”<sup>277</sup>

Társadalmi szervezet tehát az Etv. szerint az egyesület, a tömegmozgalom, a párt, a szakszervezet, valamint a társadalmi szervezetek szövetsége, kivéve a magánszemélyek egyesülési jog alapján létrehozott olyan közösséget, amely működése, tagsága vagy szervezete nem felel meg az Etv.-ben meghatározott követelményeknek. Ez utóbbi tulajdonképpen az általában civil közösségnek nevezett formáció definíciója is egyúttal.

A társadalmi szervezet fogalma létezik, még ha kissé nehézkes is annak meghatározása. Létezik annak ellenére is, hogy nem nyújt támpontot több más, a hétköznapok során feltűnő szervezet – mint például egy önkéntes kölcsönös biztosító pénztár vagy polgárőrség – besorolásához, sőt egyes fogalmi elemeit (például a tömegmozgalmat) is nehezen lehet értelmezni két évtizeddel a rendszerváltást követően. Nem véletlen, hogy a gyakorlatban számos más értelmezése is létezik, ide szokták sorolni még az egyházakat és az alapítványokat is.

Mindent összevetve mégis úgy tűnik, a társadalmi szervezet fogalmával lehet dolgozni, de inkább csak elméleti síkon. A közigazgatás azonban, amely a civil szervezetekkel nap mint nap találkozik munkája során, amelytől elvárjuk, hogy feladatai ellátása során együttműködjön e formációkkal, sőt, egyes feladatokat osszon meg, vagy teljesen adjon át, ettől eltérő fogalmat igényel, sőt, most már azt is mondhatjuk, eltérő fogalommal, fogalmakkal dolgozik. Ez pedig a civil szektor vagy civil szervezetek, illetve az önszerveződő közösségek kifejezés.

#### 2.1.1.4. Az önszerveződő közösségek

A legutóbbival kezdve: az önszerveződő közösségek minden bizonnyal a hazai jogszabály által valaha használt leglényegretörőbb kifejezések egyike. Az önkormányzatokról szóló 1990:LXV. törvény vezeti be, rögtön a rendszerváltás hajnalán, 1990 szeptemberében. Kifejezetten a helyi önkormányzat feladatainak felsorolásánál találkozhatunk vele, s ennek az elhelyezkedésnek később még fontos szerepe lesz. Itt csupán azt emelnénk ki, hogy immár 18. éve szem előtt van e fogalom, melyet kifejezetten a helyi közigazgatás számára alkottak meg,

<sup>275</sup> A jogtudomány a szocializmus idején több oldalról is megkísérelte a társadalmi szervezetek körébe vonható formációkat egyáltalán felsorolni. A széles skála két végpontjáról néhány példa álljon itt. Ide tartoztak többek között a lakóbizottságok mellett a szakszervezetek, az egyesületek, az ügyvédi munkaközösségek, az MSZMP, a Hazafias Népfront, a szövetkezetek és a KISOSZ is. Bővebben: ÁJE II/1635-1644.

<sup>276</sup> Ezt egyébként megerősíti az 1993:XCII. törvény (Ptk-novella) törvényjavaslatának 3. §-hoz fűzött indokolása is.

<sup>277</sup> Evtv. 2. §.

talán sejtve, de el nem hívén, hogy a gyakorlat számára kiválóan és hosszú ideig alkalmazható lesz, elsősorban tömörsége, másrészt pedig absztraktsága miatt.

Itt csupán arra utalnánk, hogy nem véletlen összecsengés az önszerveződéstörténet és az önszerveződő közösségek közti kapcsolat. Közösségekről, több személy alulról történő, önkéntes összeállásáról van szó, melyben már benne rejlik az őket mozgató cél létezése is. Ez az önszerveződő közösség fogalma is egyúttal, melyet törvény jelenleg nem ad meg.

Most azonban, elsősorban didaktikai szempontok alapján, jelen munkánkban a civil szektor és civil szervezetek kifejezést részesítjük előnyben. Jelezzük ugyanakkor, hogy az önszerveződő közösség fogalma azonos a civil szervezetek szűkebb és tágabb értelemben vett jelentésével egyaránt. Magyarán a két kifejezés egymás tökéletes szinonimája, ezért használatukat idegen és hazai viszonyokra nehezen alkalmazható szavak helyett ezúton is bátorítanánk.

#### *2.1.1.5. A civil szektor*

A civil szektor fogalma nem tudjuk, mikor és hol jelent meg először. Semlegessége, újszerűsége és ideológiai kötöttségektől mentessége azonban gyors karriert ígért, amely két évtized alatt be is következett.<sup>278</sup> Jelentését már többen is próbálták meghatározni, de ezek nem mentek át a köztudatba. Ezért is mondhatjuk, hogy itt még van lehetőség arra, hogy egy mind az elmélet, mind pedig a gyakorlat számára használható fogalmat alkossunk, amely egyúttal kapcsolatot teremt múlt és jelen között is.

Véleményünk szerint a civil szektor fogalmának titka az egyszerűség és a tárgyilagosság. Előbbi azt jelenti, hogy a leggyakoribb alaptípusokat fogjuk össze, vagyis gyűjtőfogalmat alkotunk, és nem ismertetőjegyeket határozzunk meg, az utóbbin pedig azt értjük, hogy e részfogalmak lehetőleg összhangban legyenek a hatályos jogszabályok által már megalkotott fogalmakkal. Mindezekre tekintettel azt gondoljuk, hogy a civil szektornak, civil szervezeteknek három fő összetevője van: a.) egyesület; b.) alapítvány; c.) civil közösség (formátlan civil szervezet). Mindhárom fogalom legmagasabb szinten, törvényileg rögzített. Kezdetektől létező alaptípusokat szabályoz, és nem bonyolódik a folyton változó részletekbe, ezért is volt lehetséges az önszerveződéstörténeti használata. Átfogó, mert a számban legjelentősebb formációkat tartalmazza. Önmagában azonban a gyakorlatban előforduló formációk leírásához és vizsgálatához kevésnek bizonyul.

Mindezekre tekintettel, az ismertett problémák áthidalására az alábbiakban egy hármas fogalomrendszer segítségével teszünk kísérletet. Ennek középpontjában kétségtelenül a civil szektor fogalma áll, ezen túlmenően, a három alaptípustól valamilyen formában eltérő szerveződések azonban további csoportokba bontottuk.

Így megkülönböztetünk majd egyesület-, illetve alapítványszerű képződményeket, ahol az alapfogalom lényegi elemei azonosak, esetleg kismértékben különböznek az alaptípustól, és esetleg kisebb változással de vagy teljesen hiányoznak vagy más formában vannak jelen az alaptípus formai elemei. Ettől függetlenül azonban a szerveződés kétségkívül az alaptípust leképezve létezik.

Végül pedig léteznek a civil szervezetek fogalmán kívül eső formációk, amelyek ránézésre, a felszínen hasonlítanak a civil szervezetekre, ám lényegüket tekintve látható, hogy teljesen különböznek tőlük. Egyes megjelenési formáik bemutatása azonban nem mellőzhető, tekintettel arra, hogy a gyakorlatban, és itt elsősorban a közigazgatási gyakorlatra gondolunk, többször lehet velük találkozni.

Most pedig, ennek fényében lássuk és bontsuk ki részletesen a fogalmak pontos, jogszabályokra épülő jelentéstartalmát!

---

<sup>278</sup> A kormányzati koncepció civil stratégia névre hallgat, éa civil szektorról szól, s ugyanezzel a szóhasználattal találkozunk a megyei és helyi szinten is.

### 2.1.2.A civil szervezetek

A civil szektor alatt tehát civil szervezeteket értünk, a két fogalom véleményünk szerint majdnem teljesen azonos is egymással. Az egyértelműség kedvéért azonban érdemesnek tűnik a civil szektor fogalmának egy tágabb és egy szűkebb értelmezését is megadni. Előbbi esetben a civil szektorba tartozónak gondoljuk az egyesület-, illetve az alapítványszerű képződményeket, utóbbi esetben viszont csak a fent említett három alaptípust értjük alatta. Mindazonáltal szerencsésebbnek tartjuk a szűkebb értelmezés általános jelentésűnek való elfogadását, vagyis a civil szektorba tartozó három formáció mellett az egyes további formációk név szerinti említését.

#### 2.1.2.1.Egyesület

Az egyesület fogalmának és jelentéstartalmának módosulását önszerveződéstörténeti szempontból már több oldalról is vizsgáltuk. Jelenlegi fogalmát a Ptk. határozza meg, és – mint láttuk, e fogalom azonos egyúttal az Etv. társadalmi szervezet fogalmával. Ezzel a jogalkotó voltaképpen azt sugallja, hogy az egyesülési jog alapján létrehozható különböző formációk elsődleges formája és alapkategóriája az egyesület. Az egyesület, amelynek tételesjogi fogalmát fentebb már szó szerint idéztük, legfontosabb tartalmi eleme az önkéntes szerveződés és a közös cél megléte. E két fogalom egyidejű létezése egyúttal az összekötő kapocs a civil szervezetek három alaptípusa között, sőt a civil szervezetek és az egyesület-, illetve alapítványszerű képződmények között. Nevezzük ezeket a következőkben talán lényegi elemeknek, megkülönböztetendő olyan formai jegyeiktől, mint minimális taglétszám, működéshez szükséges vagyron, alapítótagok személyisége stb.

Érdemes megemlíteni, hogy a jelenlegi szabályozásban – akarva-akaratlanul – szervesen benne él a magyar történelem különböző korszakaiban alkotott egyesületi definíciók számos eleme. Az egyesület bírósági nyilvántartásba vételét és a jogi személyiséget a polgári demokratikus forradalom, a tíz alapító tagot az 1955-ös első egyesületi tvr., az alapszabályok kötelező meglétét az 1922:11. tc. írta elő először, a jogi személyek alapítótagságát az 1922-es egyesületi kódex szentesítette. 1989-ben foglalták írásba az önkormányzat meglétét, de a tagnyilvántartás vezetésének kötelezettségét már az 1785-ös szabadkőműves pántensben megtalálhatjuk.

Itt említjük meg, hogy ezt az organikusan kifejlődő képet zavarja némiképp össze az egyesület társadalmi szervezettel való összemosása. Már korábban szóltunk az egyesület szó által keltett kellemetlen emlékekről az 1945 utáni időszakban, amikor véleményünk szerint – elsősorban ezt helyettesítendő – a társadalmi szervezet kifejezés megjelent a köztudatban. Az egyesület azonban nem tűnt el teljesen a szocializmus alatt sem, csupán háttérbe szorult, majd a rendszerváltás után alapkategóriává vált. Az egyesülési jog szabályozása azonban két évtized alatt sem vonta le ennek konzekvenciáit, így sajnos a mai napig igazak egy 2001-es alkotmánybírósági határozat egyik különvéleményében<sup>279</sup> ezzel kapcsolatban megfogalmazottak. A legcélravezetőbb talán a társadalmi szervezet fogalmának jogtörténeti kategóriává tétele, s akár egy új fogalomrendszer bevezetése, akár pedig egy már létezőnek általánossá tétele tűnhetne, amely egyúttal figyelembe veszi a gyakorlatban leginkább alkalmazott megoldásokat.

Végezetül pár szó a remélhetőleg hamarosan megvalósuló új polgári törvénykönyv (továbbiakban: Úptk.) egyesület fogalmáról, amely az eddig leírtak egy részét, úgy tűnik,

<sup>279</sup> Vö.: 6/2001 (III.14.) ABH, különösen Harmathy Attila különvéleménye. COMPLEX CD

magáévá teszi.<sup>280</sup> Jogtechnikailag a definíció jelenleg szétszórva található jellemzőit egyetlen paragrafusba gyűjti, és tömören a lényegre koncentrálna. Ennél is fontosabb azonban, hogy szervesen illeszkedik a magyar jogfejlődés hagyományába. Lássuk tehát, minden további kommentár nélkül az első bekezdést: „[a]z egyesület a tagok által önkéntesen, az alapszabályban meghatározott közös cél megvalósítására létesített, nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy.”<sup>281</sup>

### 2.1.2.2. Alapítvány

Az alapítvány korábban szokásjogi fogalma előbb teljesen eltűnt, majd pedig kissé megkésve, 1987-ben, már törvényi szinten jelent meg a Ptk-ban. Ennek 74/A. §-ának (1) bekezdése szerint „magánszemély, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság (a továbbiakban együtt: alapító) - tartós közérdekű célra - alapító okiratban alapítványt hozhat létre. Alapítvány elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható. Az alapítvány javára a célja megvalósításához szükséges vagyont kell rendelni. Az alapítvány jogi személy.”

Az alapítvány két legfontosabb ismérve – az intézmény fejlődésének jogtörténeti vonatkozásainak tudatában – a közérdekű cél, valamint az ennek megvalósítására rendelt vagyont.<sup>282</sup> Az Úptk. 2:75. §-a is ezeket tervezi átmenetileg a jövőre nézve: „[a]z alapítvány az alapító által, az alapító okiratban meghatározott magán vagy közérdekű cél megvalósítására létrehozott jogi személy. Az alapító az alapító okiratban meghatározza az alapítványnak juttatott vagyont és az alapítvány szervezetét.”<sup>283</sup>

Az Úptk. tehát megerősíti a jelenleg hatályos szabályozást, és így egyúttal elősegíti egy, a helyi közigazgatásban létező gyakorlat minősítését is. Arról van szó ugyanis, hogy – valószínűleg mivel a mostani generációk az alapítvánnyal leginkább a történelemkönyveket olvasgatva találkozhattak – a helyi önkormányzatok egy része civil kapcsolatrendszerének kiépítésekor az alapítványra nem mint vagyonszösszességre, hanem mint az egyesülettől csak elnevezésében különböző képződményre tekintett. E megközelítést erősíthette a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. L. törvény elfogadása is, amely az egyesületek mellett az alapítványok számára is lehetővé tette, bizonyos további feltételek teljesülése esetén, támogatás elnyerését. Helyi szinten azonban már korábban is támogatták az alapítványokat, elsődlegesen azonban programjaik (például nyári tábor vagy egy kiállítás, illetve hangverseny) szervezését, vagyis személyek számára közvetlenül végzett tevékenységet. Az alapítvány lényege: a vagyont koncentrációja egy meghatározott cél elérése érdekében másodlagos fontosságú volt, igaz egyre több helyen kötöttek feladatellátási szerződéseket főként szociális, közművelődési és oktatási területen. A civil támogatási rendszerek egy része azonban – talán az alapítvány valódi értelmét felismerve – egyenesen kizárta és kizárja ma is

<sup>280</sup> Vö.: Úptk. 2:60. §. [http://www.irm.hu/download/ptk-normaszoveg-tervezet\\_20071029.pdf/ptk-normaszoveg-tervezet\\_20071029.pdf](http://www.irm.hu/download/ptk-normaszoveg-tervezet_20071029.pdf/ptk-normaszoveg-tervezet_20071029.pdf), 2008. 04. 08-i állapot. Időközben az Országgyűlés elé került törvényjavaslatból sajnálatos módon a teljes egyesületi szabályozás kikerült azzal az indokkal, hogy az Etv. jelenlegi rendszere megfelelő.

<sup>281</sup> Az áttekinthetőség megkönnyítése végett álljon itt e szakasz (2)-(4) bekezdése is: *Az egyesülési jog alapján létrehozott társadalmi szervezetekre e törvény alkalmazásakor az egyesületre vonatkozó szabályok az irányadók. Egyesület csak az egyesületi cél megvalósítását szolgáló gazdasági tevékenység végzésére jogosult, a gazdasági tevékenység folytatása az egyesület céljának megvalósítását nem veszélyeztetheti. Az egyesület nem oszthatja fel vagyontát tagjai között és tagjai részére nyereséget nem juttathat.*

<sup>282</sup> A fogalomban a cél mellett azonban benne rejlik a létrehozás önkéntessége is: az alapító az alapítványt szabad tetszése szerint hozhatja létre.

<sup>283</sup> Lásd: [http://www.irm.hu/download/ptk-normaszoveg-tervezet\\_20071029.pdf/ptk-normaszoveg-tervezet\\_20071029.pdf](http://www.irm.hu/download/ptk-normaszoveg-tervezet_20071029.pdf/ptk-normaszoveg-tervezet_20071029.pdf), 2008. 04. 08-i állapot.

az alapítványok támogatását, a támogatási szerződések pedig szinte kivétel nélkül megtiltják a további támogatások nyújtását az alapítványoknak jutató összegekből. Spontán módon alakulhatott így, de az alapítványok értelmezésével kapcsolatos bizonytalanság is ösztönözhetette, hogy az alapítványi támogatásokról való döntést az egyesületekkel egyetemben több helyen a polgármesterhez rendelték a képviselő-testület helyett.

Hogy ez a gyakorlat egy régi jogértelmezés átértelmezésének kezdete vagy csupán egy átmeneti desuetudo – ezt segít véleményünk szerint az Úptk. tisztázni. Ennek fényében ugyanis az utóbbi mellett foglalunk állást, elképzelhetőnek tartva ugyanakkor, hogy az alapítványok személyi oldalát erősítő felfogás legalábbis közigazgatási szinten továbbra is fennmarad, mert ez a helyi közösségnek érdekeit is szolgálja. Magyarán: mindig lesznek olyan, egy adott közösséget nem pénzben, hanem rendezvényt, eseménnyel gazdagító feladatok, amelyek alapítványi formában is elláthatóak, s ha ezt konkrétan jogszabály nem zárja ki, vállalkozó és támogató egyaránt akad majd ezekhez.

### 2.1.2.3. Civil közösség

A civil közösség vagy egyes elméleti munkákban formátlan civil szervezetnek<sup>284</sup> nevezett képződmény vezethető vissza talán legmesszebbre a múltban. Törékeny, amolyan másodlagos, reszti kategóriának tűnik mind az Etv. negatív megközelítését, mind az egyes elméleti munkákat olvasva, pedig koránt sincs ez így. A civil közösség véleményünk szerint a legtartósabb, legszívósabb szerveződés a három alaptípus közül, ugyanis jogi személyiség és nyilvántartás híján a legzordabb időkben sem tudott utána nyúlni a hatalom.<sup>285</sup>

Jelenleg hatályos fogalmát az Etv. 5. §-a tartalmazza: „[n]em minősül társadalmi szervezetnek a magánszemélyeknek az egyesülési jog alapján létrehozott olyan közössége, amelynek működése nem rendszeres, vagy nincs nyilvántartott tagsága vagy e törvényben meghatározott szervezete.”<sup>286</sup>

Ezt a fogalmat egészíti ki civil rendeletében a helyi önkormányzatok egy része akkor, amikor valamilyen időtartamot felölelő folyamatos és dokumentálható működést is megkíván a civil közösség támogatásához.<sup>287</sup> Ez azonban csak a kivétel, ugyanis az önkormányzatok többsége a jogi személyiség hiányára hivatkozva a civil közösségek pénzügyi támogatását kizárja, s így jobb esetben marad a kollektív erkölcsi vagy a civil közösség egyes tagjainak szóló személyes elismerés.

### 2.1.2.4. Egyesületszerű képződmények

Az egyesületszerű képződmények nagyban hasonlítanak az egyesületre, de egy vagy több ismérvük kisebb-nagyobb mértékben eltér az alaptípustól megszokottaktól. E kategórián belül két nagyobb csoportot tudunk elkülöníteni, de ezt akár az egyesületszerű képződmények szűk vagy tág értelmezéseként is felfoghatjuk. Előbbi esetben egyesületszerű képződmények alatt az Etv-ben nevesített formációkat értjük, éspedig: a társadalmi szervezetek szövetségét, a

<sup>284</sup> Használatára nézve lásd például: DOMANICZKY 2006.

<sup>285</sup> Példának okáért lásd a Pestszentlőrinci Kertbarát Kör működését, amely a XVIII. kerület több mint 300 szervezete közül a legrégebb óta működik folyamatosan, idestova 58 éve. [www.bp18.hu](http://www.bp18.hu), 2008. 04.08-i állapot. Lásd még az önszerveződéstörténeti részhez írt lábjegyzeteket a kalandos társaságokról.

<sup>286</sup> A civil közösségek egy speciális formáját a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény is nevesíti, ez a művelődő közösség. A művelődő közösség nem más, mint a művelődési érdeklődési kör és az önképző, társas tevékenység szerint elkülönülő - jogi személyiség nélküli - lakossági csoport. Vö.: 1997:CXL. törvény 1. melléklet v.) pont.

<sup>287</sup> Példákat l.: 3.3. pontban említett helyi önkormányzati rendeletekben.

társadalmi szervezetek szervezeti egységét, a pártot, a szakszervezetet és a tömegmozgalmat. Utóbbi, tág értelemben véve pedig egyesületszerű képződménynek számíthatjuk a más jogszabály által egyesületi mintára meghatározott szerveződéseket. Ilyenek az elitéltek öntevékeny szervezetei, a vadásztársaság, a tűzoltó egyesület, a biztosító egyesület, a polgárőrség és a sportegyesület.

Felmerülhet azonban egy másfajta csoportosítás is, a tűzoltó egyesület és a sportegyesület akár az általános egyesületfogalom két, különös megjelenési formájaként is értelmezhető. Vagyis e két forma akár civil szervezet is lehetne.

Ezúttal azonban – elsősorban a könnyebb áttekinthetőség kedvéért – nem bontottuk meg a hármas tagozódást, hanem e két formációt is az egyesületszerű képződmények tág értelemben vett fogalma alá vontuk. Az elhatárolási pontok esetlegességére utalással viszont egyúttal jelezni kívántuk, hogy elképzelésünk nem kizárólagos, hanem lehetőséget nyújthat más megközelítésre is.

Bármilyen elrendezést alkalmazunk is, az egyesületszerű képződményeknek van azonban egy közös vonásuk, mégpedig a két fő ismérv: az önkéntesség és a közös cél megléte, amely alapján rendszertanilag a civil szektor tág fogalmán belül helyeztük el őket.

#### *2.1.2.4.1. A társadalmi szervezetek szövetsége*

A társadalmi szervezetek szövetsége kifejezés előképe valószínűleg az 1955-ös első egyesületi tvr. egyesületek szövetsége szókapcsolatában lelhető fel. A hatályos Etv. 13. §-a is - a tvr korábbi rendelkezéseivel hasonlóan – a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazását rendeli a társadalmi szervezetek szövetségére is. Vagyis itt is önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezetről van szó, amely az alapszabályában meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. A társadalmi szervezetek szövetsége jogi személy. Az eltérés csupán annyi, hogy itt kizárólag társadalmi szervezetek alkotják a tagságot, nem pedig természetes személyek.<sup>288</sup>

#### *2.1.2.4.2. A társadalmi szervezet szervezeti egysége*

A társadalmi szervezet szervezeti egysége előzményeit pedig a fiókegyesületek, helyi csoportok között érdemes keresni. Az Etv. a társadalmi szervezet szervezeti egységét a formai elemek alapján különíti el magától a társadalmi szervezettől, azaz az egyesülettől. A társadalmi szervezetek szervezeti egysége csak az alapszabály kifejezett rendelkezése alapján lesz jogi személy, és akkor is csupán abban az esetben, ha „önálló ügyintéző és képviseleti szerve van, valamint a működéséhez szükséges vagyonnal (önálló költségvetéssel) rendelkezik.”<sup>289</sup>

#### *2.1.2.4.3. A tömegmozgalmakról*

A kissé idejétmúlt tömegmozgalom fogalma a társadalmi szervezettől annyiban tér el, hogy nyilvántartott tagjai mellett nem nyilvántartott tagsága is lehet.<sup>290</sup> E kategória egykor a

<sup>288</sup> Nekik azonban nem kell tízen lenniük, ugyanis az Etv. 13. §-a csupán a társadalmi szervezetek szervezeteire, működésére, nyilvántartásba vételére és jogképességére vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazását rendeli a társadalmi szervezetek szövetségére, de az alakulással kapcsolatos szabályokat, ahol a minimális taglétszám is előírva található, nem.

<sup>289</sup> Etv. 2. § (4) bekezdés.

<sup>290</sup> Vö.: Etv. 3. § (2) bekezdés.

Hazafias Népfront és a hozzá hasonló társadalmi szervezetek besorolására szolgált,<sup>291</sup> kiüresedésére már az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet.<sup>292</sup> E folyamat alátámasztására, csak érdekességképpen jelezzük, hogy jelenleg az egész országban mindössze két tömegmozgalom működik, azok is községi szinten.<sup>293</sup>

#### 2.1.2.4.4. A pártokról

A pártokra vonatkozó szabályozás törvényi szinten, alapvetően két jogszabályban található: az Etv-ben, illetve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989:XXXIII. törvényben (továbbiakban: Ptv.). Az Etv. szerint párt alapító tagja csak magánszemély lehet, ezen belül is csak az, aki az országgyűlési vagy a helyi önkormányzati választáson választójoggal rendelkezik.<sup>294</sup> A Ptv. mindehhez még hozzáteszi, hogy csak az a társadalmi szervezet működhet pártként, amely a bíróság előtt, bejegyzésekor a Ptv. rendelkezéseit magára nézve kötelezőnek ismeri el.<sup>295</sup> Ezenkívül a pártok és az egyesületek között még egy további fontos kapcsolat is fennáll, amely egyúttal a két fogalom egymáshoz való viszonyát is jelzi. Az ti., hogy a két egymást követő országgyűlési választáson jelöltet nem állító pártot a bíróság az ügyészség indítványára egyesületté minősíti vissza.<sup>296</sup>

#### 2.1.2.4.5. A szakszervezetekről

A szakszervezetet, mint a társadalmi szervezet egyik formáját az Etv. ugyancsak nevesíti. A szakszervezet alapításához való jog a szocializmus idején az alkotmányban külön is nevesítve volt,<sup>297</sup> a rendszerváltást követően ezt egy általános, érdekvédelmi szervezetek alapításához fűződő jog váltotta fel.<sup>298</sup> Az alkotmány alapján tehát munkavállalói és munkáltatói érdekképviseletek egyaránt létrehozhatók, viszont e két forma közül az Etv. csak a szakszervezetet nevesíti.

Az Etv. az alaptípushoz képest a szakszervezet esetében annyi eltérést rögzít, hogy a szakszervezet alapító tagja csak magánszemély lehet.<sup>299</sup> A szakszervezetekkel kapcsolatos további szabályok viszont a munka törvénykönyvéről szóló 1992:XXII. törvény (továbbiakban: Mt.) II. fejezetében található. Csak a két törvényszöveg összeolvasásából válik egyértelművé, hogy a szakszervezet létrehozása – munkaszervezeten kívül és belül egyaránt – önkéntes,<sup>300</sup> illetve az Mt. adja meg a kereteket a közös célok megfogalmazásához is.<sup>301</sup>

<sup>291</sup> Ennek megfelelően a rendszerváltás előtt a fogalmat 1972. 04. 26 és 1989. 01. 23. között maga az Alkotmány külön is megemlítette. COMPLEX CD

<sup>292</sup> Vö.: 6/2001 (III.14.) ABH, Harmathy Attila különvéleménye. COMPLEX CD

<sup>293</sup> Feltéve, ha hihetünk a társadalmi szervezetek és alapítványok bírósági nyilvántartásának, amely 2008. 04.08-tól interneten is elérhető. A két tömegmozgalom: a szabadbattyáni "Szabadbattyánért" Kulturális és Szociális Tömegmozgalom, valamint a pomázi Zöld Szív Ifjúsági Természetvédő Tömegmozgalom. A bírósági nyilvántartás adattartalmának megbízhatóságával a későbbiekben részletesen is foglalkozunk. Vö.: <http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=tarsszervsearch>, 2008. 04.09-i állapot.

<sup>294</sup> Vö.: Etv. 3. § (3), illetve 8. § (2) bekezdései.

<sup>295</sup> Vö.: Ptv. 1. §.

<sup>296</sup> Vö.: Ptv. 3. § (3) bekezdés.

<sup>297</sup> Vö.: 1949:XX. tv. 56. § (2) bekezdés, 1949. 08. 20-i állapot. [www.1000ev.hu](http://www.1000ev.hu)

<sup>298</sup> Vö.: 1949:XX. tv. 70/C. § (1) bekezdés. COMPLEX CD

<sup>299</sup> Vö.: Etv. 3. § (3) bekezdés.

<sup>300</sup> Vö.: Etv. 3. § (1) bekezdés, Mt. 19. § (1) bekezdés.

<sup>301</sup> Vö.: Mt. 18. § „...szakszervezeten a munkavállalóknak minden olyan szervezetét érteni kell, amelynek elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése.” A

#### 2.1.2.4.6. A vadásztársaságokról

A vadásztársaság pár érdekes vonása és felületes szabályozása miatt érdemel figyelmet. Magát a fogalmat a vad védelméről, a vadgazdálkodásról és a vadászatról szóló 1996:LV. törvény (továbbiakban: Vtv.) vezeti be a hatályos joganyagba a vadászati haszonbérletről szóló rendelkezések között, amint ezt egyébként a hazai jogtörténeti tradíciók is indokolják.<sup>302</sup>

A Vtv. egy kurta fogalmat ad: vadásztársaság „*a vadászjeggyel rendelkező tagokból álló egyesület*”.

Kétség nem fér hozzá, hogy e szervezet is az Etv. alapján jön létre, bírósági nyilvántartásba vételt követően. Megalakulása tehát önkéntes, közös célja pedig a vadászathoz, és nem csupán a vadászati haszonbérlethez kapcsolódik. Elsődleges mindazonáltal a vadászat, de tetszőlegesen más tevékenységi köröket is felvállalhat az ilyen egyesület. A Vtv. azonban tovább szűkíti az Etv. általános feltételeit, amikor a tagok körét a vadászjeggyel rendelkezőkre szorítja le. Ennek meglétét természetesen nem a bíróság ellenőrzi, hiszen időről időre meg kell újítani, hanem a vadászati napló alapján a vadászati hatóság.

Most pedig álljunk meg egy pillanatra, és gondoljuk végig: a hatályos jogunk szerint a társadalmi szervezet vagyis egyesület konstitutív hatállyal, a bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre, szerzi meg jogi személyiségét. Az Etv. 4. §-ának megejtő szépségű mondatai pont ezen aktus lényegét ragadják meg: „*társadalmi szervezet megalakulását követően kérni kell annak bírósági nyilvántartásba vételét. A társadalmi szervezet nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha alapítói az e törvényben előírt feltételeknek eleget tettek. A társadalmi szervezet a nyilvántartásba vétellel jön létre*”. Az e törvényben előírt feltételek fordulatot az Etv. pontosítja is: „*a társadalmi szervezet létrejött, ha a Javaslat 3. §-ának (4) bekezdésében előírt feltételeknek az alapítók eleget tettek.*”<sup>303</sup> A hivatkozott passzus viszont csupán annyit mond ki, hogy 10 alapító tag az alapszabályt megállapítja, a megalakulást kimondja, az ügyintéző és képviselői szerveket megválasztja. Igen ám, de a Vtv. mindezek felül még a vadászjeggyel való rendelkezést is előírja ahhoz, hogy vadászegyesületről beszélhessünk, ráadásul e feltétel meglétét nem a bíróság, hanem régi magyar tradícióink szerint a közigazgatás egyik szervének tekinthető vadászati felügyelet ellenőrzi.<sup>304</sup>

Mindezek tudatában nagy kérdések előtt állunk: az Etv. a Vtv.-vel összevetve most az egyesület fogalmához további feltételt ad hozzá, és akkor most a vadásztársaság nem is egyesület, nem is társadalmi szervezet, hanem egy egyesületnek álcázott ismeretlen formáció? Vagy esetleg értsük úgy e szabályozást, hogy az egyesület fogalmán belül egy további szűkítő feltétellel van dolgunk, és a vadászegyesület tulajdonképpen az egyesület területén belül található formáció? Mi – felszínes alkotmányjogi ismeretek birtokában – az utóbbi mellett érvelünk, fenntartva ugyanakkor, hogy a szabályozás hézagos és töredezett, amit érdemes lenne felülvizsgálni.

S e problémán túllépve gondjaink még nem oldódtak meg, mint erre már egy alkotmánybírósági határozat is figyelmeztetett.<sup>305</sup> Arról van szó tudniillik, hogy az alkotmány és ennek nyomán az Etv. korlátozza az egyesülési jogot a fegyveres szervezetek esetében. Az alkotmány még így ír: „*[p]olitikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján*

---

közös célok létezése, amely miatt a szakszervezetet az egyesületszerű képződmények között tárgyaljuk, tehát a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdításán és megvédésén belül állapíthatók meg.

<sup>302</sup> Vö.: PÁSKÁNDY [1930], OROSZI 1995.

<sup>303</sup> Vö.: Etv. 4. §.

<sup>304</sup> Csak érdekességképpen jegyezzük meg, hogy a társadalmi szervezetek feletti bírósági felügyelet hatályos jogunk szerint nem kizárólagos, maximum elsődleges. A szerzői jogról szóló 1999:LXXXVI. törvény (Szt.) közös jogkezelést végző szervezet csak egyesület lehet, e szervezetekről pedig a miniszter (jelenleg az oktatási és kulturális miniszter) nyilvántartást vezet, felettük felügyeleti jogkört gyakorol. (Szt. 86-89, valamint 93. §§-ok).

<sup>305</sup> Vö.: 41/2002. (X.11.) ABH, s különösen Bagi István különvéleménye. COMPLEX CD.



*nem hozható létre.*”,<sup>306</sup> amit az Etv. már továbbszűkítve így fogalmaz meg: „*egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre*”.<sup>307</sup> A fegyveres szervezet jogszabályi szinten közelebbről ki nem fejtett fogalma a lőfegyverrel folytatott tevékenységet minden bizonnyal magában foglalja, s a vadásztársaság pontosan ilyen tevékenységre, lőfegyverrel rendelkező tagokra épül, mint az a Vtv. alapján egyértelműen megállapítható.<sup>308</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy a Vtv., illetve a lőfegyverekről és lőszerkekről szóló 2004:XXIV. törvény összevetéséből úgy tűnik, hogy a vadászlőfegyver a lőfegyvertől eltérő kategória, viszont – a tragikus vadászbaleseteket szemlélve – élet kioltására alkalmas. Éppen ezért nem biztos, hogy a fegyveres szervezet fogalmát pusztán jogszabály jelentéstartalma és elméleti kategóriái alapján, hanem inkább az alkotmányi, illetve az Etv-ben található rendelkezés célja szerint kellene meghatározni. Az idézett szakasz célja véleményünk szerint annak megakadályozása, hogy fegyverforgatásra kiképzett személyek rendszeresen összejöjjenek, egyesületi formát öltve szabadon szerveződhessenek.

Mindezekre tekintettel úgy gondoljuk, hogy a vadásztársaság neve ellenére sem egyesület. Nem lehet az az alkotmány, illetve az Etv. tiltó szabályai miatt. Ugyanakkor formája, felépítése – és paradox módon létrejötte, működése és megszűnése is – az egyesületet képezi le. Éppen e szabályozási kettősség miatt legcélszerűbb az egyesületszerű képződmények között elhelyezni, hiszen a két lényegi elem e formánál is fellelhető.<sup>309</sup>

#### *2.1.2.4.7. A tűzoltó egyesületekről*

A tűzoltó egyesület a tűz elleni védekezésről, műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996: XXXI. törvény (továbbiakban: Ttv.) szerint „*a tűzmelegelőzési, valamint a tűzoltási és műszaki mentési feladatok ellátásában közreműködő társadalmi szervezet*.”<sup>310</sup> A közös célt lekorlátozza a Ttv. fogalma a tűzmelegelőzésre, tűzoltásra és műszaki mentésre, de az önkéntes szerveződés, mint társadalmi szervezetnél itt is megtalálható.<sup>311</sup>

Megjegyzendő, hogy a tűzoltó egyesület nem azonos az önkéntes tűzoltósággal, amely a tűzoltó egyesület részvételével alakított köztestület, tehát hatályos jogunk szerint nem civil szervezet.<sup>312</sup>

#### *2.1.2.4.8. A biztosító egyesületekről*

A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003:LX. törvény (továbbiakban: Btt.) egy, az egyesülési jog alapján létrejövő szervezetre tartalmaz részletes szabályokat, ez pedig a biztosító egyesület. „*A biztosító egyesület olyan önkéntesen létrehozott, kölcsönösségi alapon működő szervezet, amely kizárólag tagjai részére, nyereségérdekeltség nélkül, a tagsági*

<sup>306</sup> Vö.: 1949:XX. tv. 63. § (2) bekezdés.

<sup>307</sup> Vö.: Etv. 2. § (3) bekezdés 3. mondat.

<sup>308</sup> Vö.: Vtv. 67-68. §§.

<sup>309</sup> A látszólagos ellentét feloldását l.: 2.3.6. pont.

<sup>310</sup> Vö.: Ttv. 33. §

<sup>311</sup> E sorok írása közben már előre látható volt, hogy a törvényhozás előbb-utóbb e látszólagos hiányt pótolva meg kívánja alkotni a tűzoltó egyesületekre vonatkozó különös szabályozást. Ez valószínűleg a T/5281-es javaslattal meg is történik. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a jogalkotás e tekintetben már régóta tévúton jár. Nem önálló, felvizezett törvények alkotására van szükség, arra pedig főleg nem, hogy egyes egyesülettípusokat külön-külön szabályozzunk, hanem egy új, az általános és különös szabályokat egyaránt tartalmazó egyesületi törvény megalkotására, amely viszont – úgy látszik – még soká várat magára. Vö. még: 4.1. fejezet.

<sup>312</sup> Vö.: Ttv. 34. § (1) bekezdés: „*az önkéntes tűzoltóság a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás és a tűzoltó egyesület által közösen alapított köztestület, amely tűzoltási és műszaki mentési célokra folyamatosan igénybe vehető készenléti szolgálatot lát el, és önálló működési területtel rendelkezik.*”

hozzájárulás ellenében, a biztosítási feltételekben meghatározott biztosítási események bekövetkezése esetében, biztosítástechnikai elvek alapján, előre meghatározott szolgáltatást nyújt” – adja meg a törvény a pontos definíciót.<sup>313</sup> Formailag tehát egyesületről van szó, önkéntes az alakulás is, de programok szervezését, helyi érdekvédelmet vagy hasonló, egyesületektől megszokott tevékenységet ne várjunk tőlük, mert itt a közös cél, amely ráadásul szigorúan a tagok körére korlátozódik, a biztosítási események bekövetkezése esetén történő szolgáltatásnyújtás.

#### 2.1.2.4.9. A polgárőrségről

A polgárőrség, mint egyfajta társadalmi szervezet csak a legutóbbi időkben vált önállóan nevesített kategóriává, miután hosszúra nyúlt előkészítést követően az országgyűlés megalkotta a polgárőrségről szóló 2006:LII. törvényt (továbbiakban: Pöt.). A polgárőrségnek a civil szervezetek rendszerében elfoglalt helyéhez ad támpontot a Pöt. definíciója: „[a] polgárőrség ...az ország közrendje és közbiztonsága fenntartásának segítésében, a határőrizetben, a környezet- és természetvédelemben, a veszélyhelyzetek megelőzésében és kezelésében, a társadalmi bűnmegelőzésben való lakossági részvételben, illetve az önkormányzatok és a lakosság közötti bizalom erősítésében, továbbá a helyi közbiztonság közösségi védelme érdekében a lakosok közösségei által meghatározott feladatok ellátásában közreműködő, az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezet, illetve ilyen szervezetek szövetsége.”<sup>314</sup> Mint látható, a közös cél már a törvényt szöveg által előre determinált, ezért sem beszélhetünk itt tisztán egyesületről vagy annak egy speciális, többletfeladatokat ellátó formájáról, hiszen az egyesület egyik legfontosabb ismérve a szabadon választott közös cél. Mivel pont e választási szabadság korlátozott, a szervezetet, illetve annak mindkét megjelenési formáját (polgárőrség és polgárőrsegek szövetsége) az egyesületszerű képződmények között tüntettük fel.<sup>315</sup>

Első gondolatként felmerülhet, hogy nem áll-e fent a vadásztársasághoz hasonló kollíziós probléma az egyesülési szabadsággal. Az aggodalom pár éve talán még indokolt lehetett volna, hisz a főként rendeleti szintű szabályozás a törvény megszületése előtt a vadásztársaságra vonatkozó jogszabályoknál tapasztaltakhoz hasonló szétszórtságot és töredezettséget mutatott. Most azonban a Pöt. külön ki is mondja, hogy a polgárőr „tevékenysége során nem tarthat magánál közbiztonságra különösen veszélyes eszközt, és nem viselhet lőfegyvert,”<sup>316</sup> így megállapíthatjuk, hogy a fent megismert probléma ez esetben nem áll fenn.

#### 2.1.2.4.10. A sportegyesületekről

A sportegyesületek – rövid elnevezésükkel: SE-k – külön szabályait a sportról szóló 2004:I. törvény (továbbiakban: Stv.) tartalmazza. Az itt található fogalom szerint „[s]portegyesület - az e törvényben megállapított eltérésekkel - az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Et.), illetve a Ptk. szabályai szerint működő olyan társadalmi szervezet, amelynek alaptevékenysége a sporttevékenység szervezése, valamint a sporttevékenység

<sup>313</sup> Vö.: Btt. 19. § (1) bekezdés.

<sup>314</sup> Vö.: Pöt. 1. § (1) bekezdés.

<sup>315</sup> Azt már csak futólag említjük meg, hogy e feladatok ellátásához a polgárőrsegek szövetségei a központi költségvetésből évi rendszeres támogatást kapnak.

<sup>316</sup> Vö.: Pöt. 3. § (3) bekezdés.

*feltételeinek megteremtése*”.<sup>317</sup> A közös célok elsősorban tehát a sport körére szűkülnek le, a formációt azonban belengi az I. világháborút követő időszakra visszanyúló hagyományok szelleme, amely megnehezíti a formáció elhelyezését, lényegének kibontását. A pátosz érződik a törvény szövegéből is: a „*sportegyesület a magyar sport hagyományos szervezeti alapegysége, a szabadidősport, a versenysport, a tehetséggondozás és az utánpótlás-nevelés műhelye.*”<sup>318</sup> Ez azt jelenti, hogy a sportegyesületek a sport eme négy területén tevékenykednek, látnak el sportszervező tevékenységet, illetve megteremtik az ehhez szükséges feltételeket. Egy fontos, talán a társadalom egészét érintő közös célja van tehát e szervezeteknek, ellentétben az egyesületi alaptípussal, ahol a tipikus a társadalom kisebb csoportjait, köreit összefogó cél mentén történő szerveződés. Talán e kiemelt jellegnek köszönhető, hogy egyes más, formai ismérvek is eltérnek az alaptípustól.<sup>319</sup>

#### 2.1.2.4.11. Az elítéltek öntevékeny szervezeteiről

Dolgozatunk elsősorban a közjog, azon belül is a közigazgatási jog területén mozog, más jogágak közül csupán a magánjog egyes idevágó szabályainak ismertetésére vállalkozott. A büntetőjog azonban teljesen kívül esik vizsgálódásaink körén, ez alól azonban egy érdekes formáció bemutatása érdekében most kivételt kell tennünk.

Önszerveződő közösségekről már szoltunk, a vele könnyen keverhető öntevékeny szerveződés kategória azonban teljesen másra utal. Egyes büntetés-végrehajtási jogszabályok, így mindenekelőtt a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979:11. tvr. (továbbiakban: Bvtvr.) használják e fogalmat, mégpedig két értelemben is, de pontos jellemzőit egyik esetben sem adják meg. Elsősorban az elítéltek öntevékeny szervezetei kifejezéssel találkozhatunk, főleg a szabadságvesztés végrehajtásának rendje, az elítéltek nevelése, valamint az elítéltek kötelességei és jogai fejezetekben. Közelebbi eligazítást azonban akkor találunk, amikor a Bvtvr. a pártfogó felügyelet, a javítóintézetek nevelés, illetőleg az elítéltek utógondozása esetében a büntetés-végrehajtás szervezetén kívüli formációként a karitatív és öntevékeny szervezetek kifejezést használja. Vagyis ez utóbbi értelemben civil szervezetekről van szó, de mi a helyzet az elítéltek bv-intézetben belüli öntevékeny szervezeteivel.

A Bvtvr. 36. §-a egyértelművé teszi, hogy az elítelt „*egyesüléshez ...való joga... a szabadságvesztés végrehajtásának következtében korlátozott.*”<sup>320</sup> Szünetel továbbá a szabad mozgáshoz és a gyülekezéshez való joga,<sup>321</sup> amelyek az egyesülési jog gyakorlásának előfeltételét jelentik. Az egyesülési jog tehát egyfelől ezen előfeltételek szünetelése miatt korlátozott, másfelől viszont azt is érthetjük alatta, hogy bv-intézetben az elítéltek egyesületet nem hozhatnak létre. *Expressis verbis* ezt így egyetlen vonatkozó jogszabály sem mondja ki, de utal erre az elítéltek öntevékeny szervezetei kifejezés maga. Szervezetről van szó tehát, nem egyesületről, de a szervezetnek célja(i) és feladatai is vannak, vagyis egyesületfogalmunk egyik lényegi ismérvéről. A célok és feladatok milyenségére utal – véleményünk szerint – a szöveggörnyezet. A 37. § egy konkrét kapcsolódási pontot ad, amikor kimondja, hogy „*a büntetés-végrehajtási intézet a feladatainak megoldása érdekében támaszkodhat az elítéltek öntevékeny szervezeteire.*” Ez természetesen csak lehetőség, miként az önképzés, a

<sup>317</sup> Vö.: Stv. 16. § (1) bekezdés.

<sup>318</sup> Vö.: Stv. 16. § (2) bekezdés.

<sup>319</sup> Így például a közgyűlést évente össze kell hívni (Stv. 17. § (1) a.) pont), a sportlétesítmények üzemeltetése nem vállalkozói, hanem alaptevékenység (Stv. 17. § (1) b.) pont).

<sup>320</sup> Vö.: Bvtvr. 36. § (5) bekezdés f.) pont.

<sup>321</sup> Vö.: Bvtvr. 36. § (6) bekezdés a.)-b.) pont.

művelődési és sporttevékenység biztosítása is<sup>322</sup> – ezek a kinti világban a civil szervezetek legjellemzőbb céljait és feladatait jelentik egyúttal. A bv. intézet sokoldalú feladatai között azonban kiemelkedő helyet foglal el „*hogyan fenntartsa az elítélt önbecsülését, fejlessze a felelősségérzetét, és ezzel elősegítse, hogy felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre,*”<sup>323</sup> amelyhez a társasági lét kifejezetten segítséget nyújt. Mindezek alapján talán nem alaptalan azon feltételezésünk, hogy a civil szervezetek bv-intézetben belüli megfelelőjével van dolgunk. S hogy egyértelmű legyen, miért tartjuk e formációt egyesületszerű képződménynek, ahhoz vessünk még egy pillantást az öntevékeny szó jelentésére. A Magyar Értelmező Kéziszótár szerint az öntevékeny „*felsőbb utasítás nélkül önállóan kezdeményező és tevékenykedő*”<sup>324</sup> értelemben használatos, vagyis az önkéntességre, önszerveződésre utal, amely egyesületfogalmunk másik lényegi eleme. Nem kétséges tehát, hogy vizsgálódási körünkbe tartozó formáról van szó, az egyesület büntetés-végrehajtás rendszerén belüli megfelelőjéről. Maga a szóhasználat tökéletesen ragadja meg – mint láttuk – ennek lényegét, amikor következetesen az elítéltek öntevékeny szervezetiről beszél. E kifejezés elemei azonban csak ebben a zárt világban, speciális körülmények között rendelkeznek ezzel a kifejezőerővel. Éppen ezért véleményünk szerint az öntevékeny szervezet egyesületfogalom szinonimájaként történő használata, amelyet a Bvtvr. szintén alkalmaz, értelemzavaró és pontatlan.

#### 2.1.2.5. Alapítványszerű képződmények

Ahogy egyesülethez, mint a személy-, úgy az alapítványhoz, mint a vagyonösszesítő szerveződés alaptípusához hasonló formációk is léteznek. Az elkülönítés itt is a civil szervezetek lényegi elemei: önkéntesség, közös célra rendeltség, valamint – ez esetben – a célhoz rendelt vagyon létezése, valamint formai ismérvei alapján történik.

##### 2.1.2.5.1. A közalapítványokról

A pár éve még burjánzó, civil és állami szektor keveredéséből származó „*öszvér-formációk*” vagy ál-civil szerveződések mostanság számban és erőben kissé megfogyatkoztak, miután hosszú ideig tartó érdektelenséget követően mind az általuk ellátott feladatok, mind pedig létezésük szükségességét vizsgálat alá vonták.<sup>325</sup>

A közalapítvány fogalmát még a Ptk. 1993-as novellája<sup>326</sup> honosította meg 1994. január 1-től. 2006. augusztusi hatályon kívül helyezését<sup>327</sup> megelőzően definíciója a következőképpen hangzott: „*[a] közalapítvány olyan alapítvány, amelyet az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat vagy kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából hoz létre.*”<sup>328</sup> Mielőtt azt gondolnánk, hogy csupán az alapítói kör változott, vessünk egy pillantást a célra, amely egyértelműen kizárólag

<sup>322</sup> Vö.: Bvtvr. 39. § (5) bekezdés, 40. § (2) bekezdés.

<sup>323</sup> Vö.: Bvtvr. 38. § (1) bekezdés.

<sup>324</sup> MÉK 1978. 1054.

<sup>325</sup> Ezt sürgette már évek óta Sárközy Tamás, aki közalapítványi forma ellentmondásait könyvében több helyen is szemléletesen mutatja be, amikor a „*közszféra perverz privatizációjáról*”, illetve a „*közszféra lenyúlására törekvő torz civil törekvésekről*” beszél. SÁRKÖZY 2006. 75-78, 188-192.

<sup>326</sup> 1993:XCII. törvény

<sup>327</sup> Vö.: 2006:LXV. tv. 1. §.

<sup>328</sup> Vö.: Ptk. 74/G. § (1) bekezdés.

közfeladat<sup>329</sup> ellátásának biztosítására tette lehetővé e forma alkalmazását. Emellett azonban az önkéntesség is csorbát szenvedhet, még ha nem is minden esetben, de magát a lehetőséget a Ptk. kifejezetten megengedte, amikor úgy rendelkezett, hogy „*törvény közalapítvány létrehozását kötelezővé teheti.*”<sup>330</sup>

A közalapítványok működésének visszasságai – mint a költségvetésük nagysága, átláthatatlansága, a kuratórium díjazása – közismertek voltak. Kevésbé sikerült azonban, több mint egy évtized alatt is elhelyezni őket a civil, non-profit szektoron belül – valószínűleg, mert nem is illeszkedtek hézagmentesen a rendszerbe. Itt szeretnénk azonban felhívni a figyelmet egy már nem aktuális jogértelmezési problémára, amely elsősorban helyi önkormányzati szinten okozott fejtörést, de amely révén egyúttal a közalapítványok fogalmával kapcsolatos értelmezési nehézségekre is rávilágíthatunk.

Alapítványok már 1987-től léteztek, de a korai szabályozás alapján (1990. február és 1993. december között), a jogi személyiségre hivatkozással az országgyűlés, kormány és helyi önkormányzat képviselő-testülete mellett miniszter, valamint országos hatáskörű szerv vezetője is több alapítványt hozott létre tartós közérdekű cél, jellemzően közfeladat ellátására. Az állami és önkormányzati szektor beszállása az alapítók közé szükségszerűen feszegette az akkor hatályos rendelkezések kereteit, és magával hozta egy új, csak e kör számára hozzáférhető formáció kialakítását. A közalapítvány tehát úgymond tehermentesítette az alapítványi fogalmat a közigazgatási fogalmak alól. Igen ám, de pont tárgyalt időszakunk kezdetén, 1990-ben megalkotásra került az önkormányzatokról szóló 1990:LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) is, amely 1990. szeptember 30-i hatályba lépésekor – a fent ismertetett helyzetre tekintettel – a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörei közé sorolta „*[a] közösségi célú alapítvány és alapítványi forrás átvételét és átadását*”<sup>331</sup> is. Az idevágó törvényjavaslatok indokolásaira is tekintettel úgy véljük, hogy a közösségi célú alapítvány kifejezés elsősorban a közigazgatás egyes szereplői által létrehozott alapítványokra, illetve a nekik történő forrásátadásra vonatkozott. Értelmezési problémát a civil szektor ébredésének tekinthető időszakban ez még nem is okozhatott. Ám az Ötv. hivatkozott szakasza a közalapítvány fogalmának megszületése után is változatlan maradt (mindmáig egyébként), amely így a gyakorlatban a közösségi célú alapítványok közé a most már megtisztított alapítványi fogalmat is beleértette. Pedig az alapítványok, vagy még pontosabban a nem a közigazgatási szervek által létrehozott alapítványok célja nem közösségi, hanem közérdekű, amely egy kicsit más jelentéstartalmú.<sup>332</sup> Előbbi fogalom véleményünk szerint a közösség számára, tehát közfeladat ellátására rendelt alapítványra, míg utóbbi egy kisebb vagy nagyobb közösség egészét érintő célra rendelt alapítványra vonatkozik. Felvethető, hogy szövegezési probléma vagy elírás történt csupán, amit nem tartunk valószínűnek.

Talán felesleges is két szócska jelentésén ennyit vívódni, mégis látni fogjuk, hogy ez a kis értelmezési probléma a helyi önkormányzatok és települési civil szektor közti intézményrendszer egész jelenlegi szerkezetének kialakulására kihatással bírt.

Történt pedig, hogy a hazai civil szektor a '90-es évek végére szépen megerősödött, és egyre több helyen kezdtek kialakulni formalizált kapcsolatok a közigazgatás különböző szintjei és a civil szervezetek, köztük az alapítványok között. Hamar felmerült a kérdés, hogy az alapítványok programjaihoz, de akár működéséhez támogatást az önkormányzat mely szerve

---

<sup>329</sup> Igaz, a közfeladat fogalmát a jogalkotó tág keretek között húzta meg: „*közfeladatnak minősül az állami, helyi önkormányzati vagy kisebbségi önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról - törvény vagy önkormányzati rendelet alapján az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia. A közalapítvány létrehozása nem érinti az államnak, illetve az önkormányzatnak a feladat ellátására vonatkozó kötelezettségét.*” Ptk. 74/G. § (2) bekezdés.

<sup>330</sup> Vö.: Ptk. 74/G. § (1) bekezdés.

<sup>331</sup> Vö.: Ötv. 10. § d.) pont, 1990. 09. 30-i állapot.

<sup>332</sup> Közösségi: a közösséghez való tartozásból eredő vagy köztulajdonban lévő (MÉK 1978. 791.). Közérdekű: az egész közösséget érintő (MÉK 1978. 789.)

adhat: képviselő-testület, bizottság avagy a polgármester. A gyakorlat több helyütt – összefüggésben az alapítvány fogalmának fentebb említett rugalmas értelmezésével – nagyvonalúan átsiklott a kérdésem, és az egyesületekkel egyetemben az alapítványokat is a polgármesterhez rendelte. Mások viszont az Ötv-re hivatkoztak, amelynek ide citált passzusa valóban tartalmazta az alapítvány kifejezést, amin érdemes volt már így elgondolkodni. A közös gondolkodásba hamarosan egyes közigazgatási hivatalok, majd később az előbbiekhöz hasonlóan pragmatikus gondolkodású Állami Számvevőszék is csatlakozott. Teoretikusan természetesen sok minden, s ezek ellenkezője is igazolható – főleg, ha az álláspontot a hierarchiából adódó tekintély is megtámogatja. Így történt, hogy hazánkban egy kivétellel valamennyi általunk ismert önkormányzat – kerülvén a konfliktust a magasabb szinteken ülő szaktekintélyekkel – az alapítványok támogatását a polgármester hatásköréből a képviselő-testülethez utalta át.

Hogy ez a helyi civil szektorra milyen következményekkel jár, egy későbbi fejezetben részletesen elemeznünk fogjuk. Itt azonban még rögzítenünk szükséges történetünk konzekvenciái közül is párat. Mindenekelőtt talán azt, hogy két szócska értelmezése is járhat jelentős következményekkel. Most is úgy véljük, hogy értelmezésünk nem kizárólagos, de érdemes lenne a több lehetséges megközelítést – azok elméleti és gyakorlati folyományaival együtt – végiggondolni. S talán így remény nyílik arra is, hogy – pro vagy kontra – egy törvényi szinten lévő ellentmondást esetleg a gyakorlatban (törvénymódosítással) is orvosolni tudjunk.<sup>333</sup>

#### 2.1.2.5.2. Az alapokról

Az alap, mint az alapítvány fogalmi párja, több évszázados hazai előzményekre tekinthet vissza. Jelenleg – némileg más jelentéstartalommal – az államháztartás egyik alrendszerét alkotó formáció, s mint ilyen, fogalmát<sup>334</sup> és működésének főbb szabályait<sup>335</sup> az államháztartásról szóló 1992:XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) határozza meg. A közalapítványok megszüntetésével, a közigazgatási reformok keretében az alapok szerepe növekvőben van.<sup>336</sup> Témánk szempontjából a legismertebb megjelenési formája az NCA néven ismert Nemzeti Civil Alapprogram, amelynek működését a 2003:L. törvény (továbbiakban: Ncatv.) szabályozza.

A központi mintára helyi önkormányzatoknál is léteznek alapok, az elnevezés különösen civil területen népszerű. Civil alapja manapság már minden „trendi” helyi önkormányzatnak van. Ez azonban csak a púder a sajtó és a választók számára, az Áht. ugyanis világosan kimondja: „*alapot létrehozni csak törvénnyel lehet...*”,<sup>337</sup> a civil alapok egy részéről pedig jobb esetben önkormányzati rendelet, másutt viszont csak valamilyen típusú szabályozó (általában civil

<sup>333</sup> A közalapítvány fogalmának megszűnésével a probléma nem tűnt el. A 2006:LXV. törvény ugyanis csak új közalapítványok alapítását tiltotta el, a régiek, beleértve még a rendszerváltás korában alapítványként létrehozott közalapítványokat, tovább működhetnek. A korábbi szabályozáshoz képest csak annyi a korlátozás, hogy a közalapítvány létrehozására jogosult szervek alapítványt nem hozhatnak már létre.

<sup>334</sup> Az Áht. 4. §-a szerint: „*az elkülönített állami pénzalap (a továbbiakban: alap) az állam egyes feladatait részben államháztartáson kívüli forrásokból finanszírozó olyan alap, amely működésének jellege az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást tesz szükségessé.*”

<sup>335</sup> Vö.: Áht. 54-60. §§, illetve a törvényjavaslat indokolását.

<sup>336</sup> Vö.: SÁRKÖZY 2006. 234-236.

<sup>337</sup> Áht. 54. § (1) bekezdés. Erre hivatkozással kifogásolta meg több önkormányzatnál az ÁSZ a támogatási rendeletek némelyik, civil alapot létesítő passzusát. Attól azonban, hogy önkormányzati rendelet ilyen kifejezést nem használhat, a közérthetőség miatt egyéb dokumentumokban (például: pályázati felhívásban) a civil alap fogalma nyugodtan alkalmazható. L. még: **3.3. pont.** Vö. továbbá: jelentés a Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2006. évi átfogó ellenőrzéséről (0623) 18. o. [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

koncepció) vagy még az sem rendelkezik. Valójában azonban csupán egy meghatározott költségvetési előirányzat vagy több előirányzat összessége szerepel a médiában, a közérthetőség kedvéért ilyen név alatt, néhol azt a hiú látszatot keltve egyúttal, hogy ez a pályázathoz kötött, nyilvánosan felosztott keret az összes, civil szervezetnek juttatott támogatást takarja. Ez viszont így nem igaz, hiszen általában megszokottak a bizottsági, polgármesteri és egyéb keretek, a külön soron szereplő, civil szervezetek által ellátott önkormányzati feladatokhoz rendelt összegek.

Látható tehát, hogy az alap mai jelentéstartalma az egykorinak már csak az árnyéka, rendszertanilag inkább a soron következő csoporthoz tartozik, tradicionális okokból mégis az alapítványszerű képződmények között tartottuk szükségesnek róla megemlékezni.

#### *2.1.2.6.A civil szervezetek fogalmán kívül eső formációk*

A civil szervezetek fogalmán kívül eső formációk igen sokszínű és szinte meghatározhatatlan számú tömörülést foglalhatnak magukba. Itt csupán a legtöbbször a civil szervezetek közé sorolt, a magyar közigazgatás napi munkavégzése során szinte folyamatosan felbukkanó szervezeti formák egyes vonásaira és néhány elhatárolási kérdésre hívnánk fel a figyelmet.

##### *2.1.2.6.1.A köztestületekről*

A köztestületek – formai ismertetőjegyeik alapján – akár egyesületszerű képződménynek is számíthatnának, de lényegi ismérveik közül az önkéntesség teljesen hiányzik, bizonyos esetekben több értelemben is. Egyrészt a köztestület létrehozását törvény rendeli el,<sup>338</sup> vagyis nem alulról, önszerveződően, hanem felülről, kötelezően alakítják meg. Másrészt viszont a tagok belépésének önkéntessége is sérülhet, ha a törvény az adott köztestületre nézve kötelező belépést (kényszertagságot) ír elő.<sup>339</sup>

##### *2.1.2.6.1.1.A köztestület típusai*

A Ptk., mint a köztestületi forma keretjogszabálya,<sup>340</sup> a köztestületek három fő típusát emeli ki példálódzva, további típusok megalakítására nézve pedig törvényi szabályozást rendel.<sup>341</sup> E három kiemelt típus a Magyar Tudományos Akadémia,<sup>342</sup> amelynek története jól példázza az egyesület és köztestület közös gyökereit, a gazdasági, illetve a szakmai kamara. Az első kategória egy típust takar, a két utóbbi gyűjtőfogalom. A gazdasági kamarákról szóló 1999:CXXI. törvény (továbbiakban: Gkt.) a gazdasági kamarák két altípusát különbözteti meg: a kereskedelmi és iparkamarákat, valamint az agrárkamarákat.<sup>343</sup> Végül a szakmai kamarákon belül igen széles választékot láthatunk, az ide tartozó formációk száma folyamatosan változik.

---

<sup>338</sup> Ptk. 65. § (1) bekezdés.

<sup>339</sup> Ptk. 65. § (4) bekezdés.

<sup>340</sup> Vö.: Ptk. 1. § (1) bekezdés.

<sup>341</sup> A köztestület fogalmát a Ptk-ba bevezető 1993-as novella indokolása azonban még három típust külön megemlíti, ezek: a hegyközség, a közbirtokosság és a tőzsde. Vö.: az 1993:XCII. törvény törvényjavaslatának indokolása 3.§.

<sup>342</sup> Szerkezetéről, feladatairól és jogállásáról jelenleg a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994:XL. törvény rendelkezik.

<sup>343</sup> Vö.: Gkt. 3. § (3) bekezdés.

#### *2.1.2.6.1.2.A kvázi köztestületek*

A kvázi köztestület fogalma a hatályos joganyagban nem létezik. A civil kapcsolatrendszer jelenlegi gyakorlata alapján azonban szükséges körvonalazni legalább egy ide vagy akár ide is sorolható formációt. Ez pedig a diákönkormányzat. Látni fogjuk, hogy több településen e formációkat, még támogatási szempontból is civil szervezetként kezelik, ami viszont súlyos tévedés, és arra utal, hogy magával a fogalom értelmezésével vannak problémák.

A diákönkormányzatra vonatkozó szabályozás a közoktatásról szóló 1993:LXXIX. törvényben (továbbiakban: Kot.) található. Látszólag önkéntes alapú szerveződésről van szó, hiszen a diákönkormányzat szabadon alapítható, a Kot. csupán a résztvevők körét határozza meg.<sup>344</sup> E résztvevők azonban egy adott státuszhoz kötődően vesznek, illetve vehetnek részt a diákönkormányzatban, mégpedig az iskolához fűződő tanulói jogviszony szerint. A diákönkormányzat érdekképviselői szerv, törvény hozza létre. Ennél is fontosabb azonban, hogy bár szabadon alakítható, megalakítását követően feladatait, hatásköreit és eljárási rendjét a törvény részletekbe menően szabályozza.<sup>345</sup> Az önszerveződés tehát csak látszólagos, s erősen korlátozott a közös cél is, hiszen az az érdekképviselő körén belül található.

Mindezek alapján annyi biztosan elmondható, hogy a diákönkormányzat nem egyesület és nem civil közösség, de még csak nem is ezekhez hasonló képződmény.<sup>346</sup> Összességében tehát nem civil szervezet. Besorolásáról érdemes tovább gondolkodni, hiszen érdekvédelmi jellege a munkáltatói, munkavállalói érdekképviselői szervezetekhez, az oktatás teljes területét felölelő részvételi jogköre pedig a köztestületekhez, azon belül is talán a kamarákhoz közelíti.

Mindazonáltal a diákönkormányzat nem szakszervezet és nem köztestület, de egyes alapvető – lényegi vagy formai – ismérveiben azokra hasonlító formáció. Legtisztább megoldás önálló kategóriaként való szerepeltetése lenne, általában a köz- és felsőoktatási diákönkormányzatokat együttesen nézve, azonban jelen munkában a kérdést elsődlegesen a helyi önkormányzatok szemszögéből vizsgáljuk, és a közigazgatás ezen szintjén felmerülő problémák tisztázására koncentrálnak. Erre figyelemmel ragadtuk ki a diákönkormányzatok azon vonásait, amelyek a civil szervezetektől való különbözőségét egyértelművé teszik.

#### *2.1.2.6.2.A közhasznú társaságról és a közhasznú jogállásról*

Több szakmai előadást hallgatva, illetve különböző, civil szektorról készült statisztikai adatokat tanulmányozva úgy tűnik, hogy egy alapvető fogalomzavar általánosan jellemző elsősorban az elméleti munkák egy részére, de ezek nyomán lassanként már a gyakorlatban is érzékelhető. Másról beszélnek ugyanis egy bizonyos távolságból, míg a területen dolgozó szakemberek másra kíváncsiak.<sup>347</sup> Nem csak az egymás mellé beszélés az oka a problémáknak, és ezt jól jelképezi a közhasznú szervezet és közhasznú társaság problémakör. A jelenlegi kutatások egy része unos-untalan a közhasznú társaságok (vagy kht-ék) bevételeivel, támogatásával foglalkozik, összehasonlítva azt az egyesületekkel és alapítványokkal. A civil szektor azonban – mint mostanra már látható – teljesen eltérő, ennél

---

<sup>344</sup> Kot. 63. § (1) bekezdés.

<sup>345</sup> Vö.: Kot. 63-64. §§.

<sup>346</sup> Némiképp más a helyzet a diákkörökkel, amelyek akár civil közösségnek is minősíthetők. Ez esetben azonban – az elítéltek öntevékeny szervezeteihez hasonlóan – erősebbnek érezzük a nevelési, kinti életre való felkészítési szándékot egy ilyen diákkör esetében. Úgy is mondhatjuk, hogy a diákkörnek csak az iskolán belül van értelme, csak az iskolához rendelve értelmezhető diákkörként, és így mondjuk civil közösségként. Erre tekintettel úgy gondoljuk, hogy legcélravezetőbb az egyesületszerű képződmények közé való besorolásuk lenne.

<sup>347</sup> Erre jó példákat találhatunk a Civil Szemle 2008/1-2. számában.



jóval gazdagabb szervezetrendszer takar. Az itt zajló folyamatok feltárásához a kht-ék kevéssé kapcsolódnak, annál érdekesebb kérdés azonban, hogy a civil szervezeteken belül a közhasznú státuszt elnyert szervezetek adatai miben különböznek a nem közhasznú státuszú szervezetekétől – ezekre átfogó válaszokat mindeddig nem kaptunk.

Az alapkategória, amelynek helyét most jelöljük ki, a közhasznú társaság. Szabályait a Ptk. tartalmazza – még, egészen 2009. június 30-ig.<sup>348</sup> Működésére viszont a gazdasági társaságokra vonatkozó joganyagot kell alkalmazni.<sup>349</sup> „A közhasznú társaság közhasznú - a társadalom közös szükségleteinek kielégítését nyereség- és vagyonszerzési cél nélkül szolgáló - tevékenységet rendszeresen végző jogi személy.”<sup>350</sup> A fogalomzavart a nyereség- és vagyonszerzési cél nélküli tevékenység okozza, amelynek alapján non-profit szervezeteknek minősíthetjük, ettől azonban még gazdasági társaság és nem civil szervezet.

A közhasznú szervezet ezzel szemben nem típusra, hanem egy meghatározott jogállásra utal, amelynek alapján törvényben meghatározott formákat – civil szervezeteket, azokhoz hasonló képződményeket és nem civil szervezeteket egyaránt – bizonyos többletjogok illetnek, és többletkötelezettségek terhelnek. A közhasznú szervezetekről külön törvény rendelkezik (a közhasznú szervezetekről szóló 1997:CLVI. tv., továbbiakban: Kszt.), amely a közhasznúvá minősíthető szervezetek körét<sup>351</sup> és a közhasznú jogállás két fajtájára<sup>352</sup> vonatkozó szabályokat tartalmazza. Mint látható, a közhasznú társaság is bírhat közhasznú jogállással, de ez ugyancsak nem releváns a civil kapcsolatok szempontjából.

A Kszt.-vel kapcsolatban még két dolgot emelnénk ki, ugyanis több, a civil szervezetek szempontjából is lényeges fogalom jogszabályi szintű definíciója itt található.<sup>353</sup> Az egyik a közvetlen politikai tevékenység, amely a 26. § d.) pontja szerint három esetet takar: a.) pártpolitikai tevékenységet; b.) országgyűlési választásokon saját jelölt állítását; c.) megyei, fővárosi önkormányzati választáson történő saját jelölt állítást. E szakaszt értelmezve nagy hiányérzetünk támad: a helyi önkormányzati választáson történő jelöltállítás hová számít? Szerencsére a törvényjavaslat indokolása segítségünkre van, hisz a jogalkotó szándéka szerint a helyi választáson való pártjelölt érdekében történő kampányt is a pártpolitikai tevékenység alá vonja.<sup>354</sup> Erre azonban csak kevesen szoktak figyelni, miként arra is, hogy miért is maradt ki a helyi önkormányzati választáson történő saját jelölt állítás tilalma a tételes szabályok közül. Azért, mert ezzel kollízió keletkezne a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990:LXIV. törvénnyel (továbbiakban: Övt.), amely a társadalmi szervezetek számára biztosítja a helyi képviselőjelölt állításának jogát.<sup>355</sup>

A másik fontos támpontot a 26. § c.) pontja nyújtja – ez a közhasznú tevékenységek taxatív felsorolását, valamint egyúttal fogalmát is megadja. A Kszt. és a Ptk. közhasznú fogalma

---

<sup>348</sup> Vö.: Ptk. 57-60. §§, hatályon kívül helyezését a gazdasági társaságokról szóló 2006:IV. törvény 367. §-a írta elő.

<sup>349</sup> Vö.: Ptk. 57. § (2) bekezdés.

<sup>350</sup> Ptk. 57. § (1) bekezdés.

<sup>351</sup> Ezek: a) társadalmi szervezet, kivéve a biztosító egyesületet és a politikai pártot, valamint a munkáltatói és a munkavállalói érdek-képviselői szervezetet; b) alapítvány; c) közalapítvány; d) közhasznú társaság; e) köztisztviselő, ha a létrehozásáról szóló törvény azt lehetővé teszi; f) országos sportági szakszövetség; g) nem költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény; g) közhasznú tevékenységet ellátó szociális szövetkezet; g) nonprofit gazdasági társaság; h) a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, a Felsőoktatási és Tudományos Tanács. Kszt. 2. § (1) bekezdés.

<sup>352</sup> Közhasznú, illetve kiemelkedően közhasznú szervezet. Kszt. 3-5. §§

<sup>353</sup> A két részletesen elemzett mellett külön kiemeljük, hogy itt található a pályázat (26. § i.) pont) és támogatás (26. § j.) pont) fogalma is, amelyeket érdemes például egy helyi civil rendelet megalkotása előtt megvizsgálnunk.

<sup>354</sup> Az indokolás pontosan így fogalmaz: „A törvény a közvetlen pártpolitikai tevékenységnek tekinti bármilyen párt, vagy annak országgyűlési vagy helyi önkormányzati képviselő jelöltje érdekében folytatott akár választási vagy egyéb kampányt, pártok választási, vagy egyéb pénzbeli és nem pénzbeli támogatását, bármilyen - akár a közhasznú szervezet közhasznú tevékenységi körébe tartozó ügyben párttal való közös közéleti fellépést.”

<sup>355</sup> Vö.: Övt. 54/A. § k.) pont.

egymástól némileg eltér, de igazi jelentősége inkább a felsorolásnak van, s annak is leginkább a helyi szintű jogalkotásra gyakorolt hatását érdemes kiemelni. A települési civil rendeletek ugyanis általában kitérnek a támogatásban részesíthető tevékenységek körére, ez a lista azonban településről településre változik, és általában – elsősorban kodifikációs nehézségek miatt – bár törekszik a minél absztraktabb megfogalmazásra, de elérnie ezt csak ritkán sikerül. Így nem egyszer áll elő az a helyzet, hogy a szétosztott támogatások egy része szigorúan nézve kívül esik a civil rendeletben szabott kereteken, vagyis jogellenesnek minősíthető. A másik probléma, hogy a nem körültekintő szövegezés teret enged a szubjektumnak, s ennek nyomán többek között a politikai vitáknak, amelyek rövid idő alatt teljesen erodálhatják az önkormányzatok és a civil szervezetek több éves, bizalmi kapcsolatát is.

A Kszt. taxatív felsorolása viszont – véleményünk szerint – ezt a problémát hidalja át, amikor magasabb szintű jogszabályként átfogó jelleggel kíván szabályozni. A Kszt. listájának civil rendeletekbe történő beépítésével mindeddig kevesen próbálkoztak, pedig úgy tűnik, hogy a közmegegyezés felé vezető nagy lépések egyikéről van szó, hiszen teljeskörű szabályozásra nyílik lehetőség, amelybe a települési civil szektor mindegyik résztvevőjének tevékenysége belefér.<sup>356</sup> Másrészt pedig nem merülhet fel, hogy valamely érdekcsoport a saját jelöltjei támogatását kívánná elősegíteni a támogatható tevékenységi körök megfogalmazásával, hiszen ez a szabályozás az országos szabályokat követi.

#### *2.1.2.6.3. Az egyházakról, felekezetekről és vallási közösségekről*

Az egyházakat többen non-profit vagy civil szervezetként kezelik – helytelenül.<sup>357</sup> Az egyházak ugyanis, bár önkéntesen alakulnak, és az itt tömörülő embereknek közös céljuk is van, ez egy igen speciális, domináns, majdhogynem kizárólagos cél: az azonos hitű emberek összefogása, közösséggé alakítása. A szervezetnek létezhetnek más céljai is (jellemzően szociális, oktatási célok), de ezek is csak e fő célon átszűrődve nyernek értelmet. E különbségek azonban még akár felületesnek is lennének mondhatók vagy legalábbis nem feltétlenül adnának okot az egyházak civil szervezeteken kívül helyezésére. A megkülönböztető jegyek mögött valójában két eltérő alapjog húzódik: az egyházak esetén a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való alapjog kollektív gyakorlásának biztosítása, amelyhez formát és keretet az egyház adja, a civil szervezetek esetén viszont az egyesülési jog, mint szervezkedési, szerveződési szabadság alapján létrejövő formációk gazdag skálájáról van szó.

A rendszertani elhelyezés konzekvenciáit azonban kodifikációs szinten, valamint a napi ügymenet során is le kell vonni. Így például nem szerencsés a civil szervezetekkel közös támogatási eljárás alkalmazása sem.

Az egyházak fogalmát egyébként a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990:IV. törvény (továbbiakban: Lvt.) tartalmazza.<sup>358</sup> Megjegyzendő, hogy az egyházakhoz – akár más intézményekhez – civil szervezetek is kötődhetnek. Ezek

---

<sup>356</sup> Ugyanis a lista nagyjából összecseng a civil szervezetek bírósági bejegyzésének alapjául szolgáló tevékenységi körök listájával. Vö.: [www.birosagok.hu](http://www.birosagok.hu), 2008. 08. 12-i állapot.

<sup>357</sup> A legérdekesebb talán társadalmi szervezetként való azonosítása, amely nyilvánvaló tévedésen alapul. Vö.: Ncatv. 3. § (1) bekezdés a.) pont.

<sup>358</sup> „Az azonos hitelveket követők, vallásuk gyakorlása céljából, önkormányzattal rendelkező vallási közösséget, vallásfelekezetet, egyházat (a továbbiakban együtt: egyház) hozhatnak létre.” Lvt. 8. § (1) bekezdés. E fogalom két dolgot is hangsúlyoz egyszerre: a.) azon vonásokat, amelyek az egyházakat a civil szervezetektől megkülönböztetik (azonos hitelvek, vallásgyakorlási cél); b.) a fogalom nyitott, ahhoz, bármely elnevezéssel élő közösség csatlakozhat, ha megfelel a törvényi feltételeknek, tehát nem csak a történelmi vagy az evangéliumi egyházak, hanem az újonnan alakuló felekezetek, vallási közösségek is egyháznak számítanak.

jellemzően az elsősorban az egyházi adó 1% mellé a civil vagy második 1% begyűjtését célzó alapítványok, kisebb részben pedig a tudományos vagy ismeretterjesztő célokat megvalósító egyesületek.<sup>359</sup>

#### *2.1.2.6.4. Az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról*

Az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló 1993:XCVI. törvény (továbbiakban: Ökbt) egy korábban, egészen az 1950-es évekig létező formát hozott vissza a magyar joganyagba. Régen e formát az egyesületek közé soroltuk, mivel jogszabályi elkülönítése 1989-ig nem történt meg.

Most azonban az Ökbt. szabályozása egyértelművé teszi, hogy a civil szervezetek körén kívül álló formáról van szó.<sup>360</sup> Nézzük csak a fogalmat: „*természetes személyek (a továbbiakban: pénztártag) által a függetlenség, kölcsönösség, a szolidaritás és az önkéntesség elve alapján létrehozott, társadalombiztosítási ellátásokat kiegészítő, pótló, illetve ezeket helyettesítő szolgáltatásokat, továbbá az egészség védelmét elősegítő ellátásokat (a továbbiakban: szolgáltatások) szervező és finanszírozó társulás*”.<sup>361</sup> A szerveződés önkéntessége a civil szervezetekkel közös múltra utal, de a közös cél elsődlegesen pénzügyi-gazdasági körben mozog, s speciális forma: a társulás szintén e tevékenység végzését erősíti meg.

#### *2.1.2.6.5. A magánnyugdíj-pénztárakról*

A magánnyugdíj-pénztárak korai formái még a 19. században az egyesületek között voltak megtalálhatók. Manapság önálló törvény: a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról szóló 1997:LXXXII. törvény (továbbiakban: Mnyt.) alapján működnek.

Az Mnyt. egyértelművé teszi, hogy a magánnyugdíj-pénztár az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak egyik formájának: az önkéntes nyugdíjpénztárnak külön törvényben meghatározott szabályok szerint létrejövő változata.<sup>362</sup> A magánnyugdíj-pénztár tehát nem civil szervezet, viszont ez nem zárja ki – mint azt az Mnyt. is említi –, hogy civil szervezet, pontosabban szakmai egyesület ilyen formációt alapíthasson.<sup>363</sup>

#### *2.1.2.6.6. A szövetkezetekről és lakásszövetkezetekről*

A szövetkezetekről szóló 2006:X. törvény (továbbiakban: Szöt.) egyértelművé teszi, hogy a szövetkezet nem civil szervezet.<sup>364</sup> A Szöt viszont külön szól a szövetkezeti szövetségekről,

<sup>359</sup> Ilyen például a református egyháznál a Kálvin János Társaság, az unitáriusoknál a Dávid Ferenc Egylet.

<sup>360</sup> Érdemes megemlíteni, hogy az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárnak három fő típusa lehetséges: nyugdíjpénztár, önszegélyező pénztár, egészségpénztár. Vö.: Ökbt. 10. §

<sup>361</sup> Vö.: Ökbt. 2. § (2) bekezdés a.) pont.

<sup>362</sup> Vö.: Mnyt. 7. § (2) bekezdés.

<sup>363</sup> Vö.: 7. § (1) bekezdés a.) pont. A szakmai egyesület fogalmát a törvény pontosan megadja: Mnyt. 4. § (2) bekezdés u.) pont.

<sup>364</sup> L.: a szövetkezet fogalmát, Szöt. 7. §: „*a szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése.*”

amelyekre az Etv. alkalmazását rendeli.<sup>365</sup> E szövetkezeti szövetségek a társadalmi szervezetek szövetségéhez hasonló formációk, mégis, a szövetkezet fogalmából adódó speciális céljai elsődlegességére tekintettel leghelyesebbnek talán nem szűkebb értelemben vett civil szervezetként, hanem egyesületszerű képződményként való kezelése tűnik. Hasonló a helyzet a lakásszövetkezetekkel, amelyek a lakásszövetkezetekről szóló 2004:CXV. törvény (továbbiakban: Lszt.) szerint „lakóépületek építésére és fenntartására létrejött” gazdálkodó szervezetek, viszont az Lszt. 55. §-a alapján lakásszövetkezeti érdekképviselőt hozhatnak létre.

### 2.1.3.Összegzés

Fentiek során a manapság a közigazgatásban leggyakrabban előforduló fogalmak áttekintését kíséreltük meg. Gyűjtőfogalmak tisztázásával indultunk, majd ezekből kiragadva a civil szektor kifejezést, megpróbáltuk annak tartalmát kibontani. Lényegi és formai ismérveket különböztettünk meg, hármas csoportosításunk ezen alapul. A civil szektor vagy civil szervezetek szűkebb és tágabb jelentéstartalmát egyaránt vizsgáltuk, s törekedtünk a

---

<sup>365</sup> Vö.: Szót. 95. § (3), 96. § (1) bekezdés.

hasonlóságok vagy különbségek alapján eldönteni, hogy a három alapkategóriához képest rendszerünkben hol foglalnak helyet, és ennek okait is megkíséreltük feltárni.

<b>A civil szektor a közigazgatás oldaláról nézve</b>			
<b>Civil szervezetek</b>			<b>Civil szervezettől eltérő formációk<sup>366</sup></b>
Szűk értelemben <sup>367</sup>	Tág értelemben <sup>368</sup>		
<i>civil szervezet</i>	<i>egyesületszerű képződmény</i>	<i>alapítványszerű képződmény</i>	
egyesület	társadalmi szervezetek szövetsége	közalapítvány	köztestület
alapítvány	társadalmi szervezet szervezeti egysége	alap <sup>369</sup>	diákönkormányzat
civil közösség	tömegmozgalom		közhasznú társaság
	párt		egyház, felekezet, vallási közösség
	szakszervezet		önkéntes kölcsönös biztosító pénztár
	vadásztársaság		magánnyugdíj-pénztár
	tűzoltó egyesület		szövetkezet
	biztosító egyesület		lakásszövetkezet
	polgárőrség		
	sportegyesület		
	elítéltek öntevékeny szervezete		

Így esett szó egyesületről, alapítványról és civil közösségről, egyesület-, illetve alapítványszerű képződményekről, továbbá civil szervezetnek nem minősülő egyes formációkról. Pár esetben a forma mellett egy-egy gyakorlati jogalkalmazási-besorolási probléma vázlatát és – egyik – lehetséges megoldását is megadtuk. Más helyen kategorizálásunk esetlegességére figyelmeztettünk, remélve, hogy ennek nyomán vitákat generálhatunk, amelyek segítenek majd a végleges rendszertani hely megtalálásában. Megadtuk továbbá a jogszabályi helyeket, átnéztük a törvényi definíciókat, és néhány helyen rámutattunk a szabályozás töredezettségére.

Bízunk benne, hogy legalább felvetéseink egy részével a gyakorlat is azonosulni fog.<sup>370</sup>

## 2.2.A kapcsolatok alanyai

A közigazgatás-civil kapcsolatrendszer, amelynek áttekintésére e fejezet vállalkozott, alapvetően két fél: az önkormányzatok és egyes központi közigazgatási szervek, illetve a civil szervezetek egyenrangú és folyamatos kapcsolatára épül.

<sup>366</sup> Lényegi elemek közül egy vagy több hiányzik.

<sup>367</sup> Lényegi elemek létezése.

<sup>368</sup> Lényegi elemek közül egy vagy több korlátozott formában vagy más tartalommal van jelen.

<sup>369</sup> Voltaképpen a civil szervezettől eltérő formációk közé tartozik, alapítványszerű képződmények közötti feltüntetését csak tradicionálisan indokolható.

<sup>370</sup> Bízunk továbbá abban is, hogy az egyesülési jogról szóló új törvény tervezetében, amelynek megalkotását a kormány oly kiemelt feladatként kezeli, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter feladat- és hatásköréről szóló 164/2006. (VII.28.) kormányrendelet 3. § (2) bekezdés a.) pontjában külön is nevesíti, talán figyelembe veszik.

### 2.2.1. A civil szervezetek

A civil szervezetek fogalma most már talán egyértelmű. A kapcsolatrendszerben azonban nem minden szervezet vesz részt a civil szektor oldaláról. Központi szinten elsősorban az adott közigazgatási szerv feladat- és hatásköréhez kapcsolódó civil szervezetekkel keresik a kapcsolatot. Így például az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium a tűzoltó egyesületekkel, az Erdőművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a vadásztársaságokkal. Némiképp speciális helyet foglal el a Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, amellyel már a kapcsolódó két fő terület nagysága és szerteágazó volta miatt is lényegesen több szervezet keres kapcsolatot. E tárcánál található azonban a civil szektorral való általános kapcsolattartásért felelős szervezeti egység: a Társadalmi Párbeszéd és Civilkapcsolati Főosztály,<sup>371</sup> s így tulajdonképpen a tárca szűken vett holdudvarába tartozó civil szervezetek mellett bármilyen tevékenységi körű, jogállású vagy formájú szervezet is látókörébe kerülhet. Például a Nemzeti Civil Alapprogram, az NCA<sup>372</sup> révén, amelynek titkársága ide tartozik, de itt szerkesztik a [www.civil.info.hu](http://www.civil.info.hu) honlapot is, amelyen a legújabb tervek szerint<sup>373</sup> a központi civil adatbázis is helyet kap majd.<sup>374</sup>

Helyi szinten más a helyzet, ugyanis a helyi közigazgatási szervek elsődlegesen lokálisan, adott településhez kapcsolódva lépnek kapcsolatba a civil szervezetekkel. A tevékenységi kör másodlagos, illetve csak annyiban determinál, hogy az önkormányzat által ellátott feladatokhoz jó, ha kapcsolódik. Így például egy biztosító egyesület székhelye hiába van Deményben, a deményi önkormányzat valószínűleg nem lesz érdekelt a kapcsolatépítésben. Ugyanígy háttérbe szorulnak az adott település egész országra kiterjedő működési területtel rendelkező civil szervezetei. Talán ezért legcélszerűbb azt mondani, hogy adott településen tevékenykedő, helyi közösséget érintő célok mentén szerveződő civil szervezetek számítanak a helyi önkormányzatok partnerének.

Közbülső szinten jelenleg a megyei önkormányzatok találhatók, amelyek a helyi és a központi közigazgatási szervekhez kapcsolódva kissé későn, az ezredfordulót követően ismerték fel az ilyen jellegű kapcsolatrendszerben rejlő előnyöket. Megyei szintről nézve a megközelítés a helyi önkormányzatokéhoz hasonló, csak a terület nagysága eltérő.

A kapcsolatok alanyait nézve tehát azt mondhatjuk, hogy a hazai civil szektor egészéből a közigazgatás különböző szintjei alapvetően két módszerrel hasítanak ki egy-egy, számukra, céljaik eléréséhez ígéretesnek látszó réteget: központi szinten a szervezet feladat- és hatásköre szerint, megyei és helyi szinten pedig területi alapon, a helyi közösséget érintő tevékenységi körök mentén.

A kapcsolatrendszer szempontjából számunkra láthatóvá váló szervezetek voltaképp szűk keresztmetszetét adják csupán a nyilvántartások alapján ma Magyarországon működő szervezeteknek, s e metszetek akár egy vagy több ponton átfedést is tartalmazhatnak. Ez természetesen lehetséges, de egyre inkább úgy tűnik, hogy a közigazgatás által lassanként feltárt szeletek, mint afféle mozaikok, egyre nagyobb formációvá rendeződnek majd, ahogy az egyes szinteken kiépülő kapcsolatrendszerek elmélyülnek. Ez az elmélyülés, az ismerkedés egyfajta visszaigazolás is egyúttal: a napi kapcsolat során az egyes közigazgatási szervek, szintek a civil szervezetek egyre nagyobb részéről kapnak egyre sokrétűbb, állandóan

---

<sup>371</sup> Vö.: a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról szóló 3/2006. (MK. 94.) SZMM utasítást, a főosztály konkrét feladat- és hatásköreire: 46. §.

<sup>372</sup> Bővebben l.: [www.nca.hu](http://www.nca.hu), illetve Ncatv.

<sup>373</sup> Vö.: A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztését szolgáló egyes intézkedésekről szóló 1065/2007. (VIII.23.) kormányhatározat; kritikáját: DOMANICZKY 2007.

<sup>374</sup> Mint azóta – 2008 májusára – kiderült, a kormány a központi civil adatbázis fogalma alatt a társadalmi szervezetek jelenleg pontatlan bírósági nyilvántartását érti. Bővebben erről l.: 3.1.1. pont.

frissíthető információkat. Személyes találkozások alkalmával, pályázatokon, rendezvényeken. Egy, manapság sokat hivatkozott bírósági vagy statisztikai nyilvántartással szemben, amely csupán egy eljárási cselekmény révén adatokat rögzít, a közigazgatási nyilvántartások e folyamatos kapcsolatokra épülnek, mögöttük létező szervezetek és célok vannak.

Az első pillantásra töredezett, egymást helyenként átfedő nyilvántartásokból fentiek ismeretében végül érthetővé válik: a közigazgatás – bár elsődlegesen saját elképzelései, céljai, feladatai érdekében keresi a kapcsolatot a civil szervezetekkel, voltaképpen lassanként az egész szektort fel fogja térképezni, vagyis e kapcsolatrendszer – az idő múlásával – a civil szektor túlnyomó részét át fogja ölelni majd.

### 2.2.2. A közigazgatás

A közigazgatás, vagy inkább annak szintjei tulajdonképpen már az előző pontban említésre kerültek. Központi szint-régió/megye-helyi szint hármastagozódás létezik, s az egyes szinteken elhelyezkedő közigazgatási szervezetek alkotják a kapcsolatrendszer másik oldalát.

A kapcsolatrendszer tehát többszintű és többirányú, ráadásul nem egyszerre, felsőbb akaratra, hanem organikusan alakult ki, fejlődött, s fejlődik ma is.

A központi szint és helyi szint civil szervezetekkel kapcsolatos múltbeli feladatait már részletesen elemeztük. A rendszerváltást követő két évtized fejlődésének legjellemzőbb vonása talán a koncepciótlanság. Központi szinten ezt egy-egy kísérlet töri meg csupán, így 1999-ben Stumpf István kezdeményezése, amely a jelenlegi Civil Kapcsolatok Főosztály felállításához elvezetett vagy 2002-ben a kormányzati civil stratégia megalkotása, 2003-ban pedig az Nca-törvény elfogadása. Helyi szinten pedig 1989-ben bedobták a gyeplőt, s onnantól kezdve az épp megalakuló civil szervezetekre egyes helyeken felfigyeltek, másutt pedig egyáltalán nem.

Általános szemléletváltást – de átfogó közigazgatási koncepciót ez sem – csak az uniós tagság hozott, ez is elsősorban a pályázati finanszírozási megoldásaival, amelyek kedveztek a közigazgatási szervek és civil szervezetek együttműködésének. A helyi szinten a '90-es években túpontoszerűen létrejövő kezdeményezések – például 1995-ben Nyíregyháza, 1996-ban Újpest, 1997-ben Belváros-Lipótváros – mellett ekkortájt kezdtek el foglalkozni egyre több településen egyáltalán a helyi civil szektor számának felmérésével.

A folyamat igencsak előrehaladt, mint az majd látható lesz, de odáig még nem jutott el, hogy a különböző szintek munkáját, elképzeléseit, céljait összekapcsolja, s a partnerség másik résztvevőjeként nem három különböző formában, hanem egységesen, magyar közigazgatásként jelenjen meg. Ez még csak a távoli jövő, ezért a jelenlegi állapotot figyelembe véve dolgozatunk egy másik részében a három szint eddig elért eredményeit, elképzeléseit külön-külön fogjuk ismertetni.

### 2.3. A kapcsolatok jogszabályi háttere és egyéb dokumentumai

Amint már a résztvevők körének meghatározásából is látható volt, a közigazgatási-civil kapcsolatrendszer területén kaotikus állapotok uralkodnak. Előrebocsátva: a jogszabályokból is ez fog megmutatkozni. Mindazonáltal e helyütt megkíséreljük bemutatni és csoportosítani a közigazgatás különböző szintjeihez jogszabály által rendelt feladatokat, hogy majd a gyakorlat – amely e hézagot szabályozást szokásjoggal töltötte ki, és különböző dokumentumokkal hidalta át – ismertetésénél ezekre visszautalhassunk.

### 2.3.1.A közigazgatás központi szintje

#### 2.3.1.1.Törvények és kormányrendeletek

2006-ban megszületett egy évtizedek óta várt jogszabály a közigazgatásban: a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (továbbiakban: Ktj), amely többek között egyértelműen rögzíti a központi szinten található közigazgatási szervek típusait. A Ktj. központi és autonóm államigazgatási, valamint rendvédelmi szervekről beszél – dolgozatunkban ezek közül a legelső kategórián belül található minisztériumokkal foglalkozunk részletesebben.

A Ktj. az egyes központi államigazgatási szerveknél azok feladataira is utal. A minisztérium a miniszter munkaszervezete, amelyen keresztül a miniszter kormányrendeletben rögzített feladat- és hatásköreit gyakorolja.<sup>375</sup>

A jelenlegi<sup>376</sup> kormányzati struktúrában 12 minisztérium működik, a miniszterek feladat- és hatáskörét – a honvédelmi miniszter kivételével, akinél ezt a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004:CV. törvény rendezi – kormányrendeletek tartalmazzák, a minisztériumokon belüli, szervezeti egységek szerinti tagozódást pedig a miniszterelnök által jóváhagyott miniszteri utasításként készült szervezeti és működési szabályzatok.

A kormányrendeletek közül a civil szervezetekkel való kapcsolattartást jelenleg konkrétan csak a Külügyminisztérium,<sup>377</sup> az Oktatási és Kulturális (továbbiakban: OKM),<sup>378</sup> valamint a Szociális és Munkaügyi Minisztérium<sup>379</sup> esetében említik, de ez utóbbinál ez – mint említettük – kiemelt feladat. A Pénzügyminisztérium<sup>380</sup> (továbbiakban: PM), illetve az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium<sup>381</sup> (továbbiakban: IRM) esetében jogalkotási feladatként kerülnek elő valamilyen vonatkozásban. Több helyen, mint például a Miniszterelnöki Hivatalnál<sup>382</sup> (továbbiakban: MeH) divatos fogalmak, kormányzati szakzsargon dekódolását követően érezhetjük csak úgy, hogy itt valami ilyesmiről van szó. A sportról szólva az ÖTM<sup>383</sup> konkrétan is említi, de már itt jegyezzük meg, hogy egy, a helyi önkormányzatokkal való kapcsolattartásért felelős szervezetnél ez kritikán aluli teljesítmény. Nem találkozunk civil szervezetekkel a Gazdasági és Közlekedési<sup>384</sup> (továbbiakban: GKM), a

---

<sup>375</sup> Ktj. 28. §.

<sup>376</sup> 2008.04.12-én.

<sup>377</sup> Vö.: a külügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 166/2006. (VII. 28.) kormányrendelet 3. § (1) bekezdés d.) pont, illetve (7) bekezdés b.) pont.

<sup>378</sup> Vö.: az oktatási és kulturális miniszter feladat- és hatásköréről szóló 167/2006. (VII. 28.) kormányrendelet 7. § (5) bekezdés a.) pont.

<sup>379</sup> Vö.: a szociális és munkaügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 170/2006. (VII. 28.) kormányrendelet 3.§ j.) pont, valamint 16. §.

<sup>380</sup> Vö.: a pénzügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 169/2006. (VII. 28.) kormányrendelet 4.§ (1) bekezdés i.) pont.

<sup>381</sup> Vö.: az igazságügyi és rendészeti miniszter feladat- és hatásköréről szóló 164/2006. (VII.28.) kormányrendelet 3. § (2) bekezdés a.) pont

<sup>382</sup> Vö.: a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 29/2008. (II. 19.) kormányrendelet 5.§ a.)-b.) pont.

<sup>383</sup> Vö.: a pénzügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 168/2006. (VII. 28.) kormányrendelet 7.§ (1) bekezdés e.)-f.) pont.

<sup>384</sup> Vö.: a gazdasági és közlekedési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 163/2006. (VII. 28.) kormányrendeletet.



Környezetvédelmi és Vízügyi<sup>385</sup> (továbbiakban: KvVM), az Egészségügyi<sup>386</sup> (továbbiakban: EüM) valamint az Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumnál.<sup>387</sup>

A civil szervezetekkel való kapcsolattartás teljes hiánya vagy csupán érintőleges léte véleményünk szerint szerepük fel nem ismerésére vezethető vissza. Ha másért nem is, de legalább a lakossági tájékoztatásban betöltött helyük, kiváló információtovábbító és –szórási képességük miatt tökéletes partnerei lehetnének a közigazgatás bármely szintjének, s akkor még nem említettük az untilag ismételt nyitott jogalkotásban, illetőleg a szakmai javaslatlattertel során ellátható munkájukat!

### 2.3.1.2. Egyéb szabályozók

A központi szint működésével kapcsolatos elsődleges jogszabályok alapján azt is mondhatnánk, hogy nem is létezik kapcsolat a minisztériumok és a civil szervezetek között. Mégis van, igaz, e kapcsolatrendszer általában évtizedek óta görgetett listák vagy személyes kapcsolatok intézményesülése folytán alakultak és alakulnak ma is.

#### 2.3.1.2.1. A civil kapcsolatok átszervezése

A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztését szolgáló egyes intézkedésekről szóló 1065/2007. (VIII.23.) kormányhatározat (továbbiakban: kormányhatározat) ezen kívánt változtatni, s jó szándékához nem is férhet kétség. Két tényezőt azonban a figyelmen kívül hagyott: az egyik a személyi állomány, amely – még a civil szervezetekkel való kapcsolattartásért felelős szervezeti egységeknél sem – nem érdekelt az újításokban, egy más irányú szemléletmód meghonosításában.

A másik, hogy az anyagot magas elméleti képzettségű, ám a közigazgatás egyes szintjeinek gyakorlatát nem ismerő szakemberek állították össze. A kormányhatározat egyes felvetései – például: központi nyilvántartás, interneten elérhető, közhiteles – önmagukban kiválóak, de nem orvosolják a közigazgatás mai állapotából eredő hiányosságokat. Ma nem tudjuk például – 19 éve már – hány egyesület és alapítvány működik kicsiny hazánkban. Ma nincs kapcsolat a közigazgatás felső és alsó szintje között, pedig a múltban – mint ezt kimutattuk – sikeresen működött. És végül: ebből a körből nem is lesz kilépés, amíg ebben a struktúrában zajlik központi szinten a civil szervezetekkel való kommunikáció.<sup>388</sup>

#### 2.3.1.2.2. A kormány civil stratégiája

Mindezen problémákhoz képest a 2002 decemberében végleges formába öntött kormányzati civil stratégia meglepően tényszerű helyzetfelmérést ad.<sup>389</sup> Alapelveket rögzít, jogalkotási tervet vázol fel, különböző szempontú vizsgálatokat és kutatásokat ösztönöz, valamint felveti egy civil érdekképviselet felállításának ötletét. A civil stratégia megvalósítása azóta is zajlik.

<sup>385</sup> Vö.: a környezetvédelmi és vízügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 165/2006. (VII. 28.) kormányrendeletet.

<sup>386</sup> Vö.: az egészségügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 161/2006. (VII. 28.) kormányrendeletet.

<sup>387</sup> Vö.: a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 162/2006. (VII. 28.) kormányrendeletet.

<sup>388</sup> E problémák bővebb kifejtését és levezetését lásd: DOMANICZKY 2007.

<sup>389</sup> Érdeemes ehhez még hozzáolvasni a rendszerváltást követő pártprogramok civil szektorral kapcsolatos részeit is. Ezekre l.: SZABÓ 2005. 171-353, de különösen: 189-259.

Összességében pozitív kicsengésű dokumentumról van szó, három megjegyzést azonban mindenképpen meg kell tennünk.

- nincsenek határidők, de egyáltalán nem létezik semmifajta ütemezés, így a célok, javaslatok elvesznek az időben.
- a civil stratégia, amely a partnerség deklarálásával zárul, voltaképp nem egyéb egyoldalú politikai nyilatkozatnál. Hiányzik ugyanis a másik oldal, javaslataival együtt, a dokumentumból.
- állandó civil érdekképviselőt ugyancsak nincs ma Magyarországon, érte ezalatt természetesen a civil szervezetek mellett általában a civil társadalom képviselőt. Ez azonban valamennyi kormány és döntéshozó közös mulasztása, hiszen még csak 18 éve nem jutott idő arra, hogy legalább hozzávetőleges adataink legyenek a civil szervezetek számáról. Amíg nem tudjuk, hányan vannak, akikkel beszélgetni szeretnénk, nem lesz legitim érdekképviselő sem. Sajtóban lehet olvasni néhanapján, hogy az NCA a civilek érdekképviselője, ami így nem igaz. Az NCA egy automatizmus, amelynek segítségével a civil szervezetek delegáltjai által választott személyek működtetik a civil szervezetek támogatására létrehozott pénzügyi alapot.

Mindezek fényében, egyes célok megvalósulását követően, az újabb célokat rögzítő kormányhatározat elfogadása után érdemes lenne a közeljövőben talán sort keríteni a civil stratégia aktualizálására is.

Minden várakozásunk ellenére a kormányrendeletek alapján készült, miniszteri utasítás formájában kiadott szervezeti és működési szabályzatok ismerik a civil vagy társadalmi kapcsolatokat, s jogi jellegük hiánya ellenére – vagy tán épp azért – több támpontot adnak e kapcsolatrendszer kereteinek megismeréséhez. Tekintsük át most táblázatba foglalva, melyik minisztériumnál mely szervezeti egység feladatköréhez tartozik e terület.

<b>Civil kapcsolatokért felelős minisztériumi szervezeti egységek a szervezeti és működési szabályzatok alapján</b>			
<b>Minisztérium</b>	<b>Szervezeti egység</b>	<b>Nagyobb egység</b>	<b>Közvetlen felettes</b>
Egészségügyi Minisztérium <sup>390</sup>	Miniszteri Kabinet	-	Miniszter
Honvédelmi Minisztérium <sup>391</sup>	PR Koordinációs Osztály	Kommunikációs és Toborzó Főosztály	Kabinetfőnök
Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium <sup>392</sup>	Civilkapcsolati és Esélyegyenlőségi Osztály	Humán erőforrás és Civilkapcsolati Főosztály	Kabinetfőnök
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium <sup>393</sup>	Miniszteri Kabinet	-	Miniszter
Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium <sup>394</sup>	Társadalmi Kapcsolatok Osztálya	Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya	Államtitkár
Külügyminisztérium	EU Kommunikációs és Közkapcsolati Osztály	Kommunikációs és Közkapcsolati Főosztály	Miniszter
Pénzügyminisztérium <sup>395</sup>	Kommunikációs Osztály	Sajtó és Kommunikációs Főosztály	Miniszter
	Nyugdíj szabályozási, Pénztárszakmai és Nonprofit osztály	Társadalmi Közkiadások Főosztály	Szakállamtitkár
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium <sup>396</sup>	Társadalmi Kapcsolatok Osztálya	Kommunikációs és Koordinációs Főosztály	Kabinetfőnök
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium <sup>397</sup>	Társadalmi Kapcsolatok Osztálya	Humánigazgatási Főosztály	Kabinetfőnök
Miniszterelnöki Hivatal	Átalakítás alatt <sup>398</sup>		Államtitkár
Oktatási és Kulturális Minisztérium <sup>399</sup>	Társadalmi és Civil Kapcsolatok Titkársága	Miniszteri Kabinet	Miniszter
Szociális és Munkaügyi Minisztérium <sup>400</sup>	Civil Kapcsolatok Osztálya	Társadalmi Párbeszéd és Civil Kapcsolatok Főosztálya	Szakállamtitkár

Forrás: minisztériumi honlapok, 2008.04.15-i állapot.

<sup>390</sup> Vö.: EÜM SZMSZ 20. § (7) bekezdés. [www.eum.hu](http://www.eum.hu), 2008. 04. 08-i állapot.

<sup>391</sup> Vö.: HM SMSZ IV. fejezet 5. pont, különösen: (49)-(50) alpontok. [www.hm.gov.hu](http://www.hm.gov.hu), 2008. 04.15-i állapot.

<sup>392</sup> Vö.: ÖTM SZMSZ és annak 1. és 2. számú melléklete. [www.bm.gov.hu](http://www.bm.gov.hu), 2008. 04.15-i állapot.

<sup>393</sup> Vö.: GKM SZMSZ és annak 3. számú függeléké 1.1. pont, különösen 13. és 45. alpontok. [www.gkm.gov.hu](http://www.gkm.gov.hu), 2008. 04.15-i állapot.

<sup>394</sup> Vö.: [www.fvm.hu](http://www.fvm.hu), 2008. 04.15-i állapot.

<sup>395</sup> Vö.: PM SZMSZ és annak 1. számú függeléké. [www2.pm.gov.hu](http://www2.pm.gov.hu), 2008. 04.15-i állapot.

<sup>396</sup> Vö.: KvVM szervezeti felépítés, [www.kvvm.hu/index.php?pid=3&sid=22](http://www.kvvm.hu/index.php?pid=3&sid=22), 2008. 04.15-i állapot.

<sup>397</sup> Vö.: IRM SZMSZ, [www.irm.gov.hu](http://www.irm.gov.hu), 2008. 04.15-i állapot.

<sup>398</sup> 2008. március-április.

<sup>399</sup> Vö.: <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=1216&articleID=6780&ctag=articlelist&iid=1>, 2008. 04.15-i állapot.

<sup>400</sup> Vö.: SZMM SZMSZ 45. § (3) bekezdés. [www.szmm.gov.hu](http://www.szmm.gov.hu), 2008. 04.15-i állapot.

Látható, hogy a civil kapcsolatokat általában önálló osztályhoz rendelik, jellemzően miniszteri vagy kabinetfőnöki, kisebb mértékben államtitkári vagy szakállamtitkári irányítás alatt. Ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy az ilyen elnevezésű osztály kifejezetten e feladatok ellátásával foglalkozik. Az IRM-ben például csak a fent látható szervezeti egység feladatkataszterének y.) pontja említi először a civil szervezeteket! Egyedi a PM megoldása, ahol a civil szektorral kapcsolatos szakmai és tájékoztatási feladatokat kettébontották. A Miniszterelnöki Hivatalban jelenleg átszervezés zajlik, egy kisebb, a kormányzat civil politikájára befolyással bíró szervezeti egység létrehozásával.

#### 2.3.1.2.4. Minisztériumi civil cselekvési tervek

A kormányhatározat egyik újítása, hogy minden minisztérium köteles civil cselekvési tervet készíteni, amelyet két évente aktualizál. A civil cselekvési tervek elkészítését, tartalmát az SZMM Társadalmi Párbeszéd és Civilkapcsolati Főosztályának vezetője koordinálja.<sup>401</sup>

A civil cselekvési tervek készítésének előírása minden bizonnyal a központi közigazgatás civil kapcsolatainak erősítését kívánja szolgálni, és ez üdvözlendő előrelépés.<sup>402</sup> Mindaddig azonban holt betű marad, és csupán papírgyártásra vezet, amíg a szemléletmód nem változik meg. Csak egy példát említve: a kormányhatározat megszületése előtt, vagyis amikor még nem volt kötelező feladat ilyen jellegű anyagok készítése, mindössze a Belügyminisztériumban készült – nyilvános, honlapról is elérhető – civil stratégia, illetve több évre előre meghatározott ütemtervet rögzítő dokumentum<sup>403</sup> – igaz, ez is csak egyoldalú nyilatkozatként, hiszen e minisztérium mellett sem működött és működik a civil szervezetek reprezentatív képviselőjét ellátó civil tanácsadó testület.

A civil cselekvési tervek tehát nem jogszabályok, és keletkezésüket sem jogszabály, hanem állami irányítás egyéb jogi eszköze írja elő. Afféle minisztériumi civil koncepcióként kellene működniük, de e szerepük megítéléséhez az eddig eltelt bő fél év még nem elegendő,<sup>404</sup> s erre tartalmukból sem következtethetünk, mivel nem érhetők el a szervek honlapjáról.

#### 2.3.2. Az önkormányzatok

Az önkormányzat az önrendelkezés és önzagatás szerve, hatályos jogunk több értelemben és különböző típusok megjelölésére használja. Dolgozatunkban a helyi önkormányzatokra és ezek civil szervezetekkel kapcsolatos feladataira koncentrálnak.

A jelenleg létező önkormányzati rendszer többszintű: megyei szintre és települési szintre bontható, emellett léteznek kevert formák, mint a megyei jogú városok vagy Budapest esetében. A helyi önkormányzatok feladatai alapvetően két csoportba sorolhatók: egyfelől közügyek intézése tartozik ide (önkormányzati igazgatás), másfelől viszont a közigazgatás helyi szintű szerveiként működnek (államigazgatás), s a feladatokból eredő hatáskörök telepítése is – ennek megfelelően – több személyt érint.

Az önkormányzati ügyeknél a hatáskörök birtokosa elsődlegesen a képviselő-testület, illetve annak felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a helyi kisebbségi önkormányzat

<sup>401</sup> Vö.: kormányhatározat 9. pont, MK2007/111. (VIII.23.) 8329. o.

<sup>402</sup> Hasonló irányba mutat a kormányhatározat 9. pontja is, amely a minisztériumok mellett civil szervezetek részvételével működő testületekre vonatkozó szabályozás átgondolását irányozza elő.

<sup>403</sup> Ezek közül a civil stratégia máig olvasható az ÖTM honlapján.

[http://www.otm.gov.hu/web/civil.nsf/files/doc/\\$file/civil\\_strategia.pdf](http://www.otm.gov.hu/web/civil.nsf/files/doc/$file/civil_strategia.pdf), 2008. 04.17-i állapot.

<sup>404</sup> A civil cselekvési tervek tartalmára egy lehetséges javaslatot l.: DOMANICZKY 2007.

testülete, társulása, a polgármester. A képviselő-testület mellett a helyi népszavazáson a település lakossága is hozhat önkormányzati döntést az Ötv. szerint.<sup>405</sup>

Az államigazgatási, hatósági feladatokat a törvény elsődlegesen a jegyzőre, főjegyzőre, kivételes esetben a polgármesteri hivatal ügyintézőjére telepíti,<sup>406</sup> de bizonyos esetekben ilyen hatáskörrel ruházza fel a polgármestert és a megyei közgyűlés elnökét is.

Az Ötv. szövege bonyolult, az állampolgár által nehezen értelmezhető, ezért a köznyelvben elterjedt leegyszerűsítő szóhasználattal azt is mondhatnánk, hogy a települést érintő (vagyis az önkormányzati) ügyeket jellemzően a képviselő-testület és a polgármester, a polgármesteri hivatali (és államigazgatási) ügyeket pedig a jegyző intézi.

### 2.3.2.1. A megyei önkormányzatok

A megyei önkormányzatok egyre nagyobb része – melyek közül a legjobb gyakorlatokat külön is bemutatjuk majd<sup>407</sup> – kezdte meg saját kapcsolatrendszerének kiépítését a területén székhellyel rendelkező vagy ott működő civil szervezetekkel. A mintát egyértelműen a települési önkormányzatok megoldásai szolgáltatták. Mára már általánosnak mondható, hogy a megyei civil szervezetek vagy bizottsági vagy pedig külön keretből kisebb-nagyobb támogatást kaphatnak programjaikhoz, működésükhöz, néhol pedig ezt már rendeleti úton is szabályozzák.<sup>408</sup> Elkezdődött megyei civil adatbázisok felállítása is, ezek pontossága azonban megkérdőjelezhető.

Mint láttuk, a kapcsolatok lassan megyei szinten is intézményesülnek, kérdés azonban, hogy mindezt a megyei önkormányzatok önként teszik vagy esetleg jogszabály kötelezi őket rá. Az Ötv.-ben erre pontos választ kapunk. A 70.§ (4) bekezdése szerint „*[a] megyei önkormányzat a törvényi kötelezettségeinek teljesítésén túl szabadon vállalhat olyan közfeladatokat, amelyeket törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében levő községek és városok érdekeit*”. Véleményünk szerint ez az a passzus, amely a kiindulási alapot jelenti, hiszen a törvény külön az önszerveződő közösségekkel való kapcsolattartást e helyütt nem nevesíti. Hogy a szakasz két fordulata közül melyikre hivatkozhatunk, az szerintünk tetszőleges. Látszólag a második fordulat lenne a helyes válasz, mert véleményünk szerint – mint ezt a települési önkormányzatoknál látni fogjuk – helyi szinten az Ötv. az önszerveződő közösségekkel való kapcsolattartást kötelező feladatként határozza meg. Az Ötv. itt viszont nem kötelező, hanem kizárólagos feladatot említ kizáró okként, ennél fogva mind az első, mind a második fordulat alapján a megyei civil szervezetekkel való kapcsolattartást a megyei önkormányzat szabadon felvállalhatja.

A kapcsolatok terjedelmére, irányaira viszont még következtetni sem tudunk a törvénytörvény alapján. Egyes, a megyei önkormányzat kötelező feladataihoz kapcsolódó tevékenységi körű civil szervezetek támogatása az Ötv. 70. § (1) bekezdéséből még kiolvasható lenne, de az egész szektoré már nem. Viszont a 70. § (4) bekezdése alapján korlátlan lehetőségek nyílnak meg e téren a megyei önkormányzatok előtt, bármilyen formát, intézményrendszert létrehozhat erre hivatkozással. A legegyszerűbben mégis akkor járhat el, ha – analógia érdekében – felüti az Ötv. 8. § (5) bekezdését.

---

<sup>405</sup> Ötv. 2. § (2) bekezdés.

<sup>406</sup> Ötv. 7. § (1) bekezdés. Csak érdekességképpen jegyezzük meg, hogy a polgármesteri hivatal ügyintézőjére közvetlenül telepített hatáskör ritkaságszámba megy. Általunk ismert egyetlen példáját a hagyatéki eljárásról szóló 6/1958. (VII.4.) IM rendelet tartalmazza.

<sup>407</sup> A hazai legjobb gyakorlatokat e területen egy 2007 szeptembere-2008 áprilisa között a XVIII. kerületben rendezett konferenciasorozat előadásai alapján fogjuk bemutatni. Vö.: DOMANICZKY 2008b és 2008d, valamint [www.bp18.hu](http://www.bp18.hu).

<sup>408</sup> Vö. például a Pest megyei civil szervezetek támogatásáról szóló 11/2007. (IV.19.) PMK rendeletet. <http://nrt.bm.hu/>

### 2.3.2.2. A települési önkormányzatok

Az Ötv. – véleményünk szerint előre megfontoltan – a települési önkormányzatot teszi a civil szervezetekkel való kapcsolattartás fő szervévé a közigazgatás szervezetrendszerén belül – bármennyire is nem vesznek erről manapság tudomást. Csak a települési önkormányzat feladat- és hatáskörei között találjuk kifejtve mindazt, amiből egy partneri kapcsolatrendszer kinőhet. Olvasni valószínűleg sokan olvasták már, elemzésére azonban még nem került sor.<sup>409</sup> Nézzük hát, hogy szól az Ötv. általunk már sokat citált szövegrésze – mindössze két mondat – , amely egyébként tartalmában az Ötv. 1990. őszi hatályba lépése óta nem változott! „*A települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körében tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein.*”<sup>410</sup>

Az érintettekről: az önszerveződő közösségek fogalmáról és tartalmáról fentebb már szövegtünk részletesen. Itt a lakosság közösségeiről van szó, tehát csak a település lakosaiból álló civil szervezetekre utal az Ötv., a nem helyi szervezetek ezen kívül esnek. A másik fél a települési önkormányzat, vagyis elsősorban képviselő-testületi, illetve átruházott hatáskörben bizottsági, polgármesteri feladatról van szó. A jegyzőnek e területre – ellentétben egyes gyakorlati megoldásokkal – ráhatása, törvény alapján nincs!

Az önkormányzat mindenekelőtt támogatja e közösségeket, pontosabban: azok tevékenységét. Nem tetszés szerint, hanem kötelező jelleggel, hiszen a törvény kijelentő módban fogalmaz. A támogatás körében azonban csak az önkormányzat feladatainak ellátásához kapcsolódó tevékenységi körű, helyi lakosokból szerveződő közösségek támogatása a kötelessége, a más tevékenységi körű szervezeteké nem.<sup>411</sup> A támogatás formája nincs meghatározva, esettől függően bármilyen lehet.

Az önkormányzat együttműködik a közösségekkel. Ebben a mondatban rejlik a lényeg: két egyenrangú fél tud csak együttműködni, s az együttműködés több területet ölel fel, valamint a közösségeket összességükben érinti. Az együttműködés ráadásul folyamatos. Mindezekből előbb-utóbb a gyakorlat intézményesült formákat farag; minél nagyobb településről van szó, annál hamarabb. Így jön létre – szigorúan elméletben – egy civil kerekasztal, így kerülnek majd bevonásra a civil szervezetek pályázatokba, projektekbe, így teremődik meg bizonyos feladatok átadása e közösségek számára.

Az együttműködés egy területét a törvény konkrétan megnevezi: az önszerveződő közösségeket be kell vonni a képviselő-testületi és a bizottsági munkába. Tanácskozási jogról van szó, és a testület mérlegelési jogába tartozik, mely önszerveződő közösségeket emeli be – elsődlegesen tevékenységi körük alapján – az önkormányzati munkába. A képviselő-testület tehát szabadon választhat – akár még a saját többségéhez kötődő szervezetek közül is –, egyvalamit azonban köteles megtenni: rendeletben, méghozzá a képviselő-testületi működés alapdokumentumában: a szervezeti és működési szabályzatban kell rögzíteni e szervezeteket és képviselőket, illetve – értelemszerűen – e jog gyakorlásának alapvető eljárási szabályait.

Nem véletlenül állítjuk, hogy az Ötv. ezen része mestermunka. Nem arról van szó, hogy tudatosan, a gyakorlatban ma létező kapcsolatrendszerek kialakítására gondolt már két

<sup>409</sup> Vö.: Domaniczky Endre előadása 2007. szeptember 15.

<sup>410</sup> Ötv. 8. § (5) bekezdés.

<sup>411</sup> Egy közismert példán bemutatva: a VI. kerületi önkormányzat így köteles, ha a szervezet is kéri, támogatni a Nagymező utcaiak egyesületét, amely a zöldterületet, a műemléki környezetet védi, és a lakosságot tájékoztatja. Más kérdés, hogy ez esetben egy politikai párt egyesületi kontösbe öltözéséről, és nyílt politizálásáról van szó, amely az egész civil szektor hitelét aláássa.

évtizeddel ezelőtt a jogalkotó, de az biztos, hogy alapjaiban véve, általános keretszabályok meghatározásával, ezekhez hasonló formák létrejöttét kívánta elősegíteni.

Számunkra az is egyértelműnek tűnik, hogy e kapcsolatrendszer tekintetében alapegységnek a települési önkormányzatokat tekintette, s nem pedig a közigazgatás más, felsőbb szintjeit. E megfontolás mögött valószínűleg azon – mint láttuk: több évszázados – felismerés állt, hogy helyben alakítható ki valóban élő kapcsolat a civil szervezetek legnagyobb körével. Ezt kamatoztatta a régi közigazgatás is, amikor az egyes szintek között hatékony információáramlást és világos feladatelhatárolást rendszeresített, s az adatgyűjtést, ellenőrzést a legalsó, a lakossághoz, a civil szervezetekhez legközelebbi közigazgatási szintre helyezte.

A felismerés – az Ötv-t nézve – a rendszerváltáskor is megvolt, nem követte azonban mindmáig tett. Magyarán nem határozták meg a legalsó szint feladatait, hanem megelégedtek a látszattal, a hamis helyzetek, adatok, folyamatábrázolások álvalóságával, a már létező párhuzamosságok tovább szaporításával, a cselekvés helyetti beszéddel és így tovább.

A kormányhatározat ebbe tenyerelt bele, de készítői valószínűleg elméleti, s nem a helyi közigazgatást, illetve a kapcsolatrendszer múltját ismerő szakemberek voltak. Az általuk felírt kezelés ugyanis – mint most már valószínűleg látjuk – csak tüneti, de a gyökerekig nem hatol le. Nem is hatolhat, hiszen nem tudja, hogy mit keressen. A kormányhatározattal kapcsolatban pontosan ezt kritizáltuk, s kritizáljuk ma is.<sup>412</sup> A magyar közigazgatás és civil szervezetek kapcsolatrendszere valamennyi szinten csakis úgy épülhet ki, működhet kiszámíthatóan, hatékonyan és optimálisan, ha a helyi szintet fogjuk alapegységnek tekinteni, mint ezt annak idején szemmel láthatóan az Ötv. sugallta is, és levonjuk ennek feladat- és hatásköri konzekvenciáit is a közigazgatás szervezetén belül.

Törvényi szinten még egy jogszabályt meg kell említenünk, ez pedig az Mt. Kevésbé ismert, hogy éppen a tevékenységük ellátásához szükséges információk biztosítása végett az Mt. 21. § (1) bekezdése többek között a helyi önkormányzatok<sup>413</sup> és általában az állami szervek (amelyek alatt a közigazgatási szerveket értjük) számára együttműködési kötelezettséget ír elő a szakszervezetekkel, amelyek, mint tudjuk, szintén civil szervezetek.<sup>414</sup> Az együttműködés azonban mindenekelőtt szükségessé teszi a kapcsolatfelvételt, annak felmérését, hogy egyáltalán működik-e, székhellyel rendelkezik-e szakszervezet a település közigazgatási határain belül. E kötelezettségnek jelenleg csupán az önkormányzatok töredéke tesz eleget.

Most pedig vessünk egy pillantást a helyi szinten a civil kapcsolatrendszert szabályozó legfontosabb dokumentumtípusokra, melyek közül egyesek jogszabályi formában, mások pedig minden kötelező erő nélküli formában találhatók.

### 2.3.2.1.1. Civil koncepciók

A civil koncepció vagy civil stratégia az együttműködés alapidokumentuma, amely az önkormányzatok civil politikájának<sup>415</sup> megvalósítandó elemeit tartalmazza. Tágabb

<sup>412</sup> Bővebben: DOMANICZKY 2007.

<sup>413</sup> A helyi önkormányzatok külön nevesítve 1997. 07. 01-től kerültek a szövegbe.

<sup>414</sup> L. Mt. 21. § (1) bekezdés: „Az állami szervek, a helyi önkormányzatok és a munkáltatók kötelesek a szakszervezetekkel együttműködni, ennek keretében érdek-képviselési tevékenységüket az ehhez szükséges információk biztosításával elősegíteni, valamint észrevételeikre, javaslataikra vonatkozó részletes álláspontjukat és ennek indokait harminc napon belül velük közölni.” Vö. még: Mt. törvényjavaslatának indokolása 21. §.

<sup>415</sup> A civil politika többjelentésű szóösszetétel. Jelen esetben a civil szervezetekkel kapcsolatos tervek, intézkedések összességét értjük alatta. Az önkormányzat civil politikája ennél fogva nem más, mint az önkormányzat civil szervezetekkel kapcsolatos terveinek, intézkedéseinek összessége. Bár a mindennapok átpolitizálódásával a politika szó pejoratív jelentésárnyalatot kapott, a civil politika mindenképpen pozitív tartalommal bír. A politika léte ugyanis magától értetődően koncepciót, terveket követel és e tervek, elképzelések ütköztetését, amelynek során egy közös, a többség által magáénak érzett álláspont kialakulhat. Ha egy döntéshozó szerv a civil szektorral kapcsolatban ilyen tervekkel rendelkezik, és ezekkel a nyilvánosság elé lép, az mindenképpen üdvözlendő. Vö.: DOMANICZKY 2006.

értelemben civil koncepcióról beszélünk, ha az ilyen jellegű, a település civil szektorával kapcsolatos együttműködés céljait, feladatait és ütemezését rögzítő anyagról van szó, szűkebb értelemben azonban a civil koncepció jellegénél fogva megkívánja azt is, hogy megalkotásában valamilyen formában az adott település civil szervezetei is részt vegyenek. E nélkül a civil koncepció nem egyéb, mint a kormányzó politikai erő egyoldalú nyilatkozata, amelyet egy választás azonnal felülírhat. Az együttműködés alapvető eleme viszont a kölcsönösség és a kiszámíthatóság, éppen ezért elvárható, hogy ha az önkormányzat civil koncepciót szeretne, ne az érdekeltek háta mögött, hanem velük együtt tegye.

A civil koncepciót a határozati formában a képviselő-testület fogadja el. Mint említettük, tartalmára nézve szándéknyilatkozat, amelyben a felek rögzítik elképzeléseiket. A legfontosabb elemei a következők: a.) a település civil szektorának jellemzői; b.) az együttműködés céljai és feladatai; c.) támogatási formák (például: civil alap, kedvezményes helyiségbérlés); d.) kapcsolattartási formák (például: civil kerekasztal, civil referens). Esetlegesen előfordul még a kommunikációs csatornák és képviselő-testületi munkában való részvétel is – ez utóbbit azonban, mint láttuk, rendeletben kell szabályozni.

#### *2.3.2.1.2. Civil rendeletek*

A civil rendelet alatt a civil koncepció egyes kiemelt fontosságú elemeinek tartós, jogszabályi formában történő rendezését értjük. Általában a pénzbeli támogatás szabályozása történik ilyen formában, de a bizottsági kereteket és azok felosztását gyakran csak képviselő-testületi határozat rögzíti. Előfordul még a civil szervezetek valamely körének támogatási döntésekbe történő bevonásával kapcsolatos szabályok, néha a kapcsolattartási formák rendeletben rögzítése is.

Az önkormányzati rendeleti forma a kiszámíthatóság irányába hat, amikor részletesen rögzíti a támogatásban részesülők körét, a támogatás elnyerésének, átutalásának szabályait, a felhasználással, az elszámolással kapcsolatos célokat és feladatokat. A civil rendeletek manapság egyre elterjedtebbek, a legutolsó nagy rendeletalkotási hullám 2007-2008-ban volt.

#### *2.3.2.1.3. Önkormányzati szervezeti és működési szabályzatok*

Az Ötv. előírásai szerint az önszerveződő közösségek képviselő-testületi munkában való részvételét a Képviselő-testület SZMSZ-ében kell szabályozni. Némely önkormányzatnál a kapcsolatok a szervezetek SZMSZ-ben való felsorolásával ki is merülnek, s így tulajdonképpen az Ötv-ben rejlő lehetőségek, illetve kötelelességek kiaknázatlanok maradnak. A képviselő-testületi forma egymagában ugyanis maximum arra jó, hogy a valamely politikai erőhöz kötődő csoportok számára a választópolgárok akarata ellenére megjelenési lehetőséget biztosítson. A civil szervezetek többsége viszont – érthetően – érdektelen az ilyen munka iránt, s ötletei vagy javaslatai általában nem napirendekhez, hanem a mindennapok során felmerülő problémákhoz kapcsolódnak, amelyek felvetésére, megvitatására a képviselő-testület a lehető legkevésbé alkalmas. Erre szolgálnak egyre több helyen a civil kerekasztalok, fórumok, amelyek lehetőség szerint a politika kiszorítása mellett érdemi párbeszédre adnak lehetőséget.



### 2.3.3. Kevert formák

Szólnunk kell még a helyi önkormányzatok két kevert formájáról. Ilyen a megyei jogú város és ilyen – önálló kategóriaként – Budapest. Témánk szempontjából egyetlen vonatkozásban érintjük ezek feladat- és hatásköreit.

#### 2.3.3.1. A megyei jogú városok

A megyei jogú városok jelentős lakossággal bíró települések, így a városban működő civil szervezetek mellett a tágabb vonzáskörzetben tevékenykedő civil szervezetekkel is kapcsolatba kerülnek. Másrészt pedig a megyében működő civil szervezetek egy része is e településekre gravitál elsősorban, legalább székhelyként, hiszen itt van infrastruktúra, és innét a legkönnyebb ügyeket intézni. Nem véletlen, hogy a helyi közigazgatás legkorábban ezeken a helyeken vette fel a kapcsolatot a civil szektorral, hiszen mindkét fél érdekelt volt a másik oldal céljainak, elképzeléseinek megismerésében. Csak egy adat: ma Magyarországon 23 megyei jogú város létezik, 2007 végén ezek 43%-ában létezett már civil rendelet, és több helyen előkészítés alatt volt.<sup>416</sup>

#### 2.3.3.2. Budapest

Budapest, amelynek kettős önkormányzati rendszere immár két évtizede minden állampolgári kezdeményezésnél hatékonyabban blokkolja a város fejlődését, és áll útjában minden ésszerű modernizációnak, pont az ellenkezőre ad jó példát. Bár a főváros egy évszázaddal ezelőtti civil kapcsolatrendszerének fő vonásait már jellemeztük, az akkori kreativitás, újszerűség már a múlté. A 24 kiskirályságot szinte csak a pénzügyi források kötik össze, mindenki a saját elképzelését próbálja – a maga kis céljai érdekében – megvalósítani.

Budapesten – igen sok tekintetben a XV. és a XVIII. kerületi kezdeményezések eredményeire válaszul – 2005-ben kezdtek egy civil koncepció elkészítésébe, ám hangzatos nyilatkozatoknál és az ügyfélszolgálati ügyosztály részeként egy ún. civil iroda felállításánál többre azóta sem igen jutottak. Pedig az Ötv-t olvasva a megoldás egyszerűen fellelhető lenne, ha akadna hozzá valaki, akinek érdeke is úgy kívánná, hogy a 23 másik önkormányzaton mindezt keresztül verje.

Az Ötv. 63. § (2) bekezdése így szól: „A fővárosi önkormányzat ellátja azokat a kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak...” A civil kapcsolatok például tipikusan nem állnak meg kerülethatároknál, hanem a fővároshoz, mint egészhez kapcsolódnak, és mint láttuk, települési önkormányzati feladatokról van szó.<sup>417</sup>

Ésszerű lenne tehát – főleg ha már reformokról beszélünk – ebbe belegondolni. Legalább a megtakarítási részébe. Újabb adat: 2007 őszén a 23 (ugyanannyi, mint a megyei jogú városok száma) kerületi önkormányzat 30%-ában létezett civil rendelet, és ennek nyomán valamiféle kapcsolatrendszer.<sup>418</sup> Ugyanakkor – kisarkítva és cinikusan – ezt úgy is érthetjük, hogy ennyi helyen lehetett legalább részben nyomon követni a civil szervezetekhez a kerületi önkormányzatok költségvetéséből átutalt összegeket. A civil rendeletek alapján ugyanis – mint említettük – általában nyilvános pályázat útján ad támogatást az önkormányzat működésre és tevékenységre, ez azonban nem zárja ki, hogy más bizottsági keretből, önálló

<sup>416</sup> L.: Domaniczky Endre előadása, letölthető: [www.bp18.hu/szervezet/civil](http://www.bp18.hu/szervezet/civil) oldalról.

<sup>417</sup> Azt már meg sem említjük, hogy a civil szervezetek tevékenysége szinte minden, az Ötv. 63/A. §-ában felsorolt feladat- és hatáskörhöz kapcsolódik.

<sup>418</sup> L.: Domaniczky Endre előadása, letölthető: [www.bp18.hu/szervezet/civil](http://www.bp18.hu/szervezet/civil) oldalról.

költségvetési sorokról, sőt: céltartalékból és közalapítványok révén tetszőlegesen, a nyilvánosságot kikerülve civil szervezeteknek pénzt osztogassanak. A nemrég kiborult civil szervezates politikai botrány lényege – amelyről senki (!) egy szóval sem beszélt – ez volt.

Tehát 30%-ban ismerhetjük a nyilvános keretet, amelyek a fővárosban nagyjából évi 1-30 millió forint között mozognak. Ez azonban a valós ráfordítások mintegy fele-harmada lehet, a többit még becsülni sem érdemes. Számoljunk mégis – csak saját örömeinkre – 45 millió forinttal kerületenként, van ahol ennél többről tudunk, van, ahol kevesebbről. Cirka egymilliárd forintot tudnánk évente átláthatóvá tenni, s a Fővárosi Önkormányzat költségvetését, valamint annak civiles tételeit még bele sem számoltuk!

Most nézzük meg: kinek is áll érdekében az Ötv. 63. §-ának következetes alkalmazása? A civil szervezeteknek nem, hiszen így egy keret helyett egy fővárosi szervezet két-három helyen is simán kilincselhet támogatásért, anélkül, hogy ez bárkinek feltűnne.<sup>419</sup> A kerületi politikai eliteknek? Ők örülnek, hogy legalább e területen még akad egy kis szétosztanivaló, amellyel olcsón népszerűséget szerezhetnek vagy esetleg pártjukat – közvetve – megtámogathatják. A köztisztviselőknek? Akiknek a látókörük általában a közigazgatási határnál virtuális falakba ütközik? Ugyan! Egyszerűbb hivatkozni, ha az Ötv-t véletlenül valaki is felhozná, hogy hát a hatásköri törvény szerint sem értelmezhető így az Ötv, ugyanis a 63. § (annak második mondata) utal arra, hogy a konkrét feladat- és hatásköröket a szinte még friss, ropogós 1991:XX. törvény rögzíti. Az a törvény, amely még címében hordja a köztársasági megbízott intézményét, amely idestova 14 éve nem létezik már!

Egyszóval Budapest e téren egykor szebb napokat látott rendszere jelenleg úgy működik, mintha maga is egy kerületi önkormányzat lenne. Egyetlen terület van csupán, ahol a fővárosi jelleg tetten érhető: a fővárosi portál civil oldalán, valamint a fővárosi civil hírek heti rendszerességű elektronikus hírlevelében.<sup>420</sup>

#### 2.3.4. Ágazati törvények

A civil szervezetek és a közigazgatás összetett kapcsolatrendszerének megértéshez visz közelebb néhány ágazati törvény megismerése. Jelen esetben főként a feladatellátást lehetővé tevő jogszabályok bemutatására koncentrálnak, de néhány más törvényt is megemlítünk.

A civil szervezetek bevonása egyes önkormányzati feladatok ellátásába már a '90-es évek vége óta slágertéma. A három leggyakrabban előforduló terület a szociális ellátások, a közoktatás, valamint a közművelődés területe, de említhetők más példák is.<sup>421</sup> A három terület nem véletlenül népszerű, hiszen az ágazati törvények kifejezetten lehetővé teszik az itt említett egyes feladatok szerződés útján történő átadását egyházaknak, vállalkozóknak, valamint egyes civil szervezeteknek. A szerződések főbb elemeit az ágazati törvények rögzítik, háttérnormaként pedig a Ptk. szolgál. A finanszírozás ilyenkor tipikusan külön költségvetési soron történik, megállapodás szerinti ütemezéssel.

A szociális ellátások alapvető szabályait a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993:III. törvény (továbbiakban: Szt.) tartalmazza. Az Szt. szerint a „*helyi önkormányzat... a szociális szolgáltatást egyházi vagy nem állami fenntartóval kötött ellátási szerződés útján is biztosíthatja*”.<sup>422</sup> A nem állami fenntartó magyarországi székhelyű jogi személy is lehet,<sup>423</sup>

<sup>419</sup> Sőt: egy helyen is több forrásért.

<sup>420</sup> Ez Jagasics Béla munkájának köszönhető, aki a portálra cikkeket, tanulmányokat rakott fel, és 2007-ben a hírlevelet elindította.

<sup>421</sup> Egy példa: a fővárosban egyedülálló módon a XVIII. kerületi önkormányzat immár 13. éve egy egyesület útján látja el a közmunka szervezésével kapcsolatos, az 1991:IV. törvényben (Flt.) előírt kötelezettségeit.

<sup>422</sup> Szt. 120. § A szociális szolgáltatások körét a törvény 56-57. §§-ai tartalmazzák.

<sup>423</sup> Szt. 4. § (1) bekezdés md.) pont.

tehát egyesület, alapítvány, közalapítvány és más hasonló civil szervezetek, kivéve a civil közösséget. Ellátási szerződés csak írásban köthető, s önkormányzati oldalon ez a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik.<sup>424</sup> Az Szt. igen részletesen körülírja az ellátási szerződés tartalmi elemeit is.<sup>425</sup>

A Kot. korábban, a diákönkormányzatoknál felbukkant már. A közoktatás ellátása, mint önkormányzati feladat, szintén átadható, erre teremt lehetőséget a közoktatási megállapodás,<sup>426</sup> amelyre háttérjogszabályként ugyancsak a Ptk-t kell alkalmazni. Az iskola fenntartója a Kot. szerint jogi személy is lehet.<sup>427</sup> A törvény a közoktatási megállapodások aláírását téma szerint különböző személyek hatáskörébe utalja, és a megállapodás főbb pontjait pedig tételesen rögzíti.<sup>428</sup> A Kot. szerint a közoktatási megállapodásokat a helyben szokásos módon közzé kell tenni.<sup>429</sup>

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (továbbiakban: Kmt.) a helyi közművelődés tevékenységeiről és intézményrendszeréről rendeletet alkot. Az önkormányzat e rendeletében meghatározott feladatai ellátására „*egyéb szervezetet (egyesület, alapítvány stb.)*”<sup>430</sup> is igénybe vehet. Itt tehát – mint a törvény precíz szövegezéséből kiderül – még jogi személyiség sem kellene, de ezt pontosítja egy későbbi passzus, miszerint a szervezet csak jogi személy lehet.<sup>431</sup> A közművelődési megállapodás lényeges tartalmi elemeit a törvény megadja, illetve rendelkezik – a Kot.-hoz hasonlóan – a helyben szokásos közzétételről is.<sup>432</sup>

Mint látható, a három említett törvény közül a Kmt. fogalmazása a leglazább, és az Szt. a legpontosabb. A lényegi elemek azonban nagyjából mindhárom esetben megegyeznek. Az önkormányzatok azonban további feladatokat is kiadhatnak, illetve megoldásukra szerződhetnek civil szervezetekkel, bár ezt a lehetőséget még viszonylag kevesen ismerték fel. E szerződéseket, ha jogszabály elnevezését vagy tartalmát nem rögzíti – együttműködési megállapodásnak szoktuk nevezni. E szerződések alapján a civil szervezet teljesen átvállal egy feladatot vagy valamilyen mértékben részt vesz annak ellátásában. Érdemes e kategória alapján a pénzügyi támogatások körén belül is különböztetni: az adott civil szervezetet e szerződéssel többletkötelezettségek terhelik, melyhez arányosan többletjogok is társulhatnak. Civil szervezet jellegét viszont megőrzi, de az ágazati törvények által szabályozott szerződőtől annyiban mégis különbözik, hogy az együttműködési szerződésben vállalt feladata nem egyetlen vagy elsődleges, hanem csupán egy feladat különböző tevékenységeinek széles palettájáról. Így – véleményünk szerint – külön soron bár támogatható lenne, mint például egy közművelődési megállapodással rendelkező szervezet,

<sup>424</sup> Szt. 121. § (1) bekezdés, 122. §.

<sup>425</sup> Szt. 121. § (2) bekezdés a.)-m.) pontok.

<sup>426</sup> Ezt – és magának a feladatátadásnak a lényegét – szépen formulázza meg a Kot. 81. § (1) bekezdés e.) pontja: „*a nevelési-oktatási intézmény - a fenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között létrejött írásbeli megállapodás (a továbbiakban: közoktatási megállapodás) keretei között - részt vehet [saját kiemelés – D. E.] az e törvényben meghatározott önkormányzati feladatok megvalósításában.*”

<sup>427</sup> A törvény pontos definíciót ad: a „*fenntartó: az a jogi személy (helyi önkormányzat, állami szerv, egyházi jogi személy, felsőoktatási intézmény, vállalat, szövetkezet, alapítvány, társadalmi szervezet, nemzeti és etnikai kisebbségi érdek-képviselői szervezet, kisebbségi önkormányzat, egyesület és más jogi személy), illetőleg természetes személy (mint egyéni vállalkozó), amely, illetve aki a közoktatási szolgáltató tevékenység folytatásához szükséges jogosítvánnyal rendelkezik, és az e törvényben meghatározottaknak megfelelően a közoktatási intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik*” Kot. 121. § (1) bekezdés 12. pont.

<sup>428</sup> A közoktatási megállapodás tartalmára l.: Kot. 81. § (3) bekezdés, a megkötésre jogosultak személyére pedig Kot. 81-82. §§-ok.

<sup>429</sup> Kot. 81. § (7) bekezdés.

<sup>430</sup> Vö.: Kmt. 75. §.

<sup>431</sup> Vö.: Kmt. 79. § (1) bekezdés.

<sup>432</sup> Vö.: Kmt. 79. § (2)-(3) bekezdés.

helyesebb mégis támogatását a többi civil szervezettel együtt, de egy külön együttműködési szerződéses keret elkülönítése révén megoldani a civil alapon belül.

A feladatátvállalásnak nem csak helyi előnyei lehetnek. A Kszt. a kiemelkedően közhasznú jogállás megszerzését, és ezzel egyfajta privilegizált helyet biztosít az állami vagy önkormányzati közfeladatot ellátó civil szervezetnek.<sup>433</sup>

Térjünk azonban vissza a Kmt-hez, a törvény ugyanis nem csak feladatátvállalásról szól, hanem a civil szervezetekkel kapcsolatos más rendelkezéseket is tartalmaz. A Kmt. 78. § (3) bekezdése az önszerveződő közösségek számára a közösségi szintér, illetőleg a közművelődési intézmény igénybevételének lehetőségét.<sup>434</sup> A civil házak egyik formájának, a művelődési ház, mint civil ház kategóriának ez a jogszabályi alapja. A törvény azonban a helyi közművelődési tevékenység formáinak felsorolásánál külön is utal e közösségek igényeire, amikor: „*az ismeretszerző, az amatőr alkotó, művelődő közösségek tevékenységének*” támogatásáról vagy „*a helyi társadalom kapcsolatrendszerének, közösségi életének, érdekérvényesítésének*” segítéséről beszél.<sup>435</sup>

Végül a Kmt. tartalmaz még egy érdekes passzust, amely egyúttal egy kiváló lehetőség a helyi önkormányzatok számára a civil kerekasztalok kulturális műhelyeinek intézményesítésére és hatáskörökkel felruházására.<sup>436</sup> A közművelődési tanácsról van szó; ezt „*azok a közművelődési célú társadalmi szervezetek hozhatják létre, melyeknek bejegyzett székhelye az adott település, s amelyeknek legfelsőbb szerve írásos határozatban jelzi ez irányú szándékát.*”<sup>437</sup> A tanács megbízatása maximum három évre szól, aztán újra kell alakítani. A tanács megalakításával kapcsolatos teendőket – kissé furcsán – a törvény a jegyzőre ruházza át,<sup>438</sup> pedig ez, mivel civil szervezetek alkotják az együttműködés körébe tartozó, tehát önkormányzati feladat. A rendelkezés indoka az lehet, hogy a kis településeken szinte egyáltalán nincs civil referens, így a koordinációs teendők értelemszerűen a jegyzőre várnak. A tanács „*elsődlegesen a lakossági igények megjelenítésének, a kulturális érdekérvényesítésnek és a közművelődési tevékenységek önkéntes összehangolásának rendszeres és folyamatos helyi fóruma,*”<sup>439</sup> de a törvény konkrét feladatokat is ide rendel: a.) a település közművelődési tevékenységével kapcsolatos valamennyi kérdés véleményezése, illetve ezekkel kapcsolatos javaslattevés; b.) az önkormányzat által közművelődési célra biztosított pénzügyi támogatás felhasználását és a vagyoni eszközök célszerű használatának véleményezése és figyelemmel kísérése; c.) a különböző közművelődési szervezetek együttműködésének elősegítése.<sup>440</sup>

Az ágazati törvényekkel kapcsolatos vizsgálódásainkat a fogyasztóvédelemről szóló 1997:CLV. törvénnyel (továbbiakban: Fvt.) zárjuk. Az Fvt. a fogyasztóvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezetek támogatására buzdítja a települési önkormányzatokat. A

---

<sup>433</sup> Vö.: Kszt. 5. § a.) pont.

<sup>434</sup> „*Az önkormányzat a közösségi szintér vagy közművelődési intézmény fenntartójaként, illetve a közösségi szintér vagy közművelődési intézmény működtetésére irányuló közművelődési megállapodásban biztosítja, hogy a településen a lakosság önszerveződő közösségei megfelelő rendszerességgel és időtartamban vehessék igénybe a szintér vagy intézmény szolgáltatásait, és az igénybevétel idejére a minimális működési feltételek rendelkezésre álljanak.*”

<sup>435</sup> Vö.: Kmt. 76. § (2) bekezdés. Közvetve a (2) bekezdés további pontjai is kapcsolódnak a civil szervezetek tevékenységéhez.

<sup>436</sup> Ha már meglépték, a hatáskörök gyakorlásának régi rendje többé már nem állítható vissza, csak a megbízatási idő lejártával, s a törvény által biztosított jogok jelentős hatáskört sejtetnek, éppen ezért sok önkormányzat – a települési civil szervezeteket nem ismerve – ózdkodik egy ilyen lépéstől, vagyis egy adott tevékenységi körű civil szervezetek összességének valódi tényezővé tételétől.

<sup>437</sup> Kmt. 83. § (1) bekezdés. A Kmt. külön is kimondja, hogy a közművelődési tanácsot csak jogi személyiségű szervezetek alkothatják, bár ez következik az Etv. 5. §-ból is. L. még: Kmt. 83. § (6) bekezdés.

<sup>438</sup> Kmt. 83. § (2) bekezdés.

<sup>439</sup> Kmt. 82. §.

<sup>440</sup> Vö.: Kmt. 83. § (8) bekezdés.

törvény három területre hívja fel a képviselő-testület figyelmét: a.) fogyasztói önszerveződések felkarolására, a fogyasztóvédelmi egyesületek támogatására; b.) a békéltető testületek működtetésében való részvételre; c.) fogyasztóvédelmi tanácsadó iroda működtetésére.<sup>441</sup> Az Fvt-t többször átfutva önkéntelenül is felmerülhet, hogy ez például egy tökéletes területe lehet a fent említett együttműködési szerződéseknek. Többletkötelezettségként a fogyasztóvédelmi iroda fenntartása és működtetése írható elő a fogyasztóvédelmi egyesületnek, többletjogosultságként pedig ennek fenntartásához, az egyesület lakossági felvilágosító kampányaihoz járulhat hozzá az önkormányzat.

### 2.3.5. Az ún. civil törvények

Jogszabályi szinten a közigazgatás és a civil szektor közti kapcsolatrendszerre vonatkozóan csak elszórt utalásokat találtunk. Némiképp koherensebb a civil szervezetekre vonatkozó joganyag, amelybe az eddigiek során többször belekaptunk, de mindeddig nem fűztük fel egy szálla alkotórészeit.

Most ezt tesszük meg vázlatosan, hogy látható legyen: az egymást váltó kormányoknak ha eszébe jutott a civil szektor, akkor magukra a civil szervezetekre, jogállásukra, formáikra, tagságukra koncentráltak, de a civil szektor helyének, állam és társadalom között betöltött sajátos szerepének felismerése mindmáig nem tükröződik a jogszabályokban. Az már kiderült – de ehhez nem szükséges jogszabály –, hogy egy párt mire és hogyan tudja használni vagy inkább kihasználni a civil szervezeteket, de hogy kormányra kerülve képes legyen egyenrangú partnerként viselkedni, az irányban még csak mostanság történnek meg a kezdő lépések – ezt azonban a következő fejezetben elemezzük majd. Végül pedig – miként a történeti részben – egy rövid áttekintést adunk az egyesülési szabadság alkotmányban elfoglalt helyéről, illetve az EU nemzeti alkotmányainak egyesülési szabadság fogalmáról.

Az Etv. a legkorábbi civil törvény, amely a rendszerváltás szellemében bár sok új elemet is hozott, beépítette és megőrizte egyúttal a korábbi joganyag egyes részeit. Az Etv. fogalomhasználatát már részletesen elemeztük, s kitűnhetett, hogy a törvény szabályozási köre a gyakorlatban létező formáknak csak a töredékére terjed ki. E hiányosságon az a jogszabályszerkesztési technika se igen segít, hogy az egyes különös formákat tartalmazó jogszabályok elvértve visszautalnak az Etv-re. E törvényben került elhelyezésre a társadalmi szervezet alapszabályára, ügyintéző és képviselői szerveire, a tagok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályozás (6-12. §§). A társadalmi szervezet felügyeleténél az Etv. azt sugallja, hogy a közigazgatási felügyelet helyett az ügyészség és a bíróság látja ezt el, ez utóbbi feladata továbbá a nyilvántartásba vétel, ami korábban szintén a közigazgatás hatásköre volt (14-17. §§). Fentebb már jeleztük, hogy e megállapítással kapcsolatban kételyeink vannak, hiszen például a szerzői jogvédő egyesületeknél az OKM, a vadásztársaságoknál pedig a vadászati hatóság törvényben biztosított felügyeleti jogkörrel rendelkezik. Mindkét közigazgatási szervnek nyilvántartási kötelezettsége is van. S bár igaz, hogy ezeket az Etv-ben előírt rendelkezések mellett gyakorolják (vagyis kettős felügyeletről és másodlagos nyilvántartásról van szó), meg kell állapítanunk, hogy a közigazgatási felügyelet nem tűnt el, hanem csak visszaszorult, de e tényleges helyzet törvényi szinten sem rögzítésre nem került, sem pedig egyértelmű rendezése nem történt meg. Az Etv. tartalmaz továbbá pár keretszabályt a társadalmi szervezetek gazdálkodására és megszűnésére (18-21.

---

<sup>441</sup> Vö.: Fvt. 44.§ (1) bekezdés.

§§), valamint felhatalmazást a társadalmi szervezetek gazdálkodásának részletszabályainak kormányrendeletben történő megállapítására (24. §).<sup>442</sup>

a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény (továbbiakban: 1%tv.) egyes, a törvényben felsorolt szervek és szervezetek, valamint költségvetési előirányzatok számára lehetővé tette a személyi jövedelemadó egy plusz egy százalékának felajánlását. Az egyik egy százalékot a civil szervezetek meghatározott idejű működést követően,<sup>443</sup> valamint a tételesen felsorolt szervek kaphatják meg. A másik egy százalékot a technikai számmal rendelkező egyházak, illetve a költségvetési törvényben évente megjelölt két költségvetési előirányzat.<sup>444</sup> E szabályozásra vezethető vissza, hogy az egyes egyházközségek az első egy százalék megszerzésére civil szervezeteket hoztak létre, ugyanis a másik egy százalékot maga az egyház kapja, s az egyes egyházközségek ezeknek az összegeknek a töredékéhez juthatnak – ha egyáltalán – hozzá. A törvény meghatározza a felajánlások felhasználásának célját is.<sup>445</sup> Az 1%tv. rendszere adja az Ncatv. mechanizmusának alapját is, ugyanis az kimondja, hogy az állam az NCA adott évi összegéhez a megelőző évi felajánlások alapján az adott évben ténylegesen átutalt 1%-okkal megegyező összeget utal át, de minimum az előző évi összes személyi jövedelemadó fél százalékát.<sup>446</sup> Az 1%tv. eljárási szabályainak nagy része 2008. január 01-től megváltozott, aminek köszönhetően a felajánlások talán gyorsabban és egyszerűbben jutnak el a kedvezményezettekhez.

a közhasznú szervezetekről szóló 1997:CLVI. törvény (Kszt.) lényeges rendelkezéseiről már szóltunk, itt csupán a legfontosabb szabályozási területekre utalunk. A Kszt. felsorolja a közhasznú jogállás elnyerésére jogosult szervezetek típusait (2.§), a közhasznú jogállás megszerzésének feltételeit és ehhez kapcsolódva közhasznú és kiemelkedően közhasznú státusz között különböztet (3-5.§). Megjegyzendő, hogy jelenleg egy e területen zajló kétirányú folyamatnak lehetünk tanúi. Egyrészt évek óta folyik a közhasznú státusz devalvációja, hiszen valójában majdnem minden civil szervezet valamilyen formában közhasznú tevékenységet lát el. E vélekedésünket erősíti a Kszt. már idézett 26. § c.) pontja is, amely a privilegizált státuszhoz képest szokatlanul tág körben húzta meg a közhasznú tevékenység határait. A másik folyamat pedig a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú státusz összeolvadása, ugyanis ma már az elnevezésen kívül alig találhatunk e két forma között különbséget. Az állami és önkormányzati pályázatok mindkét folyamatot felgyorsították. Előbbi esetben azzal, hogy a pályázatokat egyre nagyobb számban közhasznú státusszal rendelkező civil szervezetekre írják ki, a „talpasok” egyre inkább háttérbe szorulnak, de mivel érdemi kritérium nincs, ezért a pályázaton való indulásért egyre többen átminősítik magukat közhasznú szervezetté. Ami – valljuk be – éppen nem probléma, hiszen a gazdálkodásuk a közhasznúsági jelentés révén talán nagyobb publicitást kap, mint e nélkül. A másik folyamatot, a két státusz összeolvadását az önkormányzatok és a civilek együtt generálják. A feladatellátás, amely, mint mondtuk, a kiemelkedően közhasznú státusz elnyerésének egyik feltétele egyre növekszik, de a szervezetek nem ezért kötik meg az együttműködési megállapodásokat, hiszen érdemi előnyük nincs belőle. Egy-egy állami feladat ellátásánál még találkozhatunk dotálásbeli eltéréssel, de már ott sem nagyon jellemző. Magyarán minden résztvevő számára ma már leginkább papírmunkát jelent a kiemelten közhasznú státusz elnyerése, céljait mindegyik fél elérheti a közhasznú jogállással is. Ha

<sup>442</sup> Vö.: a társadalmi szervezetek gazdálkodó tevékenységéről szóló 114/1992. (VII. 23.) kormányrendeletet. Itt említjük meg, hogy az Etv. nyilvántartással kapcsolatos részletes eljárási szabályait pedig a társadalmi szervezetek nyilvántartásának ügyviteli szabályairól szóló 6/1989. (VI. 8.) IM rendelet tartalmazza.

<sup>443</sup> Többek között itt játszik szerepet a közhasznú jogállás. Vö.: 1%tv. 4. § (1) bekezdés ac.) pont.

<sup>444</sup> Ezek közül az egyik mindig a Szülőföld Alap, amelyből többek között határon túli civil szervezeteket támogatnak. Vö.: A Szülőföld Alapról szóló 2005:II. törvény 4. § (2) c.) pont.

<sup>445</sup> 1%tv. 7. § (6)-(8) bekezdés.

<sup>446</sup> Vö.: Ncatv. 2.§ (2) bekezdés a.) pont.

pedig e két folyamat ténylegesen létezik, akkor már csak egy megválaszolatlan kérdés marad: meddig várat magára a jogalkotás, amely mindezt befejezetté teheti!? A Kszt. a továbbiakban rögzíti a kedvezmények körét, amelyeket a szervezetek és támogatóik igénybe vehetnek (6. §), a státuszt elnyert szervezet működési és gazdálkodási rendjének fontosabb szabályait (7-17.§), valamint az ilyen szervezetek nyilvántartására és felügyeletére vonatkozó rendelkezéseket (21-25.§). A törvény a már többször citált értelmező rendelkezésekkel zárul (26.§).

a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003:L. törvény (Ncatv.) egy alapvetően jó konstrukció, még akkor is, ha működése során néha porszem kerül a gépezetbe, mint egyes, magukat civil szervezetnek álcázó politikai jellegű formációk esetén.<sup>447</sup> Az NCA nem civil érdekképviselő, bár egy törvényben szabályozott jelöltállítási rendszer segítségével a hazai civil szervezetek befolyással bírnak az alapot irányító NCA Tanács egy részének megválasztására. Az Ncatv. elfogadása óta változásban van, de legnagyobb rákfénjét: a pályázatok elhúzódsát fél évtized alatt sem sikerült orvosolni, ami viszont nagymértékben befolyásolja a hazai civil szektor működését. Az NCA alapvetően jó konstrukció – ezalatt arra is gondolunk, hogy talán egyre több önkormányzat és minisztérium fogja ebbéli felismerésünket osztani. Ha így lesz, talán addig is eljutunk, hogy a helyi támogatási rendszerek kiépítésénél elfogadjuk az NCA primátusát és helyben egy e már működő, országos rendszerhez passzoló, szubszidiárius támogatási szisztémát alkalmazunk. Vagyis elsősorban hasonló elvek és szerkezet alapján azon szervezetek számára biztosítunk – esélyegyenlőség alapján – elérhető támogatást, amelyek programjai, mérete, volumene túl kicsi ahhoz, hogy az NCA pályázatán sikerrel indulhasson. Az önkormányzati támogatási rendszer értelme szerintünk ebben rejlik: a legalsó szinten senkit nem utasíthatunk el, hanem minden önszerveződő közösséget támogatnunk szükséges – ide értve a civil közösségeket is, amelyek például a jogi személyiség hiánya miatt hullnak ki az NCA rostáján. Az Ncatv. az alapprogram céljáról (1.§), forrásairól (2.§), szervezetéről (4-11.§§), a kedvezményezettekről (3.§) és a civil jelöltállítási rendszerről (12-13.§§) tartalmaz keretszabályokat, amelyeket részletekbe menően a törvény végrehajtási rendelete bont ki.<sup>448</sup>

A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005:LXXXVIII. törvény (továbbiakban: Köt.) szerint önkéntes szerződés alapján lehetővé válik a többek között az egyes civil szervezeteknél végzett önkéntes tevékenység legalizálása és szerény mértékű anyagi elismerése. A Köt-nek a civil szektor szempontjából nagyobb volt a füstje, mint a lángja, bár kétségkívül előremutató kezdeményezésnek tűnik.

### 2.3.6. Egyesülési jog az alkotmányban

Nagy út vezetett a szocialista alkotmány egyesületi szabadságra vonatkozó rendelkezésétől a jelenlegi megfogalmazásig. A rendszerváltáskor kikerültek a szakszervezetekre, tömegmozgalmakra utaló részek, s a régit egy lényegre törő, új szabályozás váltotta fel. Az alkotmány 63. §-ának három bekezdése három megállapítást tesz: a.) az egyesülési szabadságot (mind a szervezetalakítás, mind az ahhoz való csatlakozás tekintetében) csak törvény korlátozhatja; b.) egyesülési jog alapján politikai célt szolgáló fegyveres szervezet nem hozható létre; c.) az egyesülési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Itt érdemes felidézni a gyülekezési jogra, mint az egyesülési szabadság gyakorlásának egyik előfeltételére vonatkozó

<sup>447</sup> Ez elsősorban az NCA jellegéből adódik. A nagymennyiségű pályázóhoz nincs olyan apparátus, amely személyesen ellenőrizhetné a programokat és maguknak a pályázóknak a működését, mint ezt helyi szinten például néhányan megoldják.

<sup>448</sup> Vö.: a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003:L. törvény végrehajtásáról szóló 160/2003. (X. 7.) kormányrendeletet.

szabályozást.<sup>449</sup> Meg kell említeni továbbá az alkotmány 70/C. § (1) bekezdését is, miszerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon”. Az alkotmány tehát a legmagasabb szinten elismeri és védelemben részesíti az egyesülés szabadságát, az érdekvédelmi szervezetek (például a szakszervezetek) létrehozásának jogát, és az ezek előfeltételül szolgáló gyülekezési jogot is.<sup>450</sup> Ha jobban megnézzük, már a gyülekezési szabadság szabályozása utal arra, amit később az Etv. – látszólagos ellentmondásban az alkotmánnyal – kifejt: csak a békés célú gyülekezés, következtetésképpen egyesülés védendő. Bár az alkotmány az egyesülési szabadságnál kifejezetten csak a politikai célt szolgáló fegyveres szervezet létrehozásának tilalmát tartalmazza, az Etv. ezt már így foglalja össze: „*egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre.*”<sup>451</sup> Az Etv. egyébként 1-2. §§-aiban kibontja és értelmezi az alkotmány idevágó rendelkezéseit.

A hatályos magyar alkotmány tehát úgy tűnik, tömör és átfogó szabályozását adja az egyesülési jognak, és kifejtését rábízta az Etv-re. Mégis felmerül a kérdés: mihez képest tömör e megfogalmazás? Sok vagy kevés? Miután 2004 óta az Európai Unió egyik tagállama vagyunk, viszonyítási alapként tekintünk át a többi nemzeti alkotmány hasonló rendelkezéseit.

### **2.3.6.1. Kitekintés: egyesülési jog az EU nemzeti alkotmányaiban**

Már a történeti részben igyekeztünk e kitekintés és összehasonlítás feltételeit megteremteni, ezt visszük most tovább a jelenben is. Annyit azonban előre bocsátunk, hogy valószínűnek tartjuk, hogy bizonyos nemzetközi egyezmények hatása valószínűleg érződni fog a tagállamok alkotmányainak többségén. Különösen az 1966 decemberében elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának<sup>452</sup> (továbbiakban: PPJNE), annak is 21-22. cikkére gondolunk,<sup>453</sup> illetve az 1950-es az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 11. cikkére<sup>454</sup> (továbbiakban: EJEE), amelyek az Európai

<sup>449</sup> Vö.: alkotmány 62. § (1) bekezdés: „*A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.*”

<sup>450</sup> Ezt a felfogást formulázta meg gyönyörűen az 1989:XXXI. törvény javaslatának indokolása: „*Az egyesülési jog voltaképpen a gyülekezés rendszeres formájának intézményes megnyilvánulása...*” Vö.: indokolás 34. § 10. pont.

<sup>451</sup> Vö.: Etv. 2. § (3) bekezdés harmadik mondat. Innét nézve viszont egyszerre megmagyarázhatóvá válik a vadásztársaságok léte is az egyesülési jog alapján, hiszen a fegyverhasználat itt a foglalkozás velejárója, nem pedig minősítő körülmény. A vadásztársaság tehát alapvetően békés célra jön létre, így semmi akadályja sincs, hogy egyesületszerű képződményként vegyük számba.

<sup>452</sup> Magyarországon kihirdette az 1976:8. tvr.

<sup>453</sup> Az idézett cikkek szövege a következő: „*A békés gyülekezés jogát el kell ismerni. E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölc vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek. Mindenkinek joga van a másokkal való szabad társulásra, ideértve azt a jogot, hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetőleg azokhoz csatlakozzon. E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölc vagy mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. E cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők és a rendőrség tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá. E cikk egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel a Nemzetközi Munkaiügyi Szervezetnek az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló 1948. évi egyezményében részes államokat olyan törvényhozási intézkedésekre, vagy a törvény oly módon való alkalmazására, amely csorbítja az említett egyezményben meghatározott biztosítékokat.*” A szakszervezetekre vonatkozóan érdemes még megnézni a szintén 1966. decemberi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 8. cikkét (itthon kihirdette az 1976:9. tvr.).

<sup>454</sup> „*Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus*



Alkotmány tervezetének<sup>455</sup> (továbbiakban: AJC) elkészülte előtt már egy közös kiindulási alapot megfogalmaztak.

Az említett okmányokat nézve egy közös tartalmi minimumot találhatunk. Békés célú gyülekezési jog, a társulás, az érdekvédelmi célú egyesülés szabadsága, az ezekhez való csatlakozás joga. A PPJNE, valamint az EJEE e jogok törvény általi korlátozhatóságáról is szól, s a korlátozás egyes esetköreit is tételesen felsorolja. Az AJC-ból ezek hiányoznak, külön nevesítve találjuk viszont a politikai célú egyesülés (pártok) szabadságára való utalást. Mindezek alapján nézzük meg a nemzeti alkotmányok szabályozásának lényegi elemeit, táblázatos formában.

Az egyesülési jog szabályozása az EU nemzeti alkotmányaiban							
	békés célú gyülekezési jog	társulás szabadsága	az érdekvédelmi célú egyesülés szabadsága	csatlakozás joga	törvény általi korlátozhatóság	korlátozás egyes esetköreinek meghatározása	politikai célú egyesülésszabadsága
Ausztria <sup>456</sup>	X	X	-	X	X	-	-
Belgium	X	X	-	-	-	-	-
Bulgária <sup>457</sup>	X	X	X	-	-	-	X
Ciprus	X	X	X	X	X	X	-
Cseh Köztársaság	X	X	X	X	X	X	X
Dánia	X	X	-	-	-	-	X
Egyesült Királyság <sup>458</sup>	X	X	X	X	X	X	-
Észtország	X	X	X	-	-	-	X
Finnország	X	X	X	X	-	-	-
Franciaország <sup>459</sup>	-	-	X	-	-	-	X
Görögország	X	X	-	-	-	-	-
Hollandia	X	X	-	-	X	-	-
Írország	X	X	-	-	X	X	-
Lengyelország	X	X	X	-	-	-	X
Lettország	X	X	X	X	X	X	-
Litvánia	X	X	X	-	X	-	X
Luxemburg	X	X	-	-	-	-	-
Magyarország	X	X	X	X	X	-	X
Málta	X	X	X	X	X	X	-
Németország	X	X	X	-	-	-	-
Olaszország	X	X	X	-	-	-	-

társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.” Vö.: római egyezmény 12. cikk (kihirdette: az 1993:XXXI. tv.).

<sup>455</sup> Jelenleg az Európai Unió Alapjogi Chartája elnevezés alatt fut. Ennek 12. cikke így szól: „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez, ami magában foglalja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakszervezetet alapítson, vagy azokhoz csatlakozzon. Az uniós szintű politikai pártok hozzájárulnak az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.” Vö.: <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01000101.htm>, 2008. 04. 18-i állapot.

<sup>456</sup> Vö.: osztrák alkotmány és az 1867. december 21-i alkotmánytörvény. [http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv\\_1867\\_142.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_1867_142.pdf), <http://www.constitution.eu>, 2008. 04. 18-i állapot.

<sup>457</sup> <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>, 2008. 04. 18-i állapot.

<sup>458</sup> Az Egyesült Királyság az emberi jogokról szóló 1998. évi törvénye átveszi az EJEE 11. cikkét. Vö.: TRÓCSÁNYI 2005. 302.

<sup>459</sup> Vö.: <http://www.constitution.eu>, 2008. 04. 18-i állapot.

Portugália	x	x	x	x	x	-	x
Románia <sup>460</sup>	x	x	x	-	-	-	x
Spanyolország	x	x	x	-	-	-	-
Svédország	x	x	x	-	-	-	-
Szlovákia	x	x	x	-	x	x	x
Szlovénia	x	x	x	-	x	x	x

Forrás: TRÓCSÁNYI-BADÓ 2005., [www.constitution.eu](http://www.constitution.eu), <http://itthon.transindex.ro/?cikk=2013>, [www.parliament.bg/?page=const&lng=en](http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en).

Mint látható, a sokszínűség a nemzeti alkotmányok területén is érvényesül az EU-ban. Közös szabályozási területként talán csak a békés gyülekezés és az egyesülés szabadsága határozható meg. Ez persze nem jelenti azt, hogy alsóbb szinten, törvényben nem találhatjuk meg a nemzetközi egyezményekben felsorolt elemeket.<sup>461</sup> Pár érdekességre felhívnánk a figyelmet: Portugália alkotmánya talán a legrészletesebb szabályozását tartalmazza az általunk vizsgált területnek. Franciaország, ahol e szabadságjogok tulajdonképpen először fogalmazódtak meg, jelenleg sem az alkotmányában, sem pedig az 1789-es deklarációban, illetve az 1946-os alkotmány preambulumban – amelyek afféle emberi jogi katalógusként funkcionálnak – nem nevesíti e jogokat. Ausztriában az egyesülés és gyülekezés szabadságáról máig az 1867-es törvény rendelkezik. Spanyolországban pedig az alkotmány külön nevesíti az alapítványtétel szabadságát is.<sup>462</sup>

A táblázatot nézve most már talán meg tudjuk ítélni a magyar szabályozás mélységét is. Úgy tűnik, hogy rövid tagmondataiban a nemzetközi egyezmények által említett valamennyi lényeges elemet megtaláljuk, a törvényi korlátozás esetköreit pedig az Etv. tartalmazza.

### 2.3.7. A civil szektor átpolitizálódásának jelentkezése a jogalkotásban

Bár már egy korábbi pontban is említhető lett volna, megszületésének körülményei miatt érdemes egy törvényről külön is szót ejteni. A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007:CLXXXI. törvényről (továbbiakban: Cöt.) van szó. A törvény decemberben született, amikor egyes civil szervezetek elszámolási problémái nyilvánosságra kerültek. A diszkrét nyilatkozatokból sejteni lehetett,<sup>463</sup> hogy a napvilágra kerültnél jóval nagyobb mértékű visszaélések is történhettek már hosszabb ideje, például civil szervezeteken keresztül. A legjobb megoldás egy törvény, amire hivatkozni lehet, hogy a problémát lezártuk, megoldottuk. Igen ám, de a látszat az, hogy a 2008. április 01-én hatályba lépett jogszabály legnagyobb kárvallottja a helyi önkormányzatok civil kapcsolatrendszere lehet.

Hosszú évek alatt, amíg ez senkinek eszébe nem jutott, lassanként épült ki valamiféle bizalmon alapuló kapcsolat a helyi önkormányzatok és települési civil szektor között. Ennek egyik fontos területe a civil szervezetek bevonása a civil szervezetek támogatással kapcsolatos pályázatainak véleményezésébe. A legtöbb nagyvárosban, sőt például az OKM-nél is hasonló rendszer működik. Az a kevés civil szervezet, amely valóban aktív, és egyúttal pályázik is, most döntésre kényszerül 2008 őszétől: vagy pályázik vagy véleményez.<sup>464</sup> A probléma

<sup>460</sup> <http://itthon.transindex.ro/?cikk=2013>, 2008. 04. 18-i állapot.

<sup>461</sup> Az EJEE-t valamennyi EU-tagállam ratifikálta. Vö.:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=7&DF=4/18/2008&CL=ENG>, 2008. 04. 18-i állapot.

<sup>462</sup> Vö.: TRÓCSÁNYI-BADÓ 2005. 927-928.

<sup>463</sup> L. például: Belülről látta – Topolánszky Gyurcsányról, Zuschlagról és Ocsovairól, HVG 2007. 09. 27., [http://hvg.hu/velemeney/20070924\\_zuschlag\\_ugy\\_gyurcsany\\_ocsovai\\_gyarfas.aspx](http://hvg.hu/velemeney/20070924_zuschlag_ugy_gyurcsany_ocsovai_gyarfas.aspx), 2008. 04. 18-i állapot.

<sup>464</sup> A menteni a menthetőt jegyében két törvénymódosítást is készítettünk, amelyeket – a frakciók támogatása esetén a közeljövőben kíván benyújtani Mester László országgyűlési képviselő. Az előterjesztések szövegét a mellékletben közöljük, részletes elemzésüktől azonban helyhiány miatt itt el kell tekintenünk. L. bővebben: MESTER-DOMANICZKY 2008.

viszont e törvénnyel, bármily szigorú szabályokat is alkotnak, nem oldódik meg. A korrupció lehetősége ugyanis nem itt van, s a múltban sem itt rejtőzött.

A következő fejezetben egyes technikákról is lesz szó, itt azonban csak utalunk rá: amíg a politika saját életidegen megosztottságát próbálja a civil szektorra is ráerőltetni, s következetesen – pártállásra tekintet nélkül – baráti és ellenséges szervezetek között különböztet, mindig megtalálhatók lesznek a kiskapuk, amelyeken keresztül az előbbieket valós teljesítményükön túlmenően is dotálhatók lesznek. A barátságához pedig nem kell együttműködési megállapodás vagy közös jelöltállítás,<sup>465</sup> mint a Cöt. írja, mert ennek nyoma van, ezek a dolgok informálisan zajlanak az egyébként hierarchiára épülő magyar közigazgatásban. Miről van pontosan szó? Ha egy polgármester vagy egy alpolgármester esetleg tanácsnok eldönt valamit, az akár jogellenes, akár nem, 99%-ban megvalósul. Miért? Mert hierarchia van és lojalitás, és a köztisztviselő csak elvétve van olyan helyzetben, hogy ellentmondhasson.<sup>466</sup> Félreértés ne essék, a törvény – és minden, a transzparenciát előmozdító kezdeményezés – üdvözlendő, de valószínűleg már csak azon, kevésbé dörzsölt személyek távoltartására lesz alkalmas, akiknek kilétére általában jogszabály nélkül is fény derült. Most lássuk a tartalmat, bővebb elemzését pedig a gyakorlati alkalmazást követő legalább egy évvel!

A törvény többek között az államháztartás összes alrendszeréből származó, egyedi döntés alapján, pályázati úton vagy pályázat nélkül államháztartáson kívüli természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére természetben vagy pénzben nyújtott támogatásokra terjed ki.<sup>467</sup> A törvény az egyes fogalmak jelentéstartalmát, valamint a tárgyi és személyi hatály alóli kivételeket részletesen felsorolja (1-2.§§). A Cöt. felhatalmazást ad egyes szervezeteknek a pályázók bizonyos adatainak kezelésére (3-4.§§), és előírja a pályázatokkal kapcsolatos különböző adatok központi honlapon való közzétételét (5.§). A 6. § aprólékosan szabályozza a pályázati összeférhetetlenség eseteit.<sup>468</sup> Szó esik a pályázatok kizárásáról (12.§), a pályázó által a pályázathoz csatolandó nyilatkozatok tartalmáról (14.§), a pályázatok érvénytelenségének és semmisségének megállapításáról (15-17.§§). A Cöt. szabályainak elemzésénél fel kell hívnunk a figyelmet, hogy a törvény végrehajtásáról szóló 67/2008. (III.29.) kormányrendelet (Cötkr.) további szabályokat is tartalmaz.<sup>469</sup>

---

<sup>465</sup> Vö.: Cöt. 6.§ (1) bekezdés fa.)-fb.) pont.

<sup>466</sup> Itt szó sincs arról, hogy felmenteni akarnánk köztisztviselőket, hiszen nem egyet ismerünk, aki meggyőződésből asszisztál általunk visszaélésnek tekinthető helyzetekhez. Csak arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy egyrészt a jogszabályok nem mindig érik el az áhított célt, másrészt pedig tartalmuk nem mindig hatályosul a gyakorlatban.

<sup>467</sup> Vö.: Cöt. 1.§ (1) bekezdés.

<sup>468</sup> „Nem indulhat pályázóként, és nem részesülhet támogatásban: a) aki a pályázati eljárásban döntéshozóként közreműködő vagy döntéshozó; b) a kizárt közjogi tisztviselő; c) az a)-b) pont alá tartozó személy közeli hozzátartozója; d) az a)-c) pontban megjelölt személy tulajdonában álló gazdasági társaság; e) olyan gazdasági társaság, alapítvány, társadalmi szervezet, egyház vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező olyan szervezeti egysége, amelyben az a)-c) pont alá tartozó személy vezető tisztviselő, az alapítvány kezelő szervének, szervezetének tagja, tisztviselője, a társadalmi szervezet, az egyház vagy a szakszervezet ügyintéző vagy képviselői szervének tagja; f) az a társadalmi szervezet, egyház vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező azon szervezeti egysége, fa) amely a pályázati kiírást megelőző öt évben együttműködési megállapodást kötött vagy tartott fenn Magyarországon bejegyzett párttal (a továbbiakban: párt), fb) amely a pályázati kiírást megelőző öt évben párttal közös jelöltet állított országgyűlési, európai parlamenti vagy helyi önkormányzati választáson; g) akinek a részvételből való kizártságának tényét a 13. § alapján a honlapon közzétették.”

<sup>469</sup> Így jelezzük, hogy a központi honlapot az ÖTM fogja üzemeltetni. Cötkr.2. § (1) bekezdés.

### 2.3.8. Összegzés

A jelenleg hatályos jogszabályok közti kalandozásunk végéhez érkeztünk. A fáradságos útra csupán annak illusztrálása végett vállalkoztunk, hogy látható legyen: a civil szervezetekre vonatkozó joganyag hiányos, szétszórta, nem naprakész. A civil kapcsolatok esetében a helyzet pedig még ennél is rosszabb. Egyetlen vigaszunk itt az Ötv. hosszasan elemzett 8. §-a lehet, amelyhez minden tökéletessége ellenére fontosnak tartanánk pár kiegészítést tenni.<sup>470</sup>

A jogszabályok bemutatása mellett külön figyeltünk a kapcsolódó, elsősorban a helyi közigazgatás jogalkalmazása során felmerülő problémák bemutatására, amelyeket a gyakorlatról szólván majd többször is meghivatkozunk.

Kíváncsiság hajtott alkotmányjogi sétánkon, amikor az EU nemzeti alkotmányainak egyes passzusait vetettük össze.

Végül azonban visszakanyarodtunk a hazai törvényekhez, s a civil szektort érintő legfrissebb darab bemutatásával fel kívántuk hívni a figyelmet azon téves felfogásra, hogy a törvény mindenható, illetve hogy a politika civil szervezetekbe történő behatolása egy jogszabállyal feltartóztatható.

Érzelmek vegyesek, de talán időközben rálátásunk oly mértékben kitágult, hogy nekiláthatunk a gyakorlat ismertetéséhez átvezető utolsó pont: a kapcsolatok intézményrendszerének áttekintéséhez.

### 2.4. A kapcsolatok intézményrendszere

A kapcsolatok főbb csapásirányait az Ötv. 8. §-a kijelölte már, s akarva-akaratlanul, a gyakorlatban lassanként e területek kapcsolatai formalizálódtak, intézményesültek. A jelenlegi szabályozás alapján az is látszik, hogy a kapcsolattartás fő színtere a helyi szint kell, hogy legyen.

A kapcsolatok intézményrendszere alatt támogatási formákat és az együttműködés fórumait értjük, viszont ezek mellett szólnunk kell a közös kommunikációs csatornákról, a civil házról (vagyis a civil szervezetek helyiségigényeiről) és az együttműködési megállapodásokról is.

Foglaljuk hát rendszerbe e kérdésköröket, hogy áttekintést kapva a gyakorlati megoldásokat könnyebben megérthessük. Mindenekelőtt azonban próbáljuk megadni a választ arra a kérdésre, hogy miért is jó, ha a helyi önkormányzat és a települési civil szektor egymással együttműködik.

#### 2.4.1. Az együttműködés előnyei

##### 2.4.1.1. A kezdeményező közigazgatás

A magyar közigazgatás különböző szintjein az 1990-es évek második felében kezdtek el gondolkodni a civil szervezetek szerepéről, közigazgatáshoz való viszonyukról. A helyi önkormányzatoknál a kezdeti elképzelések általában eseti jellegű pénzosztásra szorítkoztak. A képviselő-testület – a helyi civil szektorról készült nyilvántartás híján – az éppen felbukkanó, az általa ellátott tevékenységgel az önkormányzat feladataihoz illeszkedő civil szervezeteknek juttatott aktuális programjaikhoz támogatást. Az már némi tudatosságra vallott, ha az önkormányzat a civil szervezeteket egy-egy program, települési rendezvény megvalósításába is bevonta.

---

<sup>470</sup> Konkrét javaslatunkat l.: 4.1.2.1. pont.

A következő lépcsőfokot az együttműködési megállapodások kötése jelentette. Erre akkor kerülhetett sor, amikor az önkormányzat vezetése felismerte, hogy egy közfeladat megvalósítása civil szervezet bevonásával is sikeresen megoldható – sőt, ez a lépés költségmegtakarítást is eredményezhet. E megállapodások kezdetben a szociális szektorra szorítkoztak, ma már azonban több önkormányzatnál kiterjednek az egészségügyre, kulturális, közművelődési feladatok ellátására.

Néhány településen azonban ennél is tovább mentek. Az ezredforduló táján egyes önkormányzatok – élve az Alkotmányban biztosított rendeletalkotási jogukkal és elismerve a helyi civil szervezetek település életében betöltött jelentős szerepét – minden települési civil szervezetre kiterjedően, egységes elvek szerint, az esélyegyenlőség alapján működő pályázati rendszert hoztak létre. A pályázati rendszer révén az önkormányzatok egyre több civil szervezettel kerültek kapcsolatba, ez pedig maga után vonta egy új önálló munkakör, a civil referensi státusz létrehozását a polgármesteri hivatalon belül, illetve annak végiggondolását, hogy – a támogatáson kívül milyen más előnyöket nyújthat az együttműködés az ebben résztvevő feleknek.

Az önkormányzat oldalán ilyen előny a demokrácia kiteljesítése, a nyilvánosság megteremtése. A civil szervezetek ugyanis állampolgárokat, helyi lakosokat tömörítő szervezetek. Véleményük kikérése, döntéshozatalba történő bevonásuk magának a lakosságnak a meghallgatását jelenti. Ráadásul a civil szervezetekkel való kapcsolattartás sokkal hatékonyabbnak tűnik olyan régebbi formáknál, mint a közmeghallgatás vagy a lakossági fórum. Látszatra az eredmény ugyanaz: egy civil fórumon se biztos, hogy harmincnél több embert találunk, de ez a harminc ember jó esetben harminc szervezetet, minimum háromszáz embert képvisel!

További előny az önkormányzatok számára a civil szervezetek kötelező, illetve önként vállalt feladatok ellátásába történő bevonása. Ez a feladatátvállalás együttműködési szerződés keretében működik.

Az önkormányzat kommunikációját, a lakosság informálására tett erőfeszítéseit a civil szervezetek szintén nagyban megkönnyíthetik. A civil szervezetek ugyanis kitűnő információs transzfer-képességgel rendelkeznek. Bármilyen adat, hír egy civilek részére szervezett fórumon keresztül gyorsabban terjed el a lakosság körében, mint mondjuk interneten, tévén vagy helyi – általában havi rendszerességgel szerkesztett – újságon keresztül. Ráadásul a civil szervezetek – egyébként másodlagos – hírvivő képességének felhasználása a más kommunikációs csatornák költségeinek töredékébe kerül.

Nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk: a kezdeményezés a közigazgatás kezében volt, és a mintegy évtizedes tapasztalatgyűjtést követően elsősorban a leggyakrabban és legkövetlenebb formában érintkező helyi közigazgatás vette fel immár koncepció mentén a kapcsolatot a civil szervezetekkel. Ezek spontán helyi közigazgatási akciók voltak, sem akkor, sem ma nem volt a közigazgatásnak egységes koncepciója a teendőkről. A helyi döntéshozókat viszont meggyőzhette, hogy a teljesen felszámolt civil szektor a rendszerváltást követően pár év alatt a szemük előtt állt talpra és erősödött meg.

#### *2.4.1.2. A civil szektor haszna*

A fentiek tükrében egyértelműnek tűnik, hogy az önkormányzatoknak megéri, sőt elemi érdekük is a civil szervezetekkel való kapcsolatfelvétel és együttműködés. Ám mi a helyzet a másik oldalon? Egyenlőtlenségről, a civil szektor önkormányzatok általi kihasználásáról lenne szó? Korántsem.

A civil szervezetek mindig egy vagy több tevékenység végzésére alakult, ehhez kapcsolódó célok megvalósítására törekvő személyeket tömörítő szervezetek. Mint a bevezetőben is említésre került, a civil szervezetekben plusz erő, kreativitás, munkakedv és – nem utolsósorban – lokálpatriotizmus rejlik. Céljaik több esetben egybeesnek az önkormányzat céljaival, feladataival. Általában a jobban ismerik a helyi adottságokat, mint a közigazgatás helyi szervei, ennél fogva olcsóbb és hatékonyabb megoldási alternatívákat is fel tudnak vonultatni, ezek támogatottságát is képesek felmérni, biztosítani. E célok megvalósításához csupán a pénz hiányzik, még az NCA felállítása után is. A civil szervezetek egy részének ugyanis nem éri meg az NCA-hoz pályázni, jó részük pedig egy település kisebb közösségét érintő problémák megoldására vagy célok elérésére alakul. E célok, feladatok megoldása azonban az önkormányzatra is tartozik, hiszen a célok és feladatok a lakosokat, s így azok közösségét, az önkormányzatot is érintik. Így – a közös célok mentén találkozunk – elsősorban a helyi civil szektor az önkormányzattal, mint elsődleges támogatóval.<sup>471</sup> A civil szervezetek haszna tehát a kapcsolatból a támogatás, amely többfajta lehet: anyagi, természetbeni vagy egyéb jellegű.

Másrészt előnyként jelentkeznek a civilek oldalán az információhoz való hozzájutás. Helyi szinten az önkormányzat információs monopólium. Ezeknek egy részét azonban tovább kéne adnia, hiszen a lakosságot érintő hírekről, adatokról van szó, amelyek magukban mit sem érnek. Ilyenek például a pályázati lehetőségek, az új jogszabályok, fejlesztési információk. Ezek a civil szervezeteket szintén érintik, de önerőből a rájuk vonatkozó információ töredékéhez jutnak csak hozzá. Szervezett formában, bejártatott csatornákon azonban a hatékonyság többszörösére növelhető. Az információ hatalom, a vele való rendelkezés magabiztossá tesz. Ez vonatkozik a civilekre is – hiszen információ birtokában megalapozottabb döntéseket hozhatnak, gyorsabban, kevesebb költséggel intézhetik ügyeiket, amely idő- és energia-megtakarítást tesz lehetővé.

Pénz és információ tehát a civil szervezetek jussa az önkormányzattal való együttműködésből. Ezek az előnyök megfeleltethetők az önkormányzati oldal nyereségének. Ennél fogva a két szektor szükségszerűen együttműködésre van utalva, a kérdés már csupán az, ki mikor ismeri fel ennek jelentőségét.

#### 2.4.2. A civil támogatási rendszer elemei

Szó esett már civil alapról és civil véleményező testületről, pályázatokról és NCA-ról. Nézzük meg most, hogy ezek helyi szinten mit is takarnak, s hogyan állnak össze egységes rendszerré.

##### 2.4.2.1. A támogatási rendszer elemei és az önkormányzat teendői

A civil szféra felkarolása nem csak az Európai Unió által támogatott, illetve a tagállamok kormányzatai számára előírt feladat, hanem tevékeny részt kell vállalnia ebben az önkormányzatoknak is. Ez utóbbiak nem csupán pénzosztás révén adhatnak támogatást a civileknek. Az önkormányzat birtokában van más – pénzben kifejezhető értékkel bíró – dolgoknak is, ilyen például az itt összpontosuló információhalmaz, a bejártatott kapcsolatrendszer és a jól kialakított kommunikációs csatornák is. Vagyis az önkormányzat feladata a civilek támogatása terén nem merül ki egy adott pénzösszeg civil ügyekre (főként működési költségre és céltámogatásra) történő elkülönítésében, hanem a vállalkozói szféra és a civil szektor kapcsolatainak javításában, a vállalkozói felajánlások ösztönzésében az önkormányzatnak éppúgy aktívan szerepet kell vállalnia, mint például az uniós és

---

<sup>471</sup> Másodlagos támogató majd a helyi vállalkozói szektor, harmadlagos pedig – 1%-aival – a településért tevékenykedő civil szervezeteit támogató lakosság lehet. A vállalkozók és a civil szervezetek egymásra találásának elősegítése a civil koncepció egyik legfontosabb célkitűzése.

kormányzati pályázatfigyelésben, pályázatírási tanácsadásban vagy éppen a külföldi és hazai civil szervezetek egymásra találásának elősegítésében.

Ez utóbbi feladatok egyébként jól illeszkednek az „*ügyfélbarát hivatal*” elképzeléshez is, hiszen a civil szervezetek támogatása közvetetten a polgárok támogatását jelenti. Itt tehát nem arról van szó, mint néhányan gyanítani vélik, hogy civil politikáról és támogatásról beszélni annyit jelent, mintha számolatlanul és ellenőrzés nélkül terveznénk kiszórni a közpénzeket az ablakon. Ellenkezőleg: egy túlnyomórészt objektív elvek alapján, hosszútávra felvázolt tervek mentén kialakított rendszer jól és viszonylag alacsony ráfordítással működtethető. A haszon pedig – bár pénzben nehezen kifejezhető –, már 5-10 év múltán jelentkezhet abban, hogy az ilyen politikát mind külföldön, mind Magyarországon bármelyik politikai erő sikerrel tudná eladni, az adott település hasznáról, a közösségi kohézió, a sokszínűség erősödéséről már nem is beszélve.<sup>472</sup>

#### *2.4.2.1.1. A támogatások fajtái*

Elméletileg többféle támogatási forma képzelhető el, a variációk száma szinte végtelen. Itt most egy általános csoportosítást ajánlunk, a fő cél ugyanis továbbra is az egyszerűség és áttekinthetőség. Ez alapján a támogatások három formája között különböztetünk: a.) pénzbeli; b.) természetbeni; c.) egyéb támogatási formák.<sup>473</sup>

##### *2.4.2.1.1.1. A pénzbeli támogatások*

A pénzbeli támogatásokat két további nagy csoportra bonthatjuk: aa.) a szervezet működési költségének fedezésére adott, illetve ab.) konkrét programok, tervek megvalósítására jutató céltámogatásra.

A pénzbeli támogatások e két csoporton belül igen sokféle célt szolgálhatnak. Az alaki és anyagi szabályok tárgyalását későbbre hagyva megfontolandónak tűnik hosszabb távon egy olyan rendszer kialakítása, amely az önkormányzat más jellegű terveinek megvalósítását is szolgálja. Azaz olyan pénzbeli támogatási rendszert kellene kidolgozni, amely kihasználja a civil szervezetekben rejlő lehetőségeket, így a társadalomhoz, az egyes társadalmi rétegekhez közeli helyzetüket, kitűnő transzfer-képességüket, amelynek segítségével szerteágazóan, gyorsan és annyi emberhez képesek információkat, támogatásokat eljuttatni, mint egy önkormányzat sohasem.

A működési támogatás a civil szektor megerősödését szolgálja, a céltámogatások egy része a szervezetek saját programjainak megvalósításához nyújt segítséget. Azonban az önkormányzat nem csak pénzt adhat, de egyúttal meg is határozhatja, milyen célokat preferál. Kiírhatók például támogatások külön az idősekkel foglalkozó szervezetek számára, hogy egy-egy településrész öregeinek gondozását, programjaikba való bevonását megvalósítsák. Ugyanilyen jelleggel lehetne erősíteni a civilek környezetvédelmi affinitását, illetve hasonlóan a fiatalokat és a fiatal, több gyermeket nevelő családokat.

---

<sup>472</sup> A civil politika szükségességében kételkedők fontolják meg, hogy a világ, de akár csak Európa, merrefelé halad. Ha nem megyünk most önszántunkból, előre tervezve, kis lépésekkel, később egyszerre kell majd, jóval nagyobb költségek mellett behoznunk a lemaradásunkat.

<sup>473</sup> Más jellegű felosztás is lehetséges, így például: pénzbeli juttatások, szolgáltatások és természetbeni juttatások. Ez esetben az első fogalom alatt értendő minden, pénzben adott támogatás. Szolgáltatásnak az irodai jellegű szolgáltatások biztosítása minősül, míg természetbeni a civilek számára eszközök, használati tárgyak – melyeket az önkormányzatnál vagy annak intézményeiben már leselejteztek – juttatása.

#### *2.4.2.1.1.2.A természetbeni támogatások*

A természetbeni támogatások esetében a célok azonosak a pénzbeli támogatásnál látottakkal, csak épp a működési költséghez adott hozzájárulás a támogató költségeitől nem különül el (l.: civil szolgáltató kártya kialakítása, amely tulajdonosát feljogosítja egyes szolgáltatások kedvezményes vagy ingyenes használatára vagy a kedvezményezett szervezetek részére kóddal történő telefonálás vagy faxolás lehetővé tétele, illetve meghatározott időtartam alatt meghatározott számú levél postaköltségének fedezése. Hasonló az is, ha helységet biztosít ingyenesen vagy kedvezményesen a támogató).

A természetbeni céltámogatásnál egy-egy program megvalósításához szükséges eszközöket adja (véglegesen vagy csak meghatározott időre) az önkormányzat (például: civilek bográcsoszáshoz a bográcsot).

Bár a pályázatát kifejezetten a pénzbeli támogatások elosztásának eszköze, de van megoldás arra is, hogy a természetbeni juttatások áttekintő szabályozása révén egy, a pénzbeli támogatási rendszert kiegészítő struktúrát hozzunk létre.<sup>474</sup>

A természetbeni szolgáltatások – bár igen sokrétűek – legnagyobb részét a gyakorlatban az irodai munkát megkönnyítő szolgáltatások teszik ki. Amíg egy civil ház (bármilyen formában) nem jön létre a településen, ezen juttatások biztosításának alapvető szerepe lehet a civilek munkájának megkönnyítésében. Megfontolandó ezért egy civil szolgáltató kártya kialakítása,<sup>475</sup> amely az irodai eszközök – papír, postázás, fax, emil, telefon, laminálógép stb. – használatára jogosítaná birtokosát.<sup>476</sup>

Kedvezményeket adni egyébként nemcsak az önkormányzat tud, hanem – az irodai és egyéb szolgáltatások terén, valamint rendezvényekhez különösen – az önkormányzati intézmények: művelődési házak, iskolák is (például: tornaterem, focipálya használata, fénymásolás, géphasználat). A kártyás rendszer – újra átgondolva és aktualizálva – a civil ház felállítása után is megmaradhatna. Szükséges a kártyával igénybe vehető szolgáltatások értékének meghatározása, és ennek az elkülönített civil alapból történő levonása. Ezzel az összeggel a kártyát elfogadó intézményeket támogathatná az önkormányzat, egyenlő mértékben vagy pedig az igénybe vételnek megfelelően szétosztva azt. A legcélszerűbb e szabályokat a civil kerekasztal bevonásával kártyahasználati szabályzatban rögzíteni.

#### *2.4.2.1.1.3. Egyéb támogatások*

A harmadik nagy csoport az egyéb támogatásokat öleli fel. Többek között ide tartozhat: a pályázatírási tanácsadás, a pályázatfigyelés, a vállalkozói és a non-profit szektor egymásra találásának elősegítése vagy a testvérvárosi kapcsolatok civil szféra felhasználásával történő felélénkítése, illetve a határon túli és az itteni civil szervezetek kapcsolatainak előmozdítása.

Tekintettel az egyéb támogatások roppant szerteágazó körére, csak pár, a gyakorlatban több helyen is előforduló ötlet kiemelésére marad hely.

---

<sup>474</sup> Természetesen a természetbeni támogatásoknál is kiírhatók pályázatok, például leselejtezett bútorok, számítógépek civilek közti szétosztásánál.

<sup>475</sup> A kártya anyaga lehet műanyag vagy laminált papír is, a lényeg az, hogy legyen, és a civilek ezáltal is érezzék, hogy fontosak az önkormányzatnak.

<sup>476</sup> A kártya kiadását, és egyébként is minden önkormányzattól jövő kedvezményt, a közpénzek ellenőrzése és a visszaélések lehetőségének csökkentése érdekében érdemes az önkormányzati adatbázisban való regisztrációhoz kötni. Ezzel egyébként könnyebbé válik a helyi civil szektor naprakész feltérképezése is.



#### *2.4.2.1.1.3.1. Civil nap*

A civil nap megszervezésében való részvétel, a helyszín, valamint az erkölcsi támogatás (a „hátszél”, azaz például egyes tisztségviselők megjelenése a rendezvényen) biztosítása egyaránt nagy segítség lehet a helyi civil élet számára. A civil nap programjára és helyszínére rendszerint a civil szervezetek fóruma (kerekasztala) tesz javaslatot. Időpontnak akár egy már bejáratott ünnep (például az EU napja) vagy egy helyi szokásos rendezvény dátuma, esetleg egy új, hagyományteremtő célú időpont (helyi önkéntesek napja) is megfelelő lehet.

#### *2.4.2.1.1.3.2. Települési civil díj*

Leginkább pont a civil nap rendezvényei adnak lehetőséget azon települési civil szervezetek munkájának elismerésére, akik a civil életért az adott időszakban a legtöbbet tették. A civil díjat évente egy szervezetnek lehetne odaítélni, annak, amelyik valóban a legtöbbet tette a helyi civil közösségért. A kitüntetendő szervezet(ek)re – és akár a díj nevére is – leginkább a civil kerekasztal hivatott javaslatot tenni, odaítélése általában képviselő-testületi, esetleg polgármesteri hatáskörbe tartozik.

#### *2.4.2.1.1.3.3. Vállalkozók civil díja*

Mivel a sikeres önkormányzati civil politika fokozottan ügyel a civil és a vállalkozói szektor közti kapcsolatfelvétel elősegítésére, e cél érdekében az együttműködést ösztönző elismerés is alapítható. Ezt általában a szintén a civil napon, a civil szervezetek javaslata alapján adják át annak a helyi vállalkozónak, vállalkozásnak vagy más szerveződésnek (például: helyi iparkamara), aki vagy amely a helyi civil élet fellendítéséért, a civil szervezetek támogatásáért az adott idő alatt a legtöbbet tette.

#### *2.4.2.1.1.3.4. Pályázatfigyelés és pályázati tanácsadás*

A pályázatfigyelésre és pályázati tanácsadásra a civilek egy részének még mindig nagy szüksége van. Az önkormányzatnak első kézből vannak pályázati információi, több helyütt meghatározott óraszámban pályázatíró céget is foglalkoztatnak, amely a kihasználatlan időt esetleg a civil szervezetekre fordíthatná. A pályázatfigyelés pedig elsősorban az e-mail-re, az internetre, valamint az egyre több önkormányzatnál létező m-kommunikációs megoldásokra építhető, a kezelőjük – ha van ilyen munkakör – a civil referens lehetne.

#### *2.4.2.1.1.3.5. Testvérvárosi és határon túli kapcsolatok*

A testvérvárosi kapcsolatok csak akkor elevenednek meg, és válnak – kultúrákat és embereket összekapcsolva – élővé, ha már nem csupán delegációk formális látogatását jelentik, hanem alulról szerveződő, baráti, emberi szimpátián alapuló rendszeres találkozásokat. Ennek elősegítése az önkormányzatnak is elemi érdeke, főleg akkor, ha ez a folyamat minimális költségek révén patronálható és gyorsítható. A testvérvárosi kapcsolatok ápolására egyrészt idővel – azaz nem az első évben, hanem csak az igények felmérése után – érdemes külön pályázatokat is kiírni, másrészt meg lehet próbálni a testvérvárosi civil szervezetek alapvető adatainak elérhetővé tételét az önkormányzati portálon, amely a civil szervezetek számára igen hasznos lehet.

A határon túli kapcsolatok az egyházak és egyes települési civil szervezetek révén már eddig is komoly szerepet játszhattak az egyes településeken. A testvérvárosok egy része amúgy is

magyar hagyományú vagy kötődésű település, ezekre különösen igaz, hogy a kapcsolatokat közös táborozások, kirándulások, kulturális rendezvények, hagyományörző események révén élővé és szorosabbá lehet fűzni.

#### *2.4.2.1.1.3.6. Kommunikációs csatornák kiépítésében való részvétel*

A különböző kommunikációs csatornák kiépítésében az oroszánrész szintén az önkormányzatra vár. Csak az itt koncentrálódó anyagi, szellemi és információs tőkével lehet e téren maradandót alkotni. A kijárt úton pedig egy idő után – pár év elteltével – megindulnak majd a civilek, és lassan átveszik a feladatokat. Fontos tehát a nyilvánosság különböző formáinak megteremtése. Szükség van nyomtatott formában megjelenő eszközökre és telekommunikációs csatornákra, magyarán hasznosnak tűnik a minden háztartásba eljutó és bejáratos helyi újság, helyi TV, rádió felhasználása. A műsorok összeállításában a civileknek részt kellene venniük. Ez nem feltétlenül anyagi kérdés, kis, szinte költség nélküli lépésekkel is elérhető látványos eredmény.

#### *2.4.2.1.1.4. A pártok támogatásai és az együttműködési megállapodások*

A támogatási rendszer kiépítésének irányába hat, hogy nélküle a helyi civil szektor jobban kiszolgáltatót a pártoknak, illetve a tőlük kapható különféle támogatásoknak. Ellenben ha létezik önkormányzati civil politika, amely nyilvános, kiszámítható és objektív elvek szerint működik, az a civil szektor semlegességét erősíti, és a pártok befolyását gyengíti – még saját holdudvarukon belül is.

A párttámogatás önmagában egyébként nem lenne elítélhető, ha nem állna mögötte hátsó szándék: az egyre inkább apolitikus állampolgárok befolyásolása, a megosztottság újabb és újabb társadalmi csoportokra történő továbbadása. A párttámogatások fénykora az NCA felállítását megelőző időszakra tehető, most már mozgásterük egyre inkább összeszorul.<sup>477</sup>

Talán itt érdemes röviden ismét érinteni az együttműködési megállapodásokat, azok kétarcúságát is. Ezek a szerződések részben ugyancsak a hatalmon lévő politikai erők szimpátiája alapján kötöttek, így létrejöttükben a szubjektum komoly szerepet játszik. Mégis mind a civilek, mind az önkormányzatok szükségesnek tartják ilyen szerződések megkötését. Az együttműködési szerződések a civil támogatási struktúra fontos elemei, és – ellentétben a pártok által adott korábbi juttatásokkal – valószínűleg azok maradnak az önkormányzati civil politika kiépülése után is.

Együttműködés címén a szerződést kötő szervezetek alkalmi, személyre szabott, pénzbeli, természetbeni és egyéb formákban egyaránt nyújtott támogatást kaphatnak többletfeladataik ellátására tekintettel; afféle helyi privilégiumról van szó, amelyben a szubjektív elemek még sokáig nem lesznek kiiktathatók.<sup>478</sup> Az önkormányzat haszna az, hogy e szerződések révén a legnagyobb, legvitálisabb szervezetek működésébe kap bepillantást, illetve lehetőséget tevékenységük befolyásolására, illetve egyes feladatait átpasszolhatja a társadalomhoz

---

<sup>477</sup> Egy pár évvel ezelőtt papírra vetett véleményünket idéznénk: „Az eddigi kerületi tapasztalatok azt mutatják, hogy egyes pártok – nyíltan vagy burkoltan – a természetbeni támogatások mindkét formájával felhasználásával támogatták a céljaiknak megfelelő tevékenységet végző civil szervezeteket. Ez a tevékenység – önkormányzati, illetve kormányzati támogatás hiányában – egyértelműen nem ítéltető el, mert még az NCA létrejötte előtt (az ilyen kapcsolatok némelyikének kezdete még a rendszerváltás előttre nyúlik vissza, s amolyan szokásjogi alapon él tovább) tagadhatatlanul hozzájárult a szervezetek egy részének fennmaradásához, és segítette céljaik megvalósulását. Nem is a támogatás léte az igazi probléma, mert abból általában a civilek profitálnak jobban, hanem az, hogy ebből csak a szubjektív szempontok szerint kiválasztott pár szervezet részesülhet.”

<sup>478</sup> Egyszer viszont valószínűleg eljutunk odáig, hogy az együttműködési megállapodások, illetve pontosabban a feladatok pályázat útján lesznek szétoszthatók. Ez legalább még egy-másfél évtized múlva lesz lehetséges.

közelebb lévő és jóval hatékonyabb civil szervezetekhez (és ezzel még saját népszerűségét is növeli).

#### *2.4.2.1.2. A támogatási rendszer anyagi és eljárási szabályai*

##### *2.4.2.1.2.1. A támogatások kiírása*

A támogatási formák fajtáit, az egyes eljárások pontos szabályait a képviselő-testület által elfogadott rendeletnek kellene tartalmaznia, mint erre már utaltunk.<sup>479</sup> Az összeg nagyságát, a pályázatok kiírásának gyakoriságát és részben a döntéshozó személyét szintén a testület határozza meg, illetve jelöli ki. A pályázatás természetesen elsősorban a pénzübeli támogatásokra vonatkozik. A természetbeni támogatások pénzübeli értékét azonban szintén meg kell határozni, és ezt bele kell számítani az össztámogatásba. A két forma – pénzübeli és természetbeni – közti arány meghatározásába érdemes bevonni a már kerekasztal formájában össeült civil szervezeteket, továbbá a konkrét pályázati kategóriák meghatározásánál is érdemes lenne a véleményüket kikérni.

##### *2.4.2.1.2.2. A pályázati keret össeze feletti rendelkezés joga*

Fontos kérdés, hogy konkrétan ki, mely szerv dönt a pályázatok kiírásáról és az elbírálásukról. A kiírást mindenekelőtt determinálja a költségvetés elfogadásának időpontja, amelyre február-március táján kerül minden évben sor. A civil alap előirányzatának össezét a költségvetési rendelet tartalmazza.

A kiírás és az elbírálás joga viszont elválhat, és a gyakorlatban általában el is válik egymástól, tekintettel az Ötv. 9. § (3) bekezdésére.<sup>480</sup> A pályázati felhívást leggyakrabban egy önkormányzati bizottság vagy a polgármester teszi közzé, de előfordul, hogy az össezet egy közalapítványnak utalja át a testület, hogy az bonyolítsa le a pályázatot. A felhívás tartalmazza a civil alap felosztását, az egyes támogatási célokhoz rendelt össegeket, valamint a pályázat benyújtásának egyes – rendeletben nem részletezett szabályait.

A pályázatok elbírálása szintén különböző módokon történhet, alapvetően két csoportot képezhetünk: a.) az érintett civil szervezetek valamilyen mértékű – jogkörű, össeételű és megbízatási idejű – bevonásával történő elbírálást,<sup>481</sup> b.) az érintettek nélküli döntéshozatalt. Mint láthattuk, a Cöt. hatályba lépése ez utóbbi felé tolja majd el hamarosan a gyakorlatot. Ezen túlmenően azonban különböző variációk lehetségesek: a.) kizárólagos képviselő-testületi döntés; b.) kizárólagos bizottsági döntés; c.) kizárólagos polgármesteri döntés; d.) közalapítvány kuratóriumának döntése,<sup>482</sup> e.) az előbbiek valamilyen kombinációja a civil alap keretei közti megosztással.

---

<sup>479</sup> Erre a felhatalmazást mind az 1949:XX. tv. 44/A. § (2) bekezdés, mind pedig ennek alapján az Ötv. 16. § (1) bekezdése megadja.

<sup>480</sup> Ötv. 9. § (3) bekezdés: „A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.”

<sup>481</sup> Itt azonban oszlassuk el az egyik tévhitet: közpénzről jelenleg a civil szervezetek nem dönthetnek helyi szinten, csak a véleményezési eljárásba vonhatók be tetszőleges mértékben.

<sup>482</sup> Itt jelezzük, hogy a közalapítványi döntés nem feltétlenül jelenti a civil szervezetek kizárását a részvételből. A kuratórium tagjaiként ugyan például a kerekasztal jelöltjei érdemi döntési jogkört is kaphatnak (ez az előbbi megállapítás kivétele). A közalapítványok tevékenységével kapcsolatos egyetlen korábbi fenntartás – miszerint a közalapítványok tevékenysége nem áll az ÁSZ ellenőrzése alatt – is megszüntetésre került (Vö.: 2003. évi

A döntéshozatali eljárásban – melynek része a pályázatok véleményezése – a civilek többféleképpen is részt vehetnek. Csak néhány példa: a.) már létező valamilyen civil fórum bevonása (civil kerekasztal, időügyi tanács); b.) már létező civil fórum delegáltjaiból álló bizottság bevonása; c.) már létező civil fórum delegáltjai és az önkormányzat által delegált személyekből álló bizottság bevonása; d.) ezen alaptípusok valamilyen kombinációja.

#### *2.4.2.1.2.3. A pályázatok gyakorisága és a működési és céltámogatások által felölelt tevékenységek köre*

A pályázatokat évente egyszer vagy többször lehet kiírni, emellett érdemes olyan keretet is létrehozni, amely azonnali támogatást tesz lehetővé két pályázat között is, ha a szükség úgy hozza. Előfordulhat ugyanis, hogy egy civil szervezet olyan programot tud így a településre hozni, amelyre a pályázat kiírásakor még nem számíthatott, és a megvalósítás az egész közösség érdekében áll. Magunk részéről úgy gondoljuk, az évi egyszeri pályázat kevés, kettőnél több alkalom viszont felesleges, mert csak az önkormányzat munkaerejét pocskolja, így a félévenkénti pályázatok mellett érvelünk.

A működési támogatás felhasználási körénél legszerencsésebbnek és legobjektívebbnek az NCA által évenként közzétett támogatási irányelvben foglalt tételek elfogadását tartjuk, ezt ugyanis a civil szervezetek képviselői országos szinten maguk határozták meg.<sup>483</sup> Ez természetesen több olyan elemet is felsorol, amely helyi szinten esetleg feleslegesnek tűnhet, ezeket ki lehet hagyni, de szervezetként mindenképpen ezt használnánk. Mivel pedig az NCA ezt évről évre módosítja, nem feltétlenül szükséges rendeletben rögzíteni, elegendő a pályázati felhívásban vagy az útmutatóban közzétenni.

A pénzbeli céltámogatások körét ezzel szemben rendeletben rögzítenénk. Széleskörű, de mégis tételes szabályozásban gondolkodunk. Az objektív elbírálást itt is talán az segítheti, ha már létező megoldásokat keresünk. Így utalunk vissza a Ksz. közhasznú tevékenység fogalmára, amely véleményünk szerint egyszerre átfogó és tételes, és mivel törvény rögzíti, a legkevesebb vitára ad okot. Ha mégsem ezt választjuk, esetleg a civil kerekasztalbeli szervezetek tevékenységi köreit – amelyek vélhetően leképezik a település civil szektorának összetételét – lehetne rögzíteni.

#### *2.4.2.1.2.4. Méltányosság a rendszerben*

Mint az előbb már utaltunk rá, a stabilitás, a nyilvánosság és az objektivitás tehetik e rendszert hosszú életűvé és a civil politikát sikeressé, mégis a túlságos merevség elkerülése végett feltétlenül szükséges a méltányosság beépítése is. A civil alapon belül képzett külön keret (vésztartalék, vis maior) célja pontosan ezt szolgálná. A gyorsaság ilyenkor különösen fontos, ezt a keretet tehát érdemes lehet a polgármesterhez rendelni, hiszen a testületi vagy bizottsági ülések összehívása sok időt vesz igénybe. A keretből a pályázathoz hasonló feltételekkel, különösen indokolt esetben, mondjuk a civil referens javaslata alapján lehetne részesedni, akár működési, akár céltámogatási jelleggel. A keret célja miatt semmiféle összeghatár rögzítése nem indokolt, hiszen ezzel a hatékonyságot rontanánk.

---

XXIV. törvénnyel módosított 1989. évi XXXVIII. törvény 5. §-a), így ez a forma jelenleg talán az egyik legbiztosabb a létezők közül.

<sup>483</sup> Az NCA listájához egyetlen kiegészítést tennék, ez pedig az, hogy a civil közösségek jogi személyiségű civil szervezetté alakulásának támogatása szerintünk a helyi önkormányzat feladata. Az ezzel kapcsolatos ügyvédköltséget és más költségeket külön nevesítenénk.

#### 2.4.2.1.2.5. A támogatandók köre

A támogatandók körének meghatározásánál szintén érdemes figyelembe venni az Ncatv. meghatározásait, elsősorban két szempontból.

A helyi szintű támogatás rendeltetése az országos rendszer kiegészítése. Települési szinten ezért nem szabadna korlátozni az igénylők körét, hanem azt minél általánosabban kellene megfogalmazni. Egyetlen kivétel ez alól, hogy a támogatási összeg elnyeréséhez bizonyos időtartamú működés joggal elvárható; ezt az NCA-nál megfogalmazott egy évben lehetne minimálisan rögzíteni. Tehát szerintünk helyi szinten támogatandók a civil szervezetek (kivéve a pártokat és a közalapítványokat), amennyiben a közösség érdekében munkálkodnak. A másik szempont pedig, hogy a támogatás elnyerésének nem lehet feltétele sem a jogi személyiség, sem pedig a közhasznú jogállás, az alkalmasság egyedüli kritériuma a közösségért végzett tevékenység és az a bizonyos időtartam.<sup>484</sup>

Létezik azonban még néhány általános és különös kritérium is, amelyeket ugyancsak a törvény vet fel. Az Ncatv. kizárja a működési célú támogatásból azokat a szervezeteket, amelyek közvetlenül, a költségvetési törvény alapján jutnak támogatáshoz.<sup>485</sup> Ugyanezt – analógia alapján – megtenni az együttműködési megállapodással bíró szervezetekkel nem volna célszerű, csupán a leginkább prosperáló szervezetek forrásainak csökkentésével járna. Ehelyett legcélszerűbb – mint erre már utaltunk – kettős státuszuk elismerése. A többletfeladatokhoz külön keretből, külön szabályok alapján az önkormányzat támogatást biztosít, de emellett el kell ismernünk, hogy e szervezetek civil szervezetek tagsággal, célokkal, saját programokkal, amelyek többnyire szintén kapcsolódnak a településhez, ezért igenis hozzá kell férniük a helyi civil alap céltámogatási és esetlegesen működési keretéhez is. A közalapítványok a költségvetésben továbbra is külön soron kell szerepelniük, a nekik juttatott pénzek nem egyesíthetők a civil alappal, illetve nem finanszírozhatóak abból.

Amint az Ncatv. is utal rá,<sup>486</sup> minden eszközzel meg kell kísérelni a nyíltan politikai célokat szolgáló civil szervezetek támogatásból való kizárását – bármelyik oldalhoz tartozzon is, az ilyen szervezet csak lejárhatja a civil politikát. A kizárás természetesen csak a közpénzeken alapuló civil támogatási rendszerre vonatkozik, és nem érinti a pártoktól kapott támogatásokat. A politikai célokat szolgáló civil szervezet meghatározásához nagy segítséget nyújthat a Ksz-t-ben adott definíció is – amint ezzel fentebb már foglalkoztunk.

A helyi közpénzek felhasználása oldaláról fontos szempont, hogy támogatást csak az önkormányzat adatbázisában regisztrált civil szervezet kaphat. Ameddig ugyanis, mint látni fogjuk, a különböző nyilvántartások adattartalma töredezett és a valóságot csak távolról tükrözi, a közpénzek civil szervezetek közötti szétosztásánál helyben szükséges egy saját, megbízható és naprakész adatbázist felállítani, és a hiányzó adatok közhiteles igazolásának kötelezettségét jogszabályi úton is előírni. Voltaképpen ez az előírás azért lehet fontos, hogy már előzetesen képet kapjon az önkormányzat a civil szervezet tevékenységétől, és személyes tapasztalatok, ne csak papírok alapján döntsön támogatása felől.

Komoly vitákat váltott ki szerte az országban, hogy vajon az oktatási-nevelési intézmények alapítványai részesülhetnek-e az önkormányzat által a civil szervezetek részére kiírt támogatásban. A probléma igen aktuális, eddig azonban csak felemás megoldások születtek. Az önkormányzatok nagy része az ilyen alapítványokat – sőt, némely önkormányzat az összes alapítványt – kizárta a támogatandó szervezetek közül mondván, hogy ily módon az egyes intézmények jutnának kétszeres támogatáshoz. Ebben természetesen van igazság, az azonban sehol sem merült fel, hogy éppen az önkormányzati támogatások segítségével válna lehetővé ezen alapítványok intézményi kötődésének lazítása, tevékenységük lakosság szolgálatába

<sup>484</sup> Vö.: Ncatv. 3. §.

<sup>485</sup> Ncatv. 3. § (3) bek.

<sup>486</sup> Vö.: Ncatv. 3. § (4) bekezdés.

állítás. Az ilyen alapítványok alapszabályaiban ugyanis az iskolai/óvodai/bölcsődei munka, támogatása, kirándulások, táborok, versenyek finanszírozása, tanszervásárlás mellett másodlagosan szerepel a környezetvédelem, az egészséges életmódra nevelés, fogyasztóvédelem, kisebbségi kultúra megőrzése, sport stb., amely tevékenységek bár az intézmény profiljához kapcsolódnak ugyan, de már a lakosság számára is elérhetővé tehető. Ezt a lépést viszont egyetlen intézmény sem vállalná be saját pénzből, viszont önkormányzati támogatás kiírható lenne rá. Így valóban lehetséges lenne az iskolák társadalmi beágyazottságának erősítése, a szolgáltatásnyújtó, kifelé is nyitott iskola létrehozása. Egy olyan feltételes megoldást lehetne középútként elképzelni, hogy azok az alapítványi, egyesületi formában végzett tevékenységek részesülhetnek támogatásban, amelyek a kötelező, oktatáshoz kapcsolódó feladatokon felül láttatnak el, és a lakosság számára is elérhetőek (pl.: akkreditált tanfolyamok).<sup>487</sup>

Szükséges továbbá, hogy a jogi személyiség nélküli, ún. civil közösségek (más néven formátlan civil szervezetek: klubok, baráti körök, stb.) is hozzájuthassanak mind a működési, mind a céltámogatásokhoz. Vagyis önkormányzati szinten tágítani kell a támogatottaknak a 2003. évi L. tv.-ben megállapított körét, hiszen e szerveződések közösségi jellegéhez kétség nem fér, a jogi személyiség hiánya miatt a támogatást helyi szinten nem tagadhatjuk meg tőlük.

Egyúttal viszont a formátlan civilekkel szemben bizonyos tekintetben más pályázati feltételeknek kellene érvényesülniük, mint a többi civil szervezet esetében.<sup>488</sup> A civil közösségektől a támogatás fejében elvárt többletkritériumok többek között az alábbiak segítségével állapíthatók meg:

- *jogi személyiség hiánya*. Nem tartoznak ide ezért azok a kerületi klubok, műhelyek, baráti körök, amelyek egy bejegyzett civil szervezet tagcsoportjaként, szakosztályaként vagy a jogi személyiséggel rendelkező anyaszervezet alapszabályában vagy SZMSZ-ében más néven megnevezett részeként végzik tevékenységüket. Ők az anyaszervezeten keresztül pályázhatnak, ám székhely szempontjából a tagcsoport székhelye alapján minősülnek települési szervezetnek. Azok a csoportok, amelyek az ilyen pályázás esetén pénzt vesztenek,<sup>489</sup> külön pályázat segítségével támogatást kellene, hogy kaphassanak önálló szervezetté alakuláshoz.
- *legalább háromévi, dokumentálható, rendszeres működés*. Ennek alapján nagyobb az esély annak megállapítására, hogy egy baráti kör nem csupán egy meghatározott eseményre vagy éppen egy pályázat elnyerésére jött létre.
- *településhez kapcsolódó vagy települési lakosokat érintő programok,*
- *stabil taglétszám,*
- *pártoktól való szervezeti és működésbeli függetlenség.*

#### 2.4.2.1.2.6. A költségvetésben elkülönítendő összeg és az egyes pályázatokon elnyerhető pénz nagysága

Az önkormányzatok költségvetése igen összetett, egyes tételei különbözőképpen is eladhatók, ha a település érdekei így kívánják. Így lehet hallani egyes konferenciákon a civil

<sup>487</sup> Egyelőre ennyit kéne leszögezni. Később aztán lehetséges lenne a civil közösségekkel kapcsolatban, említett támogatás mintájára az ilyen alapítványok akkreditációját megkönnyítő támogatásokat is lehívhatóvá tenni, ez azonban csak hosszútávú tervként jöhet számításba.

<sup>488</sup> Az Alkotmányban is szereplő (70/A.§.) diszkriminációs tilalom azt is jelenti: az egyenlőkkel egyenlően, a nem egyenlőkkel különbözőségnek megfelelően kell bánni.

<sup>489</sup> Az anyaszervezetek ugyanis, ha a támogatási szerződés külön nem tiltja meg, előszeretettel veszik le akár a tagszervezetnek utalt támogatási összeg egyhatod részét is banki költség címén.

szervezetekkel kapcsolatos 200 milliós ráfordítást is az éves költségvetésen belül. A hangzatos kijelentések és fellengzős összegek mögött sok minden rejtőzhet: közalapítványi költségvetések, külön sorok közművelődési, közoktatási és egyéb megállapodások alapján és ha létezik, itt rejtezik a civil alap is. A számokkal való olcsó és népszerű büvészkedés megnehezíti a tisztánlátást, és ugyanakkor a civil szervezeteket pedig arra ösztönzi, hogy minél irreálisabb követelésekkel álljanak elő egy támogatási kérelemben.

Saját tapasztalataink alapján úgy véljük, hogyha elkülönítésre kerül, a civil pályázati alap általában 1-20 millió forint között változik évenként. A magunk részéről arra törekszünk, hogy egy virtuális civil alapnak tekintsünk minden, a település civil szervezeteivel kapcsolatos kiadást. A civil alapon belül helyezkedik el a civil pályázati alap, amelyből a támogatásért a szervezetek folyamodhatnak.<sup>490</sup> Ez a civil pályázati alap bomlik működési, programtámogatási és egyéb, például vis maior keretekre. A virtuális civil alap részének tekintjük továbbá a civil szervezetek által elérhető bizottsági keretek összegeit és a civil szervezetek számára közalapítványon keresztül kiírásra kerülő pénzeket, valamint a külön soron szereplő, civil szervezeteknek juttatott összegeket.<sup>491</sup> Ha mindenki így tenne, talán egyértelmű számokat kapnánk, így viszont igény szerint csoportosítgatva a tisztánlátás a politikai elit monopóliuma marad.

A civil alapot elméletileg egy alapvetően három forrásból eredő összességnek képzeljük el. Képviselő-testületi (és bizottsági) források mellett a szervezetek támogatáshoz juthatnak polgármesteri keretből vagy közalapítványoktól.<sup>492</sup>

A civil alap két legfontosabb kerete: a működési és a programtámogatási keret egymáshoz viszonyított arányát – miként az NCA-törvény ezt nagyban meg is teszi<sup>493</sup> – érdemes a civil rendeletben is rögzíteni. Az arány megállapítása természetesen – a civilek véleményének meghallgatása mellett – politikai alku tárgya is lehet. Annyan azonban érdemes követni az NCA-törvényt, hogy a civil alap nagyobb részét működési költség finanszírozására érdemes, sőt kell fordítani, főleg az első időben, hogy a civil szervezetek kellőképpen megerősödhessenek.

A civil alap felosztása átvezet bennünket az alcímben szereplő másik kérdés megválaszolásához, ti. hogy mekkora is legyen pontosan az egy pályázaton elnyerhető maximális összeg (generális maximum). A gyakorlatban – kimondva vagy kimondatlanul – általában a felső összeghatár a céltámogatások esetében félmillió forint körül mozog, működési költségnél ezen összeg fele látszik reálisnak, de ezek a határok inkább a szokáson, mint konkrét jogszabályon alapulnak. Természetesen a civil szervezetek nem csak úgy jutnak hozzá az összeghez, sőt arról sincs szó, hogy ezután az önkormányzat finanszírozná magában – karitatív alapon – a civil programokat. Ellenkezőleg: legalább 20%-os önrész felmutatása minden további nélkül elvárható.<sup>494</sup>

---

<sup>490</sup> Ha külön nem jelöljük, most és a továbbiakban a civil alap alatt elsősorban ezt a civil pályázati alapot értjük.

<sup>491</sup> Egyes helyeken ide számolják az egyházi támogatásokat is, ami pedig egyáltalán nem ide tartozik.

<sup>492</sup> Itt szükségesnek látszik egy általános garanciális szabály megállapítása, legalábbis deklaráció szintjén, elsősorban a jogi kötőerővel nem bíró civil koncepcióban. Jelesül, hogy az önkormányzat lehetőségei szerint évről évre növeli az alapot, legalább az előző évi inflációval megegyező arányban.

<sup>493</sup> Vö.: Ncatv. 1. §. (3) bekezdés.

<sup>494</sup> Kezdetben érdemesnek tűnik alacsonyabb önrészt elvárni – amint ezt a gyakorlat is mutatja –, és minél több szervezetet és programot támogatni. Később, pár év múltán már letisztul a kép, a tevékeny szervezetek megerősödnek, a kevésbé tevékenyek és elsősorban pénzszerzésre alakultak pedig eltűnnek. Lehet, hogy az első pár év kisebb hatékonysággal adja vissza a beforgatott pénzt, de a valódi haszon néhány évvel később az átrendeződött, megerősödött civil szférában, a hagyományteremtő, településrészeket megmozgató és hitelesen képviselő, öntevékeny közösségekben fog megmutatkozni.

#### 2.4.2.1.2.7. A pályázatok közzététele és elbírálása

A pályázatok sikere nagyban függ a kommunikációtól. A beadási határidőt ezért érdemes legalább egy hónapban meghatározni,<sup>495</sup> és – a véleményező testületek számától függően – a döntésre még legalább két-három hetet ráhagyni. A pályázati felhívást a helyi lapban, az interneten azonnal közzé kell tenni, civil kerekasztalon ki kell hirdetni, és a helyi civil adatbázis alapján a civil szervezeteknek postázni szükséges. A kommunikációs kampány nem csak a figyelemfelhívást szolgálja, hanem a hibás és értékelhetetlen pályázatok kiszűrésére, csökkentésére is hivatott.<sup>496</sup> A pályázaton való részvétel feltételeit – ellentétben a civil adatbázisba való bejelentkezés minimális kritériumaival –, pont a közpénzek felhasználása miatt, szigorúan kell meghatározni.

A következő anyagok csatolása a pályázóktól minimálisan elvárható, csakúgy, mint a civil nyilvántartásba való előzetes bejelentkezés: a.) civil szervezet pontos neve; b.) székhelye; c.) levelezési címe; d.) képviselőjének neve és elérhetőségei (telefon, cím, e-mail); e.) a szervezet hatályos alapszabályának másolata; f.) a szervezet banki aláírási kartonjának 30 napnál nem régebbi hiteles másolata; g.) a szervezet működését igazoló, 30 napnál nem régebbi bírósági kivonat; h.) a szervezet döntéshozó szervének üléséről készült jegyzőkönyv vagy határozat kivonata, amely tartalmazza a pályázat benyújtására vonatkozó döntést és a megvalósítani kívánt célt; i.) a pályázati összeg megjelölése és felhasználási terve; j.) a cél megvalósításához rendelkezésre álló saját források (önerő) megjelölése. A civil közösségektől ezen felül (kivéve az alapszabályt, amellyel nem feltétlenül rendelkeznek) a már említett elvárások<sup>497</sup> mellett egy kötelezettségvállaló szervezettel kötött együttműködési megállapodást is bekérhetünk, amely a támogatási összeg lehívását lehetővé teszi (mivel nincs bankszámlájuk).

Hiányos dokumentáció esetén a szervezetet hiánypótlásra kell felhívni. A hiánypótlásra rendelkezésre álló időt célszerű a civil szervezeteknek kedvező módon, vagyis munkanapokban megállapítani, mivel a civil szervezetek tagságának jelentős része a napi munkája mellett végzi tevékenységét. Egyes, ritkábban változó mellékletek többszöri csatolása alól – a bürokrácia csökkentése érdekében – el lehet tekinteni, tipikusan ilyen a szervezetek alapszabálya.

Itt álljunk meg egy pillanatra, és tisztázzunk véglegesen egy félreértést! Közpénzekről van szó, a mellékletek a jogosultság igazolásához szükségesek. Első pillanatra talán soknak tűnnek, de valójában nagy részük ráfér egy pályázati adatlagra. Valódi utánajárást mindössze két dokumentum igényel: a banki aláírási karton és a bírósági kivonat, a többi a szervezeten belül beszerezhető, közjegyzői hitelesítés sem szükséges hozzá. Azt gondoljuk, ennyi utánajárás bármely, államháztartás alrendszeréből elérhető támogatás minimális velejárója, amelyek beszerzésétől nem lehet eltekinteni.

Fel kell hívnunk továbbá a közigazgatás figyelmét is egy lényeges körülményre: a bírósági kivonat és a bírósági bejegyző végzés eltérő adattartalommal rendelkezik. Az előbbi az adott időpontban fennálló állapotot és adatokat, az utóbbi a bejegyzés idején létezett állapotokat tanúsítja. Nem vitás, hogy a közigazgatás céljainak a kivonat adattartalma felel meg leginkább, de ennek felismerése még sok helyütt gondot okoz, és a civil szervezeteket feleslegesen terheli.

Az elbírálásról részben már szóltunk, láthattuk, hogy milyen szervek vehetnek részt ebben elsősorban. A véleményezés terjedelmét azonban még nem tisztáztuk. A magunk részéről itt érdemi és formai véleményezés között különböztetünk, az érdemi részt rábíznánk a különböző

<sup>495</sup> Ennél hosszabb idő felesleges, a rövidebb kevés. A pályázatok 95%-a az utolsó napon fog megérkezni.

<sup>496</sup> Vö.: Hibás civil pályázatok In: Népszabadság 2004. július 14.

<sup>497</sup> Ezek: a.) legalább háromévi, dokumentálható, rendszeres működés; b.) településhez kapcsolódó vagy települési lakosokat érintő programok; c.) stabil taglétszám; d.) pártoktól való szervezeti és működésbeli függetlenség.



összetételű bizottságokra, ha léteznek, a formáit viszont a hivatalon belül, köztisztviselővel végeztetnénk. Miről is van szó? Az érdemi véleményezés legfontosabb szempontjait legcélszerűbb a civil rendeletben is rögzíteni, mert így szolgálja a nyilvánosságot és az objektivitást. Egy lehetséges szempontrendszer lehet a következő: a.) támogatandó cél közérdekűsége; b.) a pályázati cél és a felhasználási terv megvalósíthatósága; c.) a kérelmezett összeg nagysága; d.) az elszámolás megtörténte (határidőben, pontosan). A formai véleményezés ezzel szemben kizárólag azon feltételek vizsgálatára szorítkozik, mint például: a.) kötelező mellékletek megléte; b.) hiánypótlás határidőben való megtörténte; c.) a pályázat határidőben történő benyújtása; d.) a pályázati cél minősítése (működési vagy program); a pályázó szervezet pályázati képességének megléte (településen való működés, ennek dokumentálhatósága).

A fentiekből már a véleményező bizottság összetételével kapcsolatos álláspontunk is kiolvasható: egy olyan, civil kerekasztal vagy műhelyei által delegált személyekből álló grémiumra gondolunk, amelynek legalább egy köztisztviselő tagja (értelemszerűen a civil referens) is van, aki a formai szempontok vizsgálata alól a bizottság többi tagját mentesíti.

#### *2.4.2.1.2.8. Kifizetés, felhasználás, elszámolás, felelősség*

Az NCA által a pályázat útján adandó támogatásokkal kapcsolatban bevezetett újdonság az előfinanszírozás volt. 2003-ig a civilek számára a megnyert pénzeket általában csak a program megrendezése után, számlák ellenében fizették ki. Ez a megoldás az anyagilag igencsak gyenge civil szektor lehetőségeit nagyban behatárolta, ezért a 2003. évi L. törvény – amelynek egyik legfőbb alapelve a civilekben való bizalom, a civilek felnőttként kezelése volt – kidolgozásakor a törvényhozó az előfinanszírozásos pályázati rendszer mellett tette le voksát, és általában ezen az alapon állnak a települési önkormányzatok civil koncepciói is.

A megnyert összeg támogatási szerződés aláírását követően utalható a civil szervezet – pályázati anyagban megnevezett – bankszámlájára, általában 15-30 napon belül. A támogatási szerződés rögzíti a felek adatait, az elnyert támogatás összegét, a célt, melynek megvalósítását az önkormányzat a fenti összeggel támogatta, valamint az elszámolás módját és határidejét. A pénzügyi elszámolás mellett célszerű szakmai beszámolót is kérni.

Az összeg visszafizetésével késedelmeskedő szervezettel szemben a leghatékonyabb a kettős felelősségi rendszer: egyszer a Ptk. alapján késedelembe esik, annak minden következményével, másrészt kizárja magát a következő egy vagy két évi összes önkormányzati pályázaton való részvételből. Ez utóbbi kérdésben való döntést vagy a testület vagy valamely bizottsága hozza meg.

Véleményünk szerint a civil rendeletben érdemes még megemlíteni két dolgot: egyrészt, hogy a támogatás összegének visszafizetésére részletfizetési kedvezmény nem adható, másrészt pedig – a rugalmasság jegyében – hogy a támogatás felhasználására rendelkezésre álló határidőt a döntésre jogosult személy vagy testület – indokolt esetben, legkésőbb a költségvetési év utolsó hónapjának 15. napjáig – meghosszabbíthatja.

#### *2.4.2.1.3. A civil szervezetek érdekképviselete a közigazgatás alsó szintjén*

A civil érdekképviseleti formákat két szempontból is csoportosíthatjuk: megkülönböztethetünk külső és belső, valamint közvetlen és közvetett képviseletet.

Külső érdekképviseleti intézménynek a hivatal szervezetén kívüli, belsőnek a hivatalon belüli személy vagy szerv tekintendő. Így külső érdekképviseleti szerv a civil ház és annak vezetője,

a civil vagy társadalmi kapcsolatok tanácsnoka, míg belső a civil referens és a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester.

Más szemszögből nézve, de hasonló jellegű csoportosítás végezhető el a közvetlen és közvetett képviselet fogalompár alapján.<sup>498</sup> Az előbbi esetben a képviselt maga artikulálja akaratát, közvetett képviselet esetén pedig a képviselt vagy a képviseltek csoportja által valamilyen módon kijelölt személy teszi ugyanezt. Civil ügyeknél közvetlen képviseletként határozhatjuk meg a civil kerekasztalt, amely legáltalánosabb formájában minden civil szervezet számára lehetőséget nyújt a véleményformálásra és érdekeinek képviseletére, illetve a képviselő-testületet, ha a civil szervezetek részvételének feltételeit rendeleti úton biztosította. Közvetett képviseletként működhet például az önkormányzati pályázatok elbírálásánál a polgármestert segítő tanácsadó testület, amelynek tagjait általában a kerekasztal vagy egyes műhelyei delegálják.

Az érdekképviseleti formák rendszerezése – bár elsőre feleslegesnek tűnhet – talán könnyebben érthetővé teszi, és kiemeli az alább tárgyalt egyes formák közti különbségeket. Előbb a közvetett képviseleti formák, így a belső képviseleti szervként megjelölhető civil referens és a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester, valamint a külsőként működő civil ház vezetője és civil tanácsnok kerül megemlítésre. Ezután következik a közvetlen képviseleti formák tárgyalása, elsősorban a civil kerekasztal és kollégiumai működésének bemutatása révén.

#### *2.4.2.1.3.1. A civil érdekeket képviselő személyek*

##### *2.4.2.1.3.1.1. A civil referens*

A civil referens a polgármesteri hivatal köztisztviselője<sup>499</sup> – immár egyre több helyen.<sup>500</sup> Általában a polgármesteri kabinetben helyezkedik el, mint a polgármester civil szervezetekkel kapcsolattartója, civil rendezvényeken való képviselője. Épp e reprezentációs funkciójából következően több helyütt a sajtóreferens látja el a civil referens feladatait is.<sup>501</sup> A polgármesteri kabinet mellett a civil referens gyakran az ifjúsági, sport és kulturális ügyekkel foglalkozó iroda tagja. Ez – a kevésbé politikai funkció – szintén érthető, hisz a települési civil rendezvények koordinálása, valamint a sportegyesületekkel való kapcsolattartás elég erősen köti a referenst ehhez az irodához is. Előnye továbbá ez utóbbi megoldásnak, hogy kiváltható vele a külön sport- és külön ifjúsági referens, tehát valamilyen központosítása a civil ügyeknek közigazgatási vonalon leginkább így vihető végig, bár a civil referens itt csupán ügyintéző.

A polgármesteri kabinetbe osztott civil referens feladatköre ezzel szemben inkább – a részterületekre kinevezett referensek számától függetlenül – az egységes települési civil politika kidolgozása és a részterületek ügyintézői munkájának koordinálása, afféle civilügyi vezetés megvalósítása a polgármester, illetve még inkább a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester irányítása mellett.

Mint később, a civil ház formáinak tárgyalásánál bővebben kifejtésre is kerül, a civil referens csak egy állomás a civil érdekképviseleti szervek kiépítésének folyamatában és a civil ügyekkel kapcsolatos, kezdetben generális feladatköre később sok részfeladatra szakadva,

<sup>498</sup> Jelen esetben a közvetett-közvetlen képviselet fogalompár megkülönböztetésének alapja a legitimációs bázis.

<sup>499</sup> Sok helyen viszont – ha már legalább névleg létezik is civil referens – a feladatot megbízási szerződéssel vagy részmunkaidőben látják el.

<sup>500</sup> Egy ezredfordulón készült érdekes felmérés, amelyet a jelenlegi gyakorlat nem minden esetben igazol, már külön foglalkozik a civil referensek egyes településeken történő alkalmazásával. L. bővebben: CSEGÉNY-KÁKAI 2000. 21-61.

<sup>501</sup> A sajtóreferens mellett a testvérvárosi és a nemzetközi kapcsolatokhoz is szokták e feladatokat társítani.

amelyek más-más személyek hatáskörét fogják képezni, leszűkül a kapcsolattartásra, a civil nyilvántartás karbantartására és a reprezentációra. Röviden: az idő múlásával, az intézményrendszer kiépülésével párhuzamosan szükségszerűen végbemegy egyfajta profiltisztulás a civil referens munkakörét illetően. Addig a feladatok csak egyre nőnek, s ha egy önkormányzat a kapcsolattartást komolyan veszi, teljesen érthető módon előbb-utóbb egy önálló szervezeti egységet szükséges kialakítani a hivatalon belül ahhoz, hogy az összes felmerülő feladat határidőben ellátható legyen.<sup>502</sup>

#### *2.4.2.1.3.1.2.A civil ház vezetője*

Bár sokakat visszariasztanak a felállításával kapcsolatos költségek és a kihasználatlanság réme, valójában egy civil ház a legalkalmasabb arra, hogy egy település civil életének motorja legyen, a civileknek otthont adjon. Természetesen létrehozása több évet igényel, és amíg létre nem jön, későbbi feladatai, a rendezvények szervezése, koordinálása, a szolgáltatások megszervezése, felmérések, kérdőívek készítése, a hivatalon belül, a civil referensnél maradnak.

#### *2.4.2.1.3.1.3.A társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester*

Az alpolgármester szerepe kettős: a hivatalban – mint a polgármester képviselője az adott területen – ő a csúciszerv a civil kérdésekben: a civil politika elvi és gyakorlati problémáinak megoldásában. Közvetlenül vagy közvetve mind a civil referens, mind a civil ház vezetője neki felelős. Másrészt viszont – mint önkormányzati képviselő – ő jeleníti meg a települési civilek véleményét, érdekeit a képviselő-testületben.

#### *2.4.2.1.3.1.4.A civil vagy társadalmi kapcsolatok tanácsnoka*

Több helyen a civil érdekek képviseletére a képviselő-testület civil tanácsnokot választott. A civil tanácsnok tisztán politikai érdekképviseletet lát el, ő a civilek lobbistája a testületben. Esetenként összedolgozik – pályázatok előterjesztése, együttműködési megállapodások megkötése, civil koncepció kidolgozása – a civil referenssel, illetve ilyenkor a referens szakmai előkészítő munkájára támaszkodik.

Mіндеzeket figyelembe véve elmondható, hogy a civil tanácsnok több is és kevesebb is, mint a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester. Több, mert személye egyértelműen kifejezi, hogy a civil kérdések politikai síkon elsőbbséget élveznek a társadalmi kapcsolatok között, míg a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester szakterülete igen összetett, jóval sokrétűbb, és csupán személyfüggő, hogy mekkora hangsúlyt helyez a társadalmi kapcsolatokon belül a valódi civil ügyekre. Másrészt viszont a civil tanácsnok kevesebb az alpolgármesternél, mert sem teljes rálátása, sem ráhatása nincs a hivatalban folyó civilekkel kapcsolatos munkára, hiszen képviselőként csak olyan kérdésekkel foglalkozhat, amelyek a testület elé kerülnek. Ez viszont csak egy vékony, igaz, igen jelentős szelete a civil politikának. A tanácsnok szavának – többek között – súlya van az éves civil alap elkülönítésénél, a támogatási rendelet, a civil koncepció elfogadásánál, és érdemes beválasztani a civil ügyekkel foglalkozó bizottságba is.

Összefoglalva tehát: nem biztos, hogy a civil tanácsnok csupán cím és a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester megkettőzése. Ellenkezőleg: a két tisztségviselő igen jól

---

<sup>502</sup> Ezt a folyamatot láthatjuk több vidéki nagyváros esetében.

összedolgozhat egymással, és valódi eredményeket mutathat fel, főleg, ha civil tanácsnoknak szakembert választanak.<sup>503</sup>

#### *2.4.2.1.3.2.A civilek részvétele az önkormányzat szakmai munkájában és ennek fontossága*

Egyesek szerint a civileknek nem kéne részt venniük az önkormányzat szakmai munkájában. A nehézségek között említik az egyeztetések megszervezésének bonyodalmaait és a szakértelem hiányát. Ezekkel az érvekkel szemben megjegyzendő viszont, hogy az önkormányzat nem saját magáért, hanem azokért az állampolgárokért van, akik egy része a civil szervezetekben is képviselteti magát.

A civil szervezetek bevonása az önkormányzati munkába mindenképpen az ügyfélbarát, nyitott önkormányzat irányába hat. Tekintettel a szervezetek információ-szállító és -szétosztó képességére, már csak meghallgatásuk, illetve tanácskozási joggal egyes ügyek intézésébe való bevonásuk erősíthetné a lakosság körében az ISO-nak megfelelő, lakosságot szolgáló hivatalról és ügyintézésről kialakítandó képet.

#### *2.4.2.1.3.2.1.A civilek részvételének lehetséges formái*

A közvetlen civil érdekképviselőnek jelenleg két lehetséges formáját különböztethetjük meg, amelyek a gyakorlatban számtalan változatban<sup>504</sup> jelennek meg: a.) a civil kerekasztal és műhelyei; b.) a civil szervezetek Ötv. szerinti részvétele a képviselő-testületi munkában.

Megemlítendő továbbá, hogy a civil szervezetek a bizottságok munkájában is részt vehetnek, ha erre az adott bizottság is nyitottnak mutatkozik. Léteznek továbbá sui generis civil kerekasztalok, amelyek az önkormányzat nélkül, önmaguktól szerveződnek, ezeket azonban pont az önkormányzat partneri részvételének hiánya miatt nem tekinthetjük a kapcsolattartás intézményesült formájának, ezért érdemes tőlük elnevezésben is megkülönböztetni. A magunk részéről e formációkat települési civil fórumnak neveznénk, szemben a kerekasztallal. A civil fórum ugyanakkor egy másik jelentésben is használatos: azon találkozókat is e névvel illelhetjük, amelyek a kerekasztal megalakulása előtt, pont annak létrehozása érdekében a helyi közigazgatás és a települési civil szektor közti kapcsolatfelvételt szolgálják.

#### *2.4.2.1.3.2.2. A részvételi jogok*

Az érdekképviselő tárgyalásánál megkerülhetetlen kérdés a részvételi jogok erőssége, amellyel az adott érdekképviselőti szerv élhet. E jogok alatt a döntéshozatal során a felek által használható különböző erejű jogosítványok összességét értjük. Ezek tételesen – a gyengébbtől

---

<sup>503</sup> Ugyanakkor a civil tanácsnok megválasztásával – véleményünk szerint – érdemes óvatosan bánni. Jelenleg legtöbb helyen a tanácsnoki pozíció pusztán egy emelt fizetést jelent, illetve eszközt és lehetőséget a települési civil szektor politikai kontrolljára. Éppen ezért nem tudunk azonosulni például Egerfai József, a fővárosi önkormányzat civil tanácsnokának álláspontjával, aki szerint az önkormányzati civil kapcsolatokat az összes fővárosi kerületben egy-egy civil tanácsnok alá kellene rendelni, mert ez szerintünk veszélyeztetné az eddig elért eredményeket, a kapcsolatrendszer szakmaiságát, illetve a civil szektor semlegességét.

<sup>504</sup> Ilyen nem tiszta formának tartjuk a civil kerekasztal delegáltjainak részvételét a képviselő-testületi munkában, továbbá egyes hivatali szervezeti egységek munkájában. Ez nem tiszta közvetlen képviselő, hanem a közvetett képviselő egyik változata. Megjegyzendő, hogy jelenleg úgy tűnik, a civil szervezeteknek az irodák, osztályok munkájába való bevonásának nem jött még el az ideje. Ennek oka egyrészt, hogy kevés a civil szervezetek tagságánál az érdeklődő és az önkormányzati ügymenetet ismerő személy, másrészt pedig a köztisztviselők oldalán is hiányzik az a szemléletmód, amely egy ilyenfajta együttműködéshez szükséges lehet.

az erősebb felé haladva – a következők: részvételi, véleményezési, hozzájárulási, egyetértési, együttdöntési, döntési jog.

A leggyengébb pozícióval a részvételi (tanácskozási) jogot kikötő szervezet rendelkezik. Az ilyen jelen lehet a tanácskozáson és a döntéshozatalnál, arra azonban nincs a legkisebb befolyása sem.

Ennél egy fokkal erősebb a véleményezési joggal bíró személy vagy szervezet jogosítványa. A véleményezési jog magába olvasztja a nála gyengébb részvételi jogot is. E szerint a döntéshozatal során véleményét jogosult a döntéshozó tudomására hozni, az köteles ezt meghallgatni, de nem köteles a döntéshozatal során figyelembe venni.

A hozzájárulás jogával rendelkező személy vagy szervezet ennél már jóval nagyobb hatalom birtokában van: a döntéshozó döntésének érvényességi kelléke a hozzájárulási joggal rendelkező aktusa. Az azonban lényegtelen, hogy a hozzájáruló a döntéssel egyetért-e vagy sem, csak a hozzájárulása szükséges.

Egy fokkal tovább mehet az egyetértési jog birtokosa: neki is a hozzájárulására van szükség, ehhez azonban egyet kell értenie a tervezettel.

Az együttdöntés jogánál a döntést pedig csak az e joggal rendelkezővel közösen hozhatja meg a döntéshozó.

#### *2.4.2.1.3.2.3.A döntéshozatal menete és a fennakadások elkerülése*

A döntéshozatal során figyelembe veendő az adminisztratív korlátok is: még ha csak részvételi vagy véleményezési joggal rendelkezik is egy szervezet, a véleményezéshez szükséges anyagokat időben rendelkezésére kell bocsátani – ez legalábbis egy héttel meghosszabbítja az egyes előterjesztések útját. Hasonlóan körülményesnek tűnik az irodákon készülő szakmai javaslatok civilek számára hozzáférhetővé tétele, pedig ennek bármilyen formában történő megvalósítása kétségtelenül növelné az önkormányzat népszerűségét. A kérdés szorosan összefügg a következő ponttal, ezért itt csupán pár problémára hívnánk fel a figyelmet. Bizonyos esetekben szükséges lehet az egész kerekasztal tájékoztatása némely, civileket érintő kérdéssel kapcsolatban. Ekkor a szakmai anyagok előkészítését legalább egy héttel előbb érdemes elvégezni, hogy a civilek számára megfelelő idő álljon rendelkezésre, a véleményalkotásra.

Nehézséget okozhat az is, hogy egyes helyeken a képviselő-testület elé kerülő anyagok már csupán elektronikus formában készülnek el, viszont a civilek nagy részének nem áll rendelkezésére megfelelő infrastruktúra. Ilyen esetben kétféle megoldás lehetséges: egyrészt – a civil referens koordinációja mellett – az önkormányzat gondoskodik megfelelő példányszámú nyomtatott anyagról, illetve az internetes postafiókkal rendelkező szervezetek részére az anyagok elektronikus formában való eljuttatásáról, másrészt ha már felállt egy civil ház, annak vezetője az ezzel járó teendőket kitűnően elláthatja. Ráadásul a civil ház kialakításánál fogva alkalmas a civilek ilyen jellegű tanácskozásainak lebonyolítására is.

Kétségtelenül a legkevesebb szervezéssel az az eset jár, amikor a kerekasztal műhelyeiből delegált egy-egy tag vesz részt az adott bizottság munkájában. Ilyenkor kevés ember tájékoztatását kell megoldani, és az anyagokat a civil tag részére elegendő a bizottsági tagokkal egy időben eljuttatni.

#### 2.4.2.1.3.2.4.A civil kerekasztal létrehozása, működése és szakmai munkája

Kerekasztal, tanácsadó fórum nem csak civil ügyekben és nem csak egyes önkormányzatoknál működik.<sup>505</sup> Létrehozása jól demonstrálhatja a lakosság és a civil szervezetek felé a civil ügyek önkormányzaton belül elfoglalt megkülönböztetett helyét.

A kerekasztal létrehozásakor legcélszerűbb egy véleménynyilvánító fórum jellegű testületet felállítani, amelynek ülésein szavazati joggal rendelkező, teljes jogú tagként vehet részt minden települési székhelyű vagy kerületben tevékenykedő, az önkormányzat civil nyilvántartásában magát regisztráltató civil szervezet.

A kerekasztal ülésezhet rendszeresen vagy eseti jelleggel – a gyakorlatban általában ez utóbbit szokták preferálni. A rendszeres ülésezés ugyanis egy idő után inkább nyüggé válik, hiszen annyi véleményezésre, megvitatásra váró civileket érintő téma nincs, ami a havi-kéthavi találkozókat indokolná. Praktikusabbnak tűnik ezzel kapcsolatban annak a generálklauzulának az alkalmazása, amely szerint a civil kerekasztal évenként/félévenként legalább egyszer, illetve szükség szerint ülésezik. Így lehetőség nyílik a civilek számára, hogy jelen legyenek a civil pályázatok kiírásakor/elbírálásakor, a civil koncepció esetleges módosításakor vagy más, környezet- vagy érdekvédelemmel, településrendezéssel vagy egyéb, civileket érintő kérdéssel kapcsolatos kérdés tárgyalásakor. Az eseti ülésezés mellett szól az is, hogy a műhelyek munkája, az esetlegesen felállítandó, pályázatok elbírálásában segédkező civil tanácsadó testület összehívása a kerekasztal üléseitől függetlenül is folyhat. Az is megfontolandó, hogy a közbeeső idő alatt az egyes szervezetek problémáikkal – amelyek egyenként gyorsabban is intézhetőek, mint egy rendes ülésen – elérhetik a civil referenst és a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármestert is.

Végiggondolandó, hogy a ki hívja össze, és ki vezesse az üléseket. Ez általában a polgármester vagy a civil tanácsnok feladata szokott lenni – mindkét esetben a civil referens hatékony közreműködése mellett.<sup>506</sup> A gyakorlatban több helyen próbálkoztak a civil szervezetek általi vezetéssel, ám hosszú távon minden ilyen kísérlet kudarcra van ítélve. Két okból: egyrészt a civil kerekasztal az önkormányzat és a civilek közös kapcsolattartási fóruma, nem csak a civil szektoré, ezt világossá kell tenni. Másrészt pedig az ülések megtartásához szükséges infrastruktúra és anyagi eszköz is az önkormányzatnál található. A kérdést inkább úgy kéne feltenni: az önkormányzaton belül kihez érdemes telepíteni ezt a hatáskört? A választ, véleményünk szerint, úgy találhatjuk meg, ha előbb megmondjuk, hogy az önkormányzatnál betöltött szerepénél fogva ki lehet a legmegfelelőbb partnere a semleges civil szektornak. A politikához nyíltan kötődő civil tanácsnok? Vagy az önkormányzati képviselő alpolgármester? Szerintünk nem. A legalkalmasabb személy a polgármester, mert bár valamely párt színében indulhat, de nem egy választókerület, hanem egy egész település választja meg. A legnagyobb legitimitációval tehát ő rendelkezik, és szerepénél fogva egyébként is a pártok fölé emelkedik. Ő a megfelelő partner, aki leginkább a civil szektor semlegességének őre lehet. Mellé – társelnököknek – egy személyt a civil szervezetek is jelölhetnek, aki a polgármester akadályoztatása esetén az üléseket vezeti (az összehívás joga viszont kizárólag a polgármesteré).

A kerekasztalon érdemes lehetővé tenni véleménynyilvánítási joggal rendelkező eseti meghívottak megjelenését is, akiket az elnök saját jogánál fogva, illetve a tagok javaslata alapján hívna meg időről időre. Bárki is vezesse ezeket az üléseket – a biztonság kedvéért –, (véleménynyilvánítási joggal) állandó meghívottként kell számolni a polgármesterrel, a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármesterrel, a civil tanácsnokkal, a civil ügyekkel

---

<sup>505</sup> Szociálpolitikai kerekasztal az Szt. alapján minden 2000-nél több lakosú településen működik (Szt. 58. § (2) bekezdés), Idősügyi Tanácsot pedig az Idősbarát Önkormányzat díj megalapítása óta egyre több önkormányzat hoz létre elsősorban az időseket tömörítő civil szervezetekre alapozva.

<sup>506</sup> A civil referens az ülések munkájába esetleg a kerekasztal titkáraként lenne leginkább beilleszthető.

foglalkozó bizottság elnökével, azokkal az irodavezetőkkel, akiknek szakterülete a kerekasztal legjelentősebb műhelyeinek tevékenységi körével egybevágh, illetve azokkal a referensekkel, akik munkájuk során szintén kapcsolatba kerülnek a civil kerekasztalnál részt vevő szervezetek egy részével.

A kerekasztalnak – mint az összes települési civil szervezetet tömörítő intézménynek – ahhoz, hogy hatékonyan működhessen, valamilyen elvek szerint kisebb egységekre kell bomlania. A tevékenységi kör szerinti felosztás az elsők között adja magát.<sup>507</sup> Erre tekintettel – akár egy támogatási rendeletben pontosan rögzített, tevékenységi köröket listázó katalógus alapján, akár az adott ülés összetételéhez igazítva, rugalmasan – érdemes tehát kollégium, munkacsoport vagy műhely – illetve bármely más tetszőleges – néven kisebb, szorosabban összetartozó köröket létrehozni a kerekasztalon belül, amelyek már teljesen önjáróak. Itt érvényesül a kerekasztalon belül az önszerveződés: a műhelyek ülésén az önkormányzat csak meghívottként vesz részt, üléseiket tetszőlegesen tartják, s csupán a kerekasztal felé tartoznak elszámolással az előző évi munkájukról.

E műhelyek – talán e megnevezés a legcélszerűbb, tekintettel arra, hogy ez emeli ki leginkább a résztvevők szakmaiságát – már sokkal mobilisabban működtethetők: könnyedén felhasználhatók a rendeltetéstervezetek véleményezésénél, az egyes irodai javaslatok, intézkedéstervezetek<sup>508</sup> kidolgozásánál, egy-egy tagjuk egyszerűen és gyorsan delegálható az egyes bizottságokhoz, illetve egy pályázatokkal kapcsolatos civil tanácsadó testületbe vagy bármely más helyre.

Megfontolandónak tűnik tehát valamilyen munkamegosztás kialakítása a nagy kerekasztal és műhelyei között. Talán a bizottságok és a képviselőtestület közötti munkamegosztással lehetne ezt leginkább párhuzamba állítani: az érdemi, a szakmai munka a műhelyekre marad, az elvi kérdésekben való döntés – civil koncepció, civil alap, nagyobb és hosszabbtávú tervek, a civil nap megrendezése, civil díjak odaítélése stb. – pedig a kerekasztalon történik.

Döntést kell hozni még, hogy kik is, mely szervezetek vegyenek részt szavazati joggal a kerekasztal ülésein és megbízatásuk mennyi időre szóljon. Mint fentebb már említésre került, a kerekasztal szavazati joggal rendelkező, teljes jogú tagja lehet minden települési székhelyű vagy az adott településen tevékenykedő, az önkormányzat civil nyilvántartásában magát regisztráltató civil szervezet. Az, hogy mely szervezet hol honos, illetve végez-e tevékenységet a településen, már a civil nyilvántartás felállításakor vizsgálat tárgyát képezte. A székhely megállapításánál érdemes lehet a bírósági nyilvántartásból kért kivonatot igazolás céljára felhasználni, a tevékenység helyénél pedig, mint ténykérdés megállapításánál elegendőnek tűnik a civil nyilvántartásra, illetve a települési szervezetek elmondására hagyatkozni. Az, hogy a képviselő küldésére jogosult civil szervezetek kit küldenek a kerekasztal üléseire, belső autonómiába tartozó kérdés, de a képviselő személyéről egy, a taggyűlés által elfogadott dokumentum vagy az adott taggyűlésről készült jegyzőkönyv kivonata szükségesnek tűnhet.

Hogy mennyi időre szól a képviselők megbízatása? Bizonyos tekintetben ez is belső autonómiába tartozó kérdés,<sup>509</sup> és mivel csupán egy túlnyomórészt véleménynyilvánító testületről van szó, nem látszik szükségesnek a maximális szigorúság. Ehelyett évente vagy

---

<sup>507</sup> Természetesen más felosztások is elképzelhetőek, így jogi forma szerint; jogállás szerint; területi alapon; az önkormányzathoz való viszony figyelembe vételével: együttműködési megállapodással rendelkezők és nem rendelkezők stb. E kategóriák azonban, amellet, hogy nem életszerűek, többségükben még igen diszkriminatívak is.

<sup>508</sup> Például: turisztikai koncepció, időügyi koncepció, esélyegyenlőségi terv, sőt – a legfontosabb – a civil koncepció aktualizálása. A civil koncepció megalkotása azért nem a kerekasztal vagy műhelyei feladata, mert ezen formákat – véleményünk szerint – pontosan e koncepció hozza létre.

<sup>509</sup> Az éves-másfél éves képviseleti megbízatáson belül a szervezetek tetszőlegesen cserélgethetnék képviselőiket – természetesen az új képviselő köteles lenne dokumentumokkal alátámasztani, hogy adott időponttól valóban ő a szervezet képviselője.

másfél évente újra érdemes bekérni egy bírósági kivonatot, illetve megvizsgálni az adott időszak alatt a szervezet településen végzett tevékenységét. Ez utóbbi módszer vonatkozhat a civil közösségekre is, amelyek – jogi személyiség híján – szintén csak tevékenységük alapján ítélték meg. Végiggondolható, de elsősorban nem tűnik szükségesnek egy időbeli korlát felállítása, azaz hogy csak az egy vagy két éve megalakult, illetve aktívan működő szervezetek vehetnek csak részt a kerekasztal munkájában.

Végezetül fontosnak látszik még pár eljárási szabály megemlítése: a.) a kerekasztal számára mindenképpen szükséges lehet egy az alapvető szabályokat tartalmazó általános ügyrend elkészítése, amelyet a kerekasztal alakuló ülése egyszerű többséggel fogadna el; b.) a kerekasztal ülésén a szavazati joggal rendelkezők egyszerű többséggel, határozati formában döntenek; c.) a kerekasztal akkor határozatképes, ha a szavazati joggal rendelkező tagok legalább negyede jelen van;<sup>510</sup> d.) a kerekasztal ülései nyilvánosak; e.) a kerekasztal üléseiről készült jegyzőkönyvek alapján a képviselő-testületet a következő ülésén tájékoztatni kell a kerekasztal legutóbbi tanácskozásán történetéről.

#### *2.4.2.1.3.2.5. Civil szervezetek a képviselő-testület ülésén*

E terület azon kevés közé tartozik, amelyről hazai kutatók már valamilyen irányból foglalkoztak.<sup>511</sup> Részletes elemzésbe azonban nem csupán emiatt nem bocsátkozunk, hanem mert azt gondoljuk, hogy ez a lehetőség a jelenlegi átpolitizált légkörben csak másodlagos formája lehet az érdekképviseletnek és a kapcsolattartásnak. Gondban vagyunk továbbá az adatokkal is, mint az hamarosan kiderül, nincs ugyanis ma az országban a civil szervezetek valós számát megközelítő adat, így bármilyen, nem saját magunk által készített adatsor téves következtetésekre vezetne.

Annyit azonban meg kell jegyeznünk, hogy véleményünk szerint nem zárható ki, hogy egyszer talán az a modell válik általánossá, hogy a képviselő-testület a hazai települések többségén az SZMSZ-ben az adott település összes civil szervezetének képviselője számára megnyitja a részvétel lehetőségét, és ezzel a civil kerekasztal voltaképpen a testületbe olvad. Valószínűbb azonban az, hogy ha eljön erre az idő, inkább a kerekasztal delegáltjai fognak helyet kapni a testületi üléseken, és így egyfajta második nyilvánosság, helyi szintű civil második kamara alakulhat ki közmegegyezésre.<sup>512</sup>

#### *2.4.2.1.4. A kommunikáció biztosítása, mint a kapcsolatrendszer egyik lényegi eleme*

Az önkormányzat – mint a kerületi információk gyűjtőhelye – igen jelentős, pénzben nem mérhető támogatást is tud nyújtani a civil szervezeteknek. Erre a civileknek szükségük is van, hiszen a civil szektor megerősítése nem csak pénzbeli tényezőktől, de az egyes szervezetek közötti együttműködéstől, kapcsolatrendszerük kiépülésétől is függ. E folyamatban az

---

<sup>510</sup> Ennél magasabb küszöböt nem szabad előírni, mert a hatékony működés gátjává válhat. A kerekasztal lényege ugyanis a közös kommunikáció, az együttműködés. Ehhez viszont felesleges a teljeskörű részvétel, viszont elengedhetetlen a lehetőség biztosítása. Vagyis bárki eljöhét, de a munkát a hiányzások ne akadályozzák.

<sup>511</sup> KÁKAI 2005., IGNITS 2006.

<sup>512</sup> A jelenlegi helyzet elemzésétől azonban következetesen elzárkózunk, mert gyakorlati tapasztalataink azt mutatják, hogy mind a fővárosban, mind pedig a vidéki városokban az ilyen jogosítványok biztosítása elsősorban aktuálpolitikai és nem szakmai érdekek mentén történik, s ezt szakmai alapon elemezni nem tudjuk. Csak egyetlen példát nevesítenénk, azon túl, hogy többet is említhetnénk. A XVII. kerületben az SZMSZ alapján kizárólag polgári köröket hívott meg a testületi ülésekre a jobboldali többségű testület, és az ottani civil referens előadása alapján ők képviselik az egész kerület civil szektorát. Vö.: 2007. szeptember 15-i konferencia, Dunai Mónika előadása.



önkormányzatnak döntő szerepet kell vállalnia, mégpedig saját kommunikációs csatornáinak bizonyos fokú átengedése, illetve az önálló civil csatornák létrejöttének elősegítése révén. Bár valószínűleg hihetetlenül hangzik, az önkormányzati csatornák használatára valójában csak ideiglenesen van szükség. Ha ugyanis a civilek megerősödnek, saját maguk akarják majd átvenni az egész rendszer működtetését, addig pedig e területen csupán bábáskodásra van szükség. A konfliktust tehát nem az fogja okozni – legalábbis civil részről nem –, hogy a civilek kisajátítják az önkormányzati kommunikációs csatornákat, hanem inkább az, hogy egy idő után leválva róla, saját elképzeléseik szerint akarnak majd újakat létrehozni, ami viszont megterhelheti majd a civil szféra-önkormányzat közötti partneri viszonyt.

#### *2.4.2.1.4.1.A kommunikációs csatornák*

Az önkormányzat birtokában lévő, a civilek érdekében felhasználható kommunikációs csatornák közül terjedelmi okok miatt itt most csak néhányat említenénk pár példával: a.) nyomtatott sajtó heti, havi, éves periodikái (civil oldalak, civil szervezetek programjairól szóló beszámolók, civil szervezeteket érintő jogszabályváltozások, pályázatok (civil tárcarovat), 1%-os közlemények); b.) helyi televízió (rövid heti civil percek, civil 1%-os kampányhirdetések,<sup>513</sup> teletext); c.) internet – civil portál (internetes, naprakész civil adatbázis, ingyenes felület minden civil szervezetnek); d.) internet – e-mail (pályázati értesítő, civil hírek); e.) mobiltelefon (kedvezményes civil kártyacsomag önkormányzati részvétellel (települési civil flotta).

#### *2.4.2.1.4.2.A csatornák működtetése*

A csatornák működtetése természetesen önkormányzati irányítást kíván, de az anyaggyűjtésbe, később esetleg a szerkesztésbe is, érdemes lehet minél szélesebb körben bevonni a civil szervezeteket.

Az önkormányzaton belül az irányítás a civil koncepcióban rögzített struktúrának megfelelően kerül az egyes személyekhez, illetve testületekhez, itt sok variáció lehetséges. Saját véleményünk, hogy ezek közül a szakmai oldalra helyeznénk ismét hangsúlyt, így például a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármestert előnyben részesítenénk a civil tanácsnokkal szemben, a koordinációt pedig a civil referens feladatává tennénk, együttműködésben a különböző médiumokért felelős köztisztviselőkkel.

#### *2.4.2.1.4.3.A működtetés költségei*

A civil politika talán legolcsóbb részét a kommunikációs csatornák működtetése jelenti. A nyomtatott sajtó valamilyen formája szinte minden településen létezik, ezen belül egy civil oldal/civil tárca elkülönítése nem okozhat gondot vagy többletköltséget. Még egyszerűbb a helyzet a települési tévé műsoridejének meghatározásánál vagy az önkormányzati portál átalakításánál.

#### *2.4.2.1.4.4.A pártatlanság követelménye, a függetlenség biztosítása*

---

<sup>513</sup> Itt például az önkormányzat tisztviselői, a települési közelet ismert személyiségei (pap, díszpolgár stb.) külön is érvelhetnének 1-1 percben, miért is ajánlják a település lakosai adójuk egy százalékát a helyi civil szervezeteknek.

A kommunikációs csatornák kiépítése és működtetése során két dologra, mint alapelvekre figyelemmel kell lenni, ezek pedig a pártatlanság és a függetlenség. E két fogalom általában is a civil politika fő mottója lehetne, itt mégis érdemes őket külön kiemelni. Pártatlanságra elsősorban a pártokhoz csatlakozó szatellit-szervezetek miatt van szükség. Megakadályozni ugyan nem lehet, hogy a politikai erők egyesületi formába szerveződjenek, arra viszont van lehetőség, hogy a sajtóban és a médiumokban ennek ellenére egyenlő eséllyel rendelkezzenek, és ugyanakkora súlyuk lehessen. Ez elsősorban önmérséklet kérdése.

A függetlenség mind ideológiailag, mind anyagilag erre az alapra épülhet rá. A civilek – a pluralitás talaján állva – el kell, hogy mondhassák véleményüket, bármilyen irányzathoz állnak is közel. Ezt az ideológiai függetlenséget pedig nagymértékben elősegítheti az anyagi függetlenség megteremtése, tehát az, hogy egy esetleges önálló, közös civil orgánushoz a civil alaptól vagy esetleg a költségvetésben külön sorról juthassanak támogatáshoz.

#### *2.4.2.1.5.A civil ház*

A civil ház nem más, mint olyan épület helyiség, amely a települési civil szektor programjai mellett az egyes szervezeteket is befogadja. Közösségi szintér és a működés alapfeltétele egyszerre. Tehermentesíti a közösségi házakat egyfelől, másfelől pedig felszabadítja a szervezetek között esetlegesen szétosztott irodákat és más ingatlanokat. A civil ház létrehozása tehát valamennyi település érdeke. Mégis, mivel felállítása és fenntartása jelentős költségekkel járhat, a gyakorlatban több áthidaló megoldás is kialakult.

Elsőre talán futurisztikus minden nagyobb, mondjuk 20 ezer fő feletti település számára előírni egy ilyen intézmény létrehozását, de ha megtörténne, nem jelentene megoldhatatlan feladatot. Összevont iskolák, s kihasználatlan, eladhatatlan épületek, melyek általában jól megközelíthetőek, kiválóan alkalmasak e célra. Különböző pályázati pénzek is rendelkezésre állnak, s egy ilyen intézménynek csak előnyére válik, ha mondjuk kistérségi összefogásban, esetleg a vállalkozók tömörítésére is szolgál. Ha pedig már több település összefogásában épül, esetleg idecsábítható más intézmény, szervezet is, amely működéséből adódóan közeli kapcsolatban áll a civilekkel, s így a fenntartás költségei is csökkenthetők.

Nézzük most végig a gyakorlati megoldásokat röviden.

##### *2.4.2.1.5.1. Civil szoba*

A formák közül talán a legkevesebb ráfordítást egy civil szoba kialakítása igényli. Nem szükséges hozzá más, csupán egy iroda íróasztalokkal és 3-4 számítógéppel, internet-hozzáférés, telefon, fax (mindez természetesen ingyenes használatra, de kóddal és bontott számlával), lapolvasó, laminálókészülék és egyéb irodaszerek, egy fából készült postafiókrendszer, ahová a civileknek címzett leveleket szétszortírozzák. Ezeken az alapszolgáltatásokon túl kisebb ráfordítással előfizethető pár újság, és kialakítható egy 20-30 kötetes könyvtár is. *Előnye*, hogy bárhol létrehozható, akár egy hivatalban (ez a célszerűbb az iroda berendezésének védelme és a kulcsok felvételi rendjének leegyszerűsítése miatt), de bármilyen más épületben is (pl.: művelődési ház). A szoba elhelyezésével – pl.: civil szoba kialakítása egy vállalkozók által használt épületben – elősegíthető a civil élet fellendülése. *Hátránya* viszont, hogy csak a legalapvetőbb, a civil szervezetek ügyintézéséhez feltétlenül szükséges szolgáltatásokat képes nyújtani, s azt is csupán pár szervezetnek. Ezenkívül az igénybevétel nagysága miatt az eszközök gyorsabb amortizációja és – ha az irodát pl. egy hivatalban valósítják meg – tumultus és állandó összeütközések várhatóak. Olyan helyen

érdemes létrehozni, ahol viszonylag kevés felhasználó jut egy irodára, például egy kisebb városban. Elméletileg egy nagyobb településen akár több szoba is kialakítható, de ez tulajdonképpen a civil szervezetek egy bizonyos létszáma felett már csak az erők szétforgácsolását eredményezi.

#### *2.4.2.1.5.2. Művelődési központ, mint civil ház*

Egy vagy két – a település nagyságától és fekvésétől függően – művelődési ház átalakítása vagy ugyanennyi civil szolgáltató központ kialakítása már gazdaságosabb vállalkozásnak tűnik. A két intézmény: művelődési ház és civil szolgáltató központ (amit általában a negyedik formával összekeverve szintén civil házként emlegetnek) sokban hasonlítanak egymáshoz. A különbség csupán annyi, hogy a civil szolgáltató központ profiltisztán a civil szektor igényeit hivatott kiszolgálni, míg a művelődési ház esetében ez csupán egy<sup>514</sup> feladat a sok közül.

A művelődési házak esetében adott egyrészt a település kulturális intézményhálózata a hozzá tartozó infrastruktúrával, másrészt pedig programjaik és tevékenységük, valamint a kialakított kommunikációs csatornák révén a civil szféra egy részét már magukhoz kötötték (kialakult kapcsolatrendszer). A művelődési ház előnye azonban hátrány is egyben: tevékenységi köre kulturális feladatok ellátására, lakossághoz közvetítésére, illetve a lakossági igénynek megfelelő szabadidős, ismeretterjesztő és egyéb feladatok végzésére korlátozódik, nem pedig a civil szervezetek igényeinek teljeskörű kielégítésére. Ha viszont a fenti feladatkörbe egyes civil szervezetek tevékenysége és célkitűzései beleillenek, úgy – katalizátorként – a művelődési ház nagy segítséget jelent egy település civil életének felélénkítésében. Így pl.: táncegyüttesek számára próbahelyiség biztosítása, de nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a civil szervezeteknek csupán egyik fajtáját alkotják az akár a néptáncal is foglalkozó sportszervezetek, amelyek ráadásul nagyrészt más jellegű tevékenységet is ellátnak (pl.: hagyományápolás, ismeretterjesztés).

Mindezek alapján a művelődési házakba csupán a civil szervezetek működését, ügyintézését megkönnyítő szolgáltatások telepíthetőek (azaz érdemes bennük egy-egy civil szoba kialakítása), de feladatkörénél fogva alkalmatlan közgyűlések, tárgyalások, nagyobb rendezvények lebonyolítására, pedig a civilek nagy része nem csupán vagy elsősorban nem az ügyintézéssel bajlódik, hanem a helyiséghiánnyal. Másképpen szólva: ha a művelődési házat civil házzá is tesszük, a „művház-funkció” elnyomja a civil házból adódó feladatok ellátását.

Így ha művelődési ház átalakítására vagy egy – a következő pontban elemzett – civil szolgáltató központ kialakítására kerül sor, a nagyobb határfok elérése érdekében érdemes ezeket nagyobb számú bérelhető ingatlan kialakításával és civilek számára elérhetővé tételével kombinálni.

#### *2.4.2.1.5.3. Civil szolgáltató központ*

A civil szolgáltató központ tehát egy kifejezetten a civil szektor igényeinek szolgálatába állított, ennek megfelelően átalakított épület. Berendezése hasonlíthat egy művelődési házéra, amennyiben kialakítható benne egy színpad is, de szükség van egy nagyobb térre, teremre, ahol akár pár száz fős rendezvények tartására is lehetőség nyílik. Kialakítható benne több iroda is, lehetőség szerint, és ennek függvényében ezeket a szervezetek egyenként vagy

---

<sup>514</sup> A Kmt. által viszont kihangsúlyozott feladat.

többen megosztva használhatják.<sup>515</sup> Emellett szükséges még a már fent, a civil szoba kapcsán említett eszközök beszerzése, könyvtár és megfelelő minőségű mosdó kialakítása. Ha lehetséges, érdemes a szolgáltató központ körül kertet vagy parkot is létrehozni.

#### 2.4.2.1.5.4. *Civil ház*

A civil ház tulajdonképpen ötvözi a civil szolgáltató központ által nyújtott szolgáltatásokat a (kedvezményesen) bérelhető helyiségekkel. Ez az intézmény valóban, nevének megfelelően a civilek háza. Egy olyan épület, amelyben a civil szervezetek nem csak dolgozni tudnak, de otthon is találnak, és mivel mindez egy helyen van, ez a megoldás a civilek erejét, energiáját is kíméli, sőt egy helyen koncentrálja.

Voltaképp a civil háznak nincs alternatívája, ideiglenes áthidaló megoldások vannak, mivel – s ez *hátránya* – létrehozása igen sokba kerül. Az összeg egy része azonban pályázatok útján előteremthető. Létezhetnek továbbá speciális problémák, helyzetek is (például a település szerkezete), amelyek egy ilyen komplexum létrehozását megnehezítik. Ezeket a problémákat, valamint egy kerületi civil ház kialakításánál figyelembe veendő tényezőket vizsgáljuk az alábbiakban.

#### 2.4.2.1.5.5. *A civil ház fekvése*

Bármelyik formáját valósítja is meg az önkormányzat, a civil ház elhelyezése, megközelíthetősége nagyban befolyásolja a sikerét és azt, hogy mennyire képes betölteni küldetését.

Az épület elhelyezésénél az alábbi szempontokat feltétlenül szükséges figyelembe venni: a.) megközelíthetőség (tömegközlekedés, parkolási lehetőség); b.) a civil szervezetek tagságának heterogén összetétele (nyugdíjasok, ingázók stb.); c.) sajátos településszerkezet (több központ létezése); d.) a civil ház formája

Olyan ingatlant kell tehát találni, amely e négy követelménynek leginkább eleget tesz.

#### 2.4.2.1.5.6. *A civil ház funkciói, helye a települési intézményrendszerben*

A civil ház funkcióit elsősorban a formája befolyásolja. Nyilvánvalóan civil szoba esetén nincs szükség újabb ember bevonására, a szoba működtetése (ha művelődési házban jön létre, a művelődési ház vezetőjének vezetésével) a civil referens felügyelete alatt maradna. A maradék három esetben azonban szükség van egy vagy több elhivatott, lelkes emberre, akik vezetőként állnak az intézmények élén, valamint egy-két fő karbantartóra, portásra, mint segédszemélyzetre, a megfelelő működés biztosításához. Mindenesetre bármelyik változat valósul is meg, az intézmény élén álló személynek elég széles játéktere marad majd arra, hogy önállóan alakítsa és formálja a kerület civil életét. Éppen ezért kreatív és a civilek által is elfogadott személyre (személyekre) lenne szükség, jogi, művelődésszervező vagy művelődési menedzser végzettséggel.

A civil ház felállításával az eddig a polgármesteri hivatalon belüli, kapcsolattartás körébe tartozó feladatok egy része kikerül a hivatalból. Az intézményvezető tulajdonképpen átvinné a jelenleg elvileg a civil referens munkakörébe tartozó feladatok egy részét, tehát: a.) a rendezvények szervezését, koordinálását; b.) a szolgáltatások (civil kártya) megszervezését; c.) felmérések, kérdőívek készítését; d.) a civil nap és más közös programok megszervezését.

---

<sup>515</sup> Megfontolandó például, hogy a csepeli civil ház kb. 10 m<sup>2</sup>-es irodáját – és a benne lévő két, jól felszerelt, új számítógépet – mintegy 30 civil szervezet használta felváltva 2004-ben!

A referens feladata tulajdonképpen így a társadalmi kapcsolatok valóban önkormányzati része maradna: a.) a civilek számára pályázatok kiírása; b.) a kerekasztal működtetése; c.) az önkormányzat civil adatbázisának fejlesztése és karbantartása; d.) az internetes civil portál fejlesztése; e.) a civil kommunikációs csatornák megteremtése; f.) kapcsolattartás a helyi civil szervezetekkel és a tisztségviselők képvisellete az egyes civil rendezvényeken; g.) a civil díj kiírásában való részvétel,

## 2.5.Összegzés

A közigazgatás-civil szektor közti kapcsolatrendszer elméletét áttekintő rész végére értünk. Több esetben ismét új, az olvasó számára talán szokatlan megközelítést alkalmaztunk. Így próbáltuk például a megszokottól eltérően értelmezni – vagy inkább újraértelmezni – a civil szektor fogalmát, s megvonni az e körbe tartozó formák határait, megtalálni a bennük közös lényegét, és az őket egyedivé tévő eltéréseket. Nem állítjuk, hogy igazunk van, véleményünk egy a sok közül, amelynek alakulásában a gyakorlat, valamint a közigazgatáscentrikus szemlélet játszott szerepet.

Áttekintettük a jogi szabályozást, formáit, tartalmát, központi és helyi szabályozóit, s megállapíthattuk, hogy mind a kapcsolatrendszerre, mind a civil szektorra magára vonatkozó szabályozás töredezett, ellentmondásoktól terhelt.

A közigazgatás központi és helyi szintjén ráadásul eltérően közelítettek, közelítenek a problémákhoz. A törvényalkotásban a '90-es évek második felétől látható, hogy a civil szervezetek szerepét kezdik felfedezni. Kapcsolatépítés helyett azonban a civil szervezetek státuszát, a civil szektort erősítő törvények születnek, s máig nem tudjuk, lesz-e vajon országos civil érdekképviselő vagy létrejön-e egyáltalán a közigazgatás-civil szektor közti kapcsolatrendszer bármilyen intézményes formája. Helyi szinten a közigazgatás az évek során viszont pontosan ellentétes irányban mozgott. A rendszerváltás óta kijelölte útját az Ötv., talán ezért is indult meg elsősorban az önkormányzatoknál a települési kapcsolatrendszerek kiépítése. Jelenleg emellett a helyhatóságok mintha a civil szektor erősítését is felvállalták volna, hiszen támogatási rendszerek kialakításába fogtak, és több helyen beengedték a civil szervezetek a helyi sajtóba.

Nyugodtan mondhatjuk, hogy a civil szektorral kapcsolatban a magyar közigazgatás – talán nem is tudatosan – ebben a két irányban mozog: civil szektor erősítése, másrészt pedig ezzel az erősödő civil szektorral kapcsolatok építése. Egyes irányok eltérő súllyal jelennek meg a közigazgatás különböző szintjein – a koordináció, a szintek közti kommunikáció és nem utolsósorban a közép- és hosszútávú világos célok és elképzelések kijelölése a rendszerváltás óta hiányzik, illetve várat magára. Igaz is, amíg nem létezik egy országos civil érdekképviselő, sőt: amíg nem tudjuk, hogy például a mai napon az országban hány civil szervezet működik ténylegesen, célokról és elvárásokról sem lehet – de felesleges is – kommunikálni. Valóban, de e hármas (koordináció, kommunikáció és célok) a közigazgatáson belül is hiányzik, s ezzel nehéz vitatkozni.

Az elméleti részben éppen e hiányosságokat kívántuk feltárni, miközben egyúttal egy lehetséges vázát is kívántuk adni az intézményrendszernek, s összegzését és áttekintését a jogszabályoknak. Eközben, ha a szükség úgy hozta, törekedtünk a gyakorlatban felmerülő problémák tisztázására, s vitába szálltunk egyes hangosan és sokszor ismételt, de véleményünk szerint felületes elképzeléssel.

Csakúgy, mint az önszerveződéstörténeti résznél, bízunk benne, hogy véleményünk vitákat generál, s így hozzájárul a problémák tisztázásához, a célok és elvárások kikristályosodásához és egy egységes alapokon nyugvó, ugyanakkor a helyi sajátosságokat is figyelembe vevő gyakorlat kialakulásához.

### 3.A közigazgatás és a civil szektor közti kapcsolatrendszer gyakorlata

A kapcsolatrendszer elméletét hosszasan elemezve átfogó képet vázoltunk a jogi szabályozásról, a civil szervezetek összetételéről, a közigazgatás különböző szintjeinek civil szektorral kapcsolatos feladatairól és hatásköreiről, valamint bemutattuk a kapcsolatrendszer leggyakrabban előforduló intézményeit, elemeit. Nem tértünk ki azonban még arra, hogy helyi szinten e rendszer felépítésének kulcsa a civil nyilvántartás felállítása. S nem utaltunk arra sem, hogy az országos állapotokat nézve is itt van a titok nyitja, egyúttal pedig a jelenlegi helyzet rákfenéje. Nem tudjuk ugyanis, hogy a ma pontosan hány szervezet működik ténylegesen az országban, a megyében, illetve a települések többségében. Tizennyolc éve megelégszünk a cinkos összekacsintással, hogy hát milyen szép nagy civil szektorunk van nekünk a bírósági nyilvántartás vagy a Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban: KSH) nyilvántartása alapján! Tizennyolc éve publikálnak sokan tanulmányokat, állítanak vehemensen tényeket, és hoznak meg döntéseket ezekre az adatokra alapozva, amelyek a legenyhébb becslések szerint is mintegy 15000 darabos eltérést takarnak!<sup>516</sup>

Ne vágjunk azonban a dolgok elébe! E fejezetet tehát a hiteles civil nyilvántartás hiányával, valamint más jellegzetes, a szakmai munkát befolyásoló tényezővel kezdjük, mert a gyakorlatra ezek nyomják rá leginkább a bélyegüket, majd pedig a hazai legjobb gyakorlatokat mutatjuk be önkormányzati és minisztériumi szinten. Ezt követően egy országos kutatásunk során fellelt települési önkormányzatok civil rendeleteinek tartalmát hasonlítjuk össze, végül pedig egy immár öt éve zajló modellkísérlet: a Budapest XVIII. kerületi önkormányzat civil kapcsolatrendszerének bemutatásával zárjuk áttekintésünket.

#### 3.1.A gyakorlat buktatói

##### 3.1.1.A civil szervezetek számáról

A kormányhatározathoz tartozó szakmai háttéranyag a következőképpen fogalmaz: „[j]elenleg a civil szektor pontos mérete nem ismert, a civil szervezetekre vonatkozó nyilvántartások eltérő számú szervezetet tartanak nyilván. A Központi Statisztikai Hivatal nyilvántartása szerint 52 ezer szervezet működött 2004-ben. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala által vezetett névjegyzék szerint jelenleg 76 ezer szervezet működik.”<sup>517</sup> A két adat eltérése 24 ezer darab, igaz, az adatfelvételek között három év telt el. Mi okozza ezt az eltérést? Mikortól létezik? Milyen a jogszabályi háttér? Miért van két adat? Melyiknek higgyünk? Ezek az első gondolatok, ha egy grafikont vagy táblázatot tartalmazó, civil szektorral foglalkozó tanulmányt kezünkbe veszünk. Próbáljuk meg ebben a sorrendben kíváncsiságunkat kielégíteni, s ezt követően véleményt alkotni!

---

<sup>516</sup> Nemoda István, az SZMM Társadalmi Párbeszéd és Civilkapcsolati Főosztály főosztályvezetőjének véleménye. 2008. 04. 21.

<sup>517</sup> Vö.: kormányhatározat háttéranyaga 6.o.

### 3.1.1.1. Az eltérés oka

A nyilvántartások pontatlanságára már régebben felhívták a figyelmet, a javaslatok azonban visszhang nélkül maradtak.<sup>518</sup> Két külön szerv vezet nyilvántartást jelenleg Magyarországon a civil szervezetekkel kapcsolatban, de a nyilvántartott adatok összetétele, felvétele és jogi háttere egyaránt különbözik. Mindkét esetben indokolható az adatbázis létezése, hiszen az adott szerv feladatainak ellátását segíti elő.

A bírósághoz, azon belül is a megyei bírósághoz tartozik elsődlegesen a civil szervezetek (pontosabban: a társadalmi szervezetek) nyilvántartásba vétele,<sup>519</sup> ebből következően pedig egy nyilvántartás vezetése is.<sup>520</sup> Már itt visszautalunk a társadalmi szervezetek és a civil szervezetek fogalmának eltérő tartalmára, tehát még ha semmi más problémánk nem lenne a nyilvántartással, az általunk körvonalazott civil szektor definíció pontos nagyságára segítségével is maximum csak következtetni tudnánk.

A KSH feladata elsődlegesen „*adatfelvételek megtervezése, adatok felvétele, feldolgozása, tárolása, átadása, átvétele, elemzése, közzélése, közzététele és védelme*”<sup>521</sup>, ennek keretében pedig természetesen a civil szervezetek számára vonatkozó adatgyűjtéseket is folytat. Civil szervezetek alatt itt non-profit szervezeteket értenek, s ezeket statisztikai, illetve nemzetgazdaság-statisztikai szempontból elemzik. A gyűjtőkörhöz tartoznak: az alapítványok, közalapítványok, egyesületek, közttestületek, érdekképviseltek, közhasznú társaságok, nonprofit intézmények.<sup>522</sup>

A két lista eltérő adattartalma tehát egyrészt a különböző feladatokból, másrészt pedig a különböző szemléletmódból adódik. A bíróság ugyanis jogszabályok, a KSH pedig jogszabályok, illetve elméleti anyagok alapján dolgozik.

### 3.1.1.2. Mikortól létezik?

Ez egy érdekes kérdés. Tömörségre törekedve csak annyit jegyzünk meg, az adatbázisok elszakadása a valóságtól véleményünk szerint a nyilvántartással kapcsolatos közigazgatási hatáskörök megszűnésére datálható, 1945 utánra. Persze, mint erre már utaltunk, a korábbi anyagok is eltérőek és hiányosak, de ezek – meggyőződésünk szerint – korrigálható eltérések. Magyarán: akkoriban tudták, hogy kit, mit és miért tartanak nyilván. Annál kínosabb a jelenlegi helyzet, mert erre most hirtelen nem tudunk válaszolni.

A rendszerváltást követő első adatsorokban (1989-1990-ből) az eltérés már megtalálható, bár akkor még megpróbálták megmagyarázni.<sup>523</sup> Az évek során azonban az olló szétnyílt, s most ott tartunk, hogy az eltérés nagyjából azonos a tíz évvel ezelőtti szlovák civil szektor nagyságával.<sup>524</sup>

---

<sup>518</sup> BALOGH et al. 2003.

<sup>519</sup> Így az egyesületeké, a szakszervezeteké, tömegmozgalmaké, pártoké, tűzoltó egyesületeké, vadásztársaságoké, valamint az alapítványoké és közalapítványoké is. Bővebben l.: 2. fejezet.

<sup>520</sup> Vö.: Etv. 4. § (1) bekezdés: „*A társadalmi szervezet megalakulását követően kérni kell annak bírósági nyilvántartásba vételét. A társadalmi szervezet nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha alapítói az e törvényben előírt feltételeknek eleget tettek. A társadalmi szervezet a nyilvántartásba vétellel jön létre.*”

<sup>521</sup> Vö.: a statisztikáról szóló 1993:XLVI. törvény 6. § (1) bekezdés a.) pont.

<sup>522</sup> BALOGH et al. 2003. 6-7. Itt is felhívjuk a figyelmet arra, hogy sem a közttestület, sem a közhasznú társaság nem civil szervezet.

<sup>523</sup> Vö.: BALOGH et al. 2003. 25.

<sup>524</sup> Ezt csak viszonyításképpen közöltük. Az adatra l.: KÁKAI 2004. 60.

### 3.1.1.3. A jogszabályi háttér

A pontosság kedvéért tekintsük át néhány jogszabályt, amely a két, nyilvántartást vezető szerv hatáskörét szabályozza.

#### 3.1.1.3.1. A bíróságok

A bíróságok társadalmi szervezetekkel kapcsolatos feladatairól az Etv-ből kaphatunk tájékoztatást. A nyilvántartásba vétel, a nyilvántartás vezetése a megyei, fővárosi bíróság feladata.<sup>525</sup> Az adatokat számítógépre kell felvinni.<sup>526</sup> A törvény a nyilvántartás adattartalmának pontos meghatározását miniszteri hatáskörbe utalja,<sup>527</sup> azonban a képviselő nevének és lakóhelyének rögzítését törvényi szinten írja elő.<sup>528</sup> A nyilvántartás – bizonyos személyes adatok kivételével<sup>529</sup> – nyilvános, abba bárki betekinhet.<sup>530</sup>

A törvény rendelkezik az adatbázis frissítéséről is és – többek eltérő véleménye ellenére – azt is megmondja, hogy a már nem működő szervezetekről hogyan, ki által szerezhető be információ. Az adatbázis frissítésére nézve az Etv. az önkéntes bejelentés talaján áll: „[a] nyilvántartásba bejegyzett adatok változását - a változástól számított hatvan napon belül - a bíróságnak be kell jelenteni...”<sup>531</sup> Nyilvánvalóan ez a leggyengébb pontja a konstrukciónak, hiszen ha a közös cél mögül kifogy az ember, a szervezet egyszer csak eltűnik, s csak a bírósági iratok meg egy holt bankszámla, amely majd megszüntetésre kerül, marad utána. Igen ám, de az Etv. arra is utal, hogy ezt a helyzetet el kellene kerülni. A törvény 14. §-a szerint „[a] párt kivételével a társadalmi szervezet működése felett az ügyészség a reá irányadó szabályok szerint törvényességi felügyeletet gyakorol. Ha a működés törvényessége másképpen nem biztosítható, az ügyész a bírósághoz fordulhat.” A bíróság pedig az ügyész keresete alapján többfajta intézkedést is tehet, itt csupán az utolsó pontot említenénk – hozzátéve, hogy ez a rendelkezés, mint kimutattuk, már jóval régebben is létezett a magyar joganyagban: „ [a bíróság] megállapítja a társadalmi szervezet megszűnését, ha legalább egy

<sup>525</sup> Etv. 15. § (1) bekezdés.

<sup>526</sup> Etv. 15. § (10) bekezdés.

<sup>527</sup> Vö.: a társadalmi szervezetek nyilvántartásának ügyviteli szabályairól szóló 6/1989 (VI.08.) IM rendeletet. A rendelet kötelezően és esetlegesen bejegyzendő adatok között különböztet. Kötelezően bejegyzendő adatok: a) nyilvántartási szám; b) lajstromszám; c) sorszám; d) a társadalmi szervezet nyilvántartásba vételéről szóló határozat száma, jogerőre emelkedésének napja; e) a társadalmi szervezet neve; f) a társadalmi szervezet székhelye; g) a társadalmi szervezet képviselőjének neve; h) a társadalmi szervezet képviselőjének lakóhelye; i) a társadalmi szervezet célja, valamint célja szerinti besorolása; j) az alapszabály kelte; k) áttétel, felfüggesztés, megszűnés. Esetlegesen bejegyzendő adatok: **az alapszabály módosítása esetén:** aa) az alapszabály módosításának időpontja; ab) a módosítás nyilvántartásba vételéről szóló határozat száma, jogerőre emelkedésének napja; **b) közhasznú jogállás megszerzése esetén:** ba) a közhasznú jogállás megszerzésének időpontja; bb) közhasznúsági fokozat; bc) a közhasznú jogállás módosításának, törlésének időpontja; **c) társadalmi szervezet szervezeti egysége jogi személlyé nyilváníttatása esetén:** ca) a jogi személy szervezeti egység neve; cb) a jogi személy szervezeti egység székhelye; cc) a jogi személy szervezeti egység ügyintéző és képviselői szervének neve; **d) társadalmi szervezetek szövetsége nyilvántartásba vétele esetén:** da) a társadalmi szervezetek szövetségét létrehozó társadalmi szervezetek neve, székhelye, nyilvántartási száma. Vö.: rendelet 1. számú melléklet.

<sup>528</sup> Etv. 15. § (8) bekezdés.

<sup>529</sup> Etv. 15. § (8)-(9) bekezdés.

<sup>530</sup> Etv. 15. § (8) bekezdés.

<sup>531</sup> Etv. 15. § (7) bekezdés első fordulat. Az alapítványokra nézve hasonlóan rendelkezik a Ptké. II. 91/A. § (5) bekezdése.



*éve nem működik vagy tagjainak száma tartósan az e törvény által megkívánt létszám alatt van.*<sup>532</sup>

Vagyis: az Etv. bár a nyilvántartás változásaival kapcsolatban egy nagyon liberális, hosszú határidőn belüli, önkéntes bejelentést szabályoz, az ügyészség feladatává teszi a társadalmi szervezetek ellenőrzését. Ez utóbbi konkrétan nincs benne a törvényben, de következik a 16. § (2) bekezdésének előbbieken citált e.) pontjából, hiszen csak úgy tud megállapítani valamit, ha utána megy, kezdeményez, magyarul aktívan cselekszik. A bírósági nyilvántartás jelenlegi állapota tehát legalább felerészben az ügyészség hozzáállásának köszönhető.

Ugyanakkor meg kell említenünk, hogy az adatszolgáltatás elmaradásának nem csak kollektív, a szervezetet érintő, hanem személyi jogkövetkezményei is lehetnek. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) kormányrendelet alapján (továbbiakban: szabs. kr.) ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható az, aki „...*jogszabályban előírt bejelentési, adatszolgáltatási, nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget*...”<sup>533</sup> A feljelentést azonban – az Etv. ismeretében – csak az ügyészség tehetné meg a képviselő lakóhelye szerinti önkormányzatnál, ehhez viszont ugyancsak az szükséges, hogy feltárja a már nem működő szervezeteket.<sup>534</sup>

### 3.1.1.3.2. A Központi Statisztikai Hivatal

A KSH feladatait a statisztikáról szóló 1993:XLVI. törvény (továbbiakban: Stv.) határozza meg. A már idézett 6. § pontokba szedve részletesen felsorolja. Az Stv. viszont nem szól – legalábbis a non-profit szervezetek esetében – az adatgyűjtés köréről, az ezzel kapcsolatos összes szabály 1993 óta évről évre kormányrendeletben jelenik meg. A legutóbbi, 2008-as adatgyűjtést a 2008. évre vonatkozó Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program módosított és új adatgyűjtéseiről szóló 300/2007. (XI.09.) kormányrendelet (továbbiakban: kormányrendelet) szabályozza. Így szól a kormányrendelet 1. számú melléklete az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program 2008 közvetlen adatgyűjtéseiről, azon belül az egyes adatgyűjtések címéről, jellegéről, gyakoriságáról, az adatszolgáltatók meghatározásáról, a beérkezési határidőről, valamint – ha van ilyen – az irányadó EU-s jogi aktusról. A 2. számú melléklet pedig a statisztikai célú adatátvételekről rendelkezik, vagyis közvetett gyűjtésről van szó, valamely más szerv nyilvántartásai alapján.

A non-profit szervezetekre a közvetlen adatgyűjtések közül több is vonatkozik,<sup>535</sup> de valódi jelentősége témánk szempontjából kettőnek van: a.) az „*Alapinformációk a nonprofit szervezetekről 2008*” elnevezésűnek,<sup>536</sup> illetve b.) a „*Statisztikai jelentés a nonprofit szervezetek tevékenységéről, 2008*” névre hallgatónak.<sup>537</sup>

<sup>532</sup> Etv. 16. § (2) bekezdés e.) pont. Csak halkan jegyeznénk meg, hogy ugyanezen paragrafus d.) pontja alapján az ügyészség nem engedhette volna meg a jogerő beálltát a Magyar Gárda esetében. Ez azonban nem egyedi eset, hanem egy tendencia, a jogalkalmazás zavarát véljük mögötte felfedezni. A jogalkalmazó ugyanis nem csak az adott paragrafust kellene, hogy használja, de magát a jogszabályt összefüggésében, értelmét több oldalról – mint azt az egyetemen minden évben oktatták – kellene megvizsgálnia.

<sup>533</sup> Vö.: Szabs. kr. 31. § (1) bekezdés a.) pont, amely értelemszerűen a szervezet képviselőjére vonatkozik.

<sup>534</sup> Ezt tehát már létezik, nem kell bevezetni, szemben a kormányhatározathoz készült szakértői anyagban irtakkal. Vö.: DOMANICZKY 2007.

<sup>535</sup> Ilyenek például a gazdaságstatisztikai adatgyűjtések: 1109/08, 1890/08, 1897/08. Vö.: kormányrendelet.

<sup>536</sup> Száma: 2182/08; jellege: új adatgyűjtés; gyakorisága: évenkénti; adatszolgáltatók köre: Magyarországon bejegyzett nonprofit szervezetek: egyesületek, egyesülések, köztestületek, (közalapítványok, közhasznú társaságok, érdekképviselőletek, nonprofit vállalkozások, egyéb társadalmi szervezetek valamint az általuk alapított intézmények; határideje: 2009. március 31.

<sup>537</sup> Száma: 1156/08; jellege: módosított adatgyűjtés; gyakorisága: évenkénti; adatszolgáltatók köre: alapítványok, egyesületek, egyesülések, egyéb társadalmi szervezetek, érdekképviselőletek, közalapítványok, köztestületek, közhasznú társaságok (Kht.), valamint az általuk alapított intézmények; határideje: 2009. május 31.

A közvetlen statisztikai adatfelvétel adatlappal történik, kitöltése az Stv. alapján kötelező, elmaradása esetén a Szabs. kr-ben szabályozott szankcionálási lehetőség fennáll.<sup>538</sup> A statisztikusok azt szokták mondani, hogy ők pontosabb nyilvántartást építenek, mint a bíróság, mert a működő szervezetekről szereznek be adatokat.<sup>539</sup> A maximális tisztelet megadása mellett – hiszen közöttük számos kiváló kollégánkat tiszteljük – ezzel az állítással több okból is vitatkozunk. Egyik oldalról: az almát a körtével nem lehet összehasonlítani, s láttuk, hogy a két nyilvántartás eltérő adattartalmú. Másik oldalról pedig a szabs. kr. által kilátásba helyezett szankció csak keveseket ösztökél arra, hogy évente visszaküldjék adatlapjukat. Harmadrészt: az alapnyilvántartás a bírósági nyilvántartás adatain alapul, ezt azonban tovább tisztítják más nyilvántartásokkal.<sup>540</sup> Végül pedig a KSH ezen állítását cáfolják a helyi szintű tapasztalataink is, mint azt lentebb részletesen is taglalni fogjuk. Most arra már ne is gondoljunk, hogy két eltérő adattartalmú nyilvántartás adatai alapján dolgozik a kutatók legnagyobb része, illetve a közigazgatás egy része is. Ugyanis fennáll az a tévhit, hogy a bár a bírósági nyilvántartás közismerten torzít, de a KSH-é megbízható. Sajnos, ez tévedés.

#### *3.1.1.4. Melyik listának higgyünk?*

A tömör válasz ez: egyiknek sem. A legfrissebb adatok alapján a következő kép rajzolódik ki. A bírósági nyilvántartás, amely 2008 áprilisától már az interneten is elérhető, 2008. április 23-án 71762 szervezet adatait tartalmazta. A KSH nyilvántartása – a legújabb, 2007 márciusában megjelent, 2006-os adatok – szerint 58242 szervezet működött 2006-ban Magyarországon. A különbség 13520 darabra tehető, amely bár kisebb az általunk és más szakemberek által becsült mintegy 30 ezres tételnél, így is megengedhetetlen. Magyarázattal tartozunk, hogy miért érvelünk a harmincezer mellett, s ezt most meg is fogjuk adni.

#### *3.1.1.5. Az egyharmados szabály*

Önkormányzati munkánk egyik legfontosabb tapasztalata, hogy az általunk megismert civil szervezetek mintegy egyharmadára lehet számítani a közös munkában. Nagyjából egyharmad indul az évente kiírt támogatási pályázatokon, nagyjából egyharmad vesz részt a civil kerekasztal és műhelyek munkájában, és körülbelül ekkora rész szervez kisebb vagy nagyobb csoportok számára közösségi programokat. Ez az egyharmad azonban mindig változik, nem ugyanazok a szervezetek alkotják. Azt gondoljuk – különösen a közigazgatás többi szintjének tapasztalatait bemutató konferenciák előadóit hallgatva – máshol sincs ez másként. Valószínűleg országos méretekben sem tévedünk ezért nagyot – pontos adatot pedig úgyse várhatunk –, ha ezt tekintjük kiindulási alapnak a létező szervezetek számának meghatározásakor. Mindenekelőtt a bírósági nyilvántartásból indulunk ki, hiszen ez legalább jogszabályi fogalmakon alapul, s láttuk, hogy a civil szervezetek nagy részével legalább

---

<sup>538</sup> A különbség csupán annyi, hogy ezt az esetkört a 31. § (1) bekezdése külön tényállás alá vonja. Vö.: 31. § (1) bekezdés d.) pont: „[aki] a szabályszerűen elrendelt statisztikai adatszolgáltatást nem, vagy nem az előírt határidőben teljesíti.” Más kérdés, hogy a KSH vezetése ettől a feladattól következetesen elzárkózik, mondván, hogy ők adatokat nem adhatnak ki. Ez így ebben a formában nem állja meg a helyét, a valódi ok valószínűleg a munkaerőhiány.

<sup>539</sup> BALOGH et al. 2003. 8.

<sup>540</sup> Így az APEH-től kapott és informális csatornákon beszerzett adatokkal. Sebestény István szíves közlése.

egyszer kapcsolatba kerül. A mintegy 70 ezres tételből így 23 ezer körüli lesz, de a bírósági nyilvántartás egy nagyon fontos csoportot nem tartalmaz: ez a civil közösségek, amelyek viszont különösen vidéken jelentős tényezőt alkotnak. Ezért gondoljuk, hogy civil szervezetekről – az általunk meghatározott fogalom alapján – beszélvén a 40 ezres tétel lenne elfogadható.

### *3.1.1.6. Egy országos civil adatbázis felállítása iránt való jámbor szándék*

Összegezzük most mindazt, amit eddig elmondtunk. Létezik egy bírósági nyilvántartás, amely jogszabályon alapul, és egy statisztikai, amely jogszabályon és elméleten. Láttuk a jogszabályi hátteret, és láttuk, hogy egyik sem használható. Döbbenet állapítottuk meg, hogy a rendszerváltás óta duzzad megállás nélkül mindkettő, és még borzasztóbb, hogy ez alapján publikálnak, vannak le következtetéseket, sőt: határoznak el intézkedéseket, tűznek ki célokat, készítenek koncepciókat!

Előrebocsátjuk: mindaddig nem érünk el semmilyen eredményt, amíg erre a problémára világos megoldást nem találunk. A magunk részéről korábban már javaslatot tettünk a civil szervezetek bevonására ebbe a munkába.<sup>541</sup> Most viszont kifejezetten a közigazgatás oldaláról vázolnánk egy lehetséges alternatívát.

Láttuk, hogy a tradicionális magyar rendszer alapelve a decentralizáció volt. Így a legalsó szinten, a civil szervezetekkel napi kapcsolatban lévők gyűjtötték össze az adatokat, s onnét ment felsőbb szintekre. Sőt: utalnánk Thirring Gusztáv általunk nagyra becsült munkájára, amely 1912-ben a statisztikai adatokat a törvényhatóságok adataira építve összegezte.<sup>542</sup>

Ez a múlt, és szerintünk ez a jövő is. A centralizált adatgyűjtési és nyilvántartási rendszer megbukott. Ám ez nem jelenti azt, hogy a két létező nyilvántartás egyikére nincs szükség vagy esetleg egyikre sem. Mindkettőnek szerepe van, s mindkettő maradhat jelenlegi formájában, kisebb változtatások mellett.

#### *3.1.1.6.1. Az új bírósági nyilvántartás*

Véleményünk szerint az alapnyilvántartás továbbra is ez maradna. Szükséges lehet azonban egy 1989-eshez hasonló stornózás, vagyis egy teljeskörű revízió, ugyanis nem csupán számbelileg megbízhatatlan az adatbázis, de az egyes, azóta már megváltozott adatok (településnevek, utcanevek) sem naprakészek.<sup>543</sup> A tiszta lap elrendelésének előfeltétele azonban a társadalmi szervezetek fogalmáról hozott egyértelmű döntés. Amellett érvelünk, hogy első lépés a több sebből vérző Etv. aktualizálása, s utána jöhet a revízió. Az ügyészség felügyeleti jogkörét élővé kell tenni, egyúttal a szab. kr. összeghatárát 150 ezer forintra szükséges emelni, és legfőbb ügyészi utasításban elő kell írni annak következetes alkalmazását.

A bíróság nyilvántartás pontossága így hosszabb időre minimális eltérésekkel garantálható. A pontosítást évente a KSH adatai alapján az ügyészség köteles elvégezni. Vagyis: a KSH évente frissített listáját – nem a mostanit, hanem a lentebb írt adattartalmút – megküldi a bíróság (pontosabban: az OITH) mellett az ügyészségnek is. Az ügyészség az éves vizsgálati tervét a civil szervezetek vonatkozásában e szerint alakítja ki. Majd tapasztalatait összegezve

---

<sup>541</sup> DOMANICZKY 2007.

<sup>542</sup> L.: MVSÉ [1912]

<sup>543</sup> Egy kollégánk kifejezését kölcsönvéve: keressünk rá a társadalmi szervezetek nyilvántartásában a „Leninváros” székhelyre. Nekünk 10 találatot adott 2008. 04. 23-án.

jelentésében a bíróságot tájékoztatja, és a konkrétan megjelölt esetekben keresetindítással él. A labda végül így kerül a bírósághoz, amely az eljárásokat lefolytatja és a nyilvántartásban megállapításait átvezeti.

### 3.1.1.6.2. A közigazgatás feladatai

Közigazgatásról szólunk, mert a KSH a Ktj. szerint kormányhivatalnak minősül, tehát a közigazgatás része.<sup>544</sup> Felfoghatjuk e tekintetben csúcyszervnek is, hiszen a közigazgatás központi szintjén helyezkedik el. Adatokat azonban nem közvetlenül kellene gyűjtenie, hanem – a közigazgatás szintjei közötti kommunikáció javítása mellett – a helyi önkormányzatok bevonásával. Mint láttuk, az adatgyűjtéseket évente kormányrendelet határozza meg. Maradjon mindez így a jövőben is, gyűjtse a KSH a nonprofit adatokat, ha fontosnak ítéli meg, akár közvetlenül is!

Ám két ponton változtassunk a kormányrendeleten: a.) a civil szervezetekről szóljon egy külön éves adatgyűjtés;<sup>545</sup> b.) nem az 1. számú mellékletben, hanem a 2. számúban kerüljön elhelyezésre! Tehát statisztikai célú adatátvétel keretében valamennyi önkormányzat köteles legyen évente adatot szolgáltatni a közigazgatási területén működő civil szervezetekről! Ehhez még az Ötv. módosítása sem szükséges, elég egy módszertani tájékoztató! Ezeket az adatokat legkésőbb a tárgyévet követő január 31-ig kapja meg a KSH, az adattartalom egyezzen a bírósági nyilvántartással, és ide még vegyük fel, ha szükséges, a helyi szinten használt legfontosabb adatokat is. Így azonos fogalmakkal mozog tovább a közigazgatás és a bíróság, a feladatok nem változnak, csak pontosabbak lesznek, a tévedés minimális, a változtatás szintén. A KSH az ügyészség és a bíróság mellett a listáját megküldi a kormányzaton belül a civil kapcsolattartásért felelős szervezeti egységnek, jelen esetben az SZMM Társadalmi Párbeszéd és Civil Kapcsolatok Főosztályának. Az adatokat nem szolgáltató civil szervezeteket – amelyekről tudják helyben, hogy működik – a KSH-nak írt jelentésében a jegyző külön megjelöli, így az ügyészséget a KSH pontosan tudja tájékoztatni.<sup>546</sup>

Nincsenek nagy titkok, véleményünk szerint a joghézagok, hiányosságok jelentős része a közigazgatási összjátékával kiküszöbölhető lenne! Javaslatunk mindazonáltal egy középhut, egy mérsékelt decentralizált változatot tartalmaz, ehhez képest véljük úgy, hogy sem a jelenlegi teljesen centralizált, sem pedig az esetlegesen teljesen decentralizált – amikor az egyes jegyzők egyenként állnak kapcsolatban az OITH-tel és az ügyészségekkel – változat nem tartható, illetve nem megvalósítható.

Még annyit tennénk hozzá a fentiekhez, hogy ha mindez létrejön, végre megszűnhetnek az erősen pazarló párhuzamosságok mind helyi, mind pedig felsőbb közigazgatási szinteken. Hiszen az új bírósági nyilvántartás valamennyi szakember munkájának eredményeként jön létre, közhiteles, interneten elérhető, így egyaránt alkalmazható a más-más területen dolgozók által is.

---

<sup>544</sup> Vö.: Ktj. 1. § (4) bekezdés a.) pont.

<sup>545</sup> Itt tehát erősen vitatkozunk a kormányhatározat háttéranyagának javaslataival. Vö.: háttéranyag 11. o.

<sup>546</sup> Ha a KSH vezetése újfent kibúvókat keres a jogszabályok következetes alkalmazása alól, annyi eltérés engedhető, hogy a KSH-nak küldendő listát a jegyző egyidejűleg az ügyészségnek is megküldi.

### *3.1.2.A gyakorlat nehézségei*

A gyakorlat megismerése során tapasztalt egyes problémákra hívnánk itt fel a figyelmet, amelyek az egész országban elterjedtek, és nem csupán a kutatást, de a mindennapi közös munkát is megnehezítik.

#### *3.1.2.1.A kutatásokat segítő és gátló tényezőkről*

##### *3.1.2.1.1.Mélyinterjúk*

Az országban a civil kapcsolatok területén alkalmazott módszerek feltérképezésére több kutatási tervet is készítettünk. Elsődlegesen mélyinterjúkat szerettünk volna készíteni legalább minden fővárosi kerület és vidéki nagyváros civil területért felelős munkatársával. Erre végül nem került sor, mert viszonylag kevés helyen alkalmaznak a kapcsolattartásra kijelölt külön személyt, aki komplex kérdéseinkre pontos válaszokat tudott volna adni. Politikusokkal, akik a téma egy részének eseményeit irányítják, kerülni kívántuk a találkozást, mert elsősorban adatokra voltunk kíváncsiak, így aztán az interjúkat mellőztük.

##### *3.1.2.1.2. Kérdőívek*

Következő ötletünk pont a civil referensek hiányát volt hivatott kiküszöbölni. Kérdőívet dolgoztunk ki, és próbajelleggel pár helyre szét is küldtük. Alapkonceptciónk az volt, hogy a szervezeti egységen belül, ha segítő kézre talál, talán könnyebben sikerül az egyes területekért felelős személyektől a kérdéseket begyűjteni. Előnyösnek tűnt továbbá azért is, mert rögtön begépelte anyagot kaphattunk volna vissza, amellyel már azonnal dolgozni tudunk. A kérdőív hátránya viszont, hogy hosszú (ezért időigényes) és összetett, kitöltéséhez az adott személynek rálátással kell rendelkeznie a szakterület felett. Ez még azonban a legkevésőbb: itt tapasztaltuk először azt a kellemetlen jelenséget, amely országos szintről lecsorogva lassan már a helyi szakmai munkát is ellehetetleníti.

Miről is van szó? Arról, hogy akadtak helyek, ahol – látva munkahelyünket – nem voltak hajlandók válaszolni sem. Azt már eddig is sejthettük, tapasztalhattuk, hogy közigazgatási felmérést, amely legalább megközelítő becsléseket ad, csak a közigazgatáson belülről lehet készíteni, különben a rendszer összezár, s adatot, információt, rálátást kívülről témánkra nem kapunk.

Kutatásunkat e részből biztonságban tudtuk, s bízhattunk többéves, bejáratott kapcsolatainkban is, amelyek révén még több irányba el tudtunk indulni. Azonban arra nem számítottunk, hogy egyre több helyen megkérdezik azt is, hogy „milyen színű önkormányzattól” érkeztünk, s válaszuk függvényében mérjük a segítséget, a tájékoztatást.

Természetesen vannak ellenpéldák is szép számmal, s itt külön meg kell említenünk a megyei önkormányzatokat szinte kivétel nélkül. A megyei jogú városoknál a helyzet viszont pont fordított volt, a fővárosi kerületek pedig valahol a kettő között helyezkedtek el, de inkább szakmai alapon álltak hozzánk.

##### *3.1.2.1.3. Konferencia-sorozat a közigazgatás és a civil szektor kapcsolatairól*

Honnét erednek ezek a megállapítások? Onnét, hogy miután mind a mélyinterjút, mind a kérdőívek széleskörű alkalmazását el kellett vetnünk, arra jutottunk, hogy jelen helyzetben

legbővebb információval a leggyorsabban egy-egy konferencia keretében találkozhatunk. Így került sor végül egy mini-konferenciasorozatra, amelynek részeként 2007-2008 folyamán a közigazgatás valamennyi szintje bemutatkozhatott,<sup>547</sup> elmondhatta tapasztalatait, és ötleteket meríthetett mások megoldásaiból.

E konferenciák teljesen újszerűek voltak, a résztvevők – így például a minisztériumok – most találkoztak először egymással szakmai eszmecsere céljából. A színvonalas előadásokat többnyire élénk viták követték, sok volt ugyanis a megválaszolatlan, kibeszéletlen kérdés. A konferenciák haszna kettős volt: amellet, hogy megismerhettük az adott szerv belső felépítését, ügymenetét, a kapcsolatrendszer kiterjedésére is – általában pontos adatokkal körülvéve – következtethettünk, s természetesen a személyes találkozás a későbbi kommunikációt is elősegítette. Negatívumként talán egyetlen észrevétel tehető, s ez sem a rendezvényekre, hanem általában a közigazgatás személyzetének egyoldalú látásmódjára. Érdektelenségnek is mondhatnánk, de nem erről van szó. Például a kerületi civil referensek szinte hiánytalanul jelen voltak a fővárosi kerületeket bemutató konferencián, de a vidéki városokról szóló előadásokra egyáltalán nem jöttek el. Ugyanígy a vidéki városok nem jöttek el a megyei önkormányzatokat bemutató referátumokra. Nem érdektelenség ez, hanem a közigazgatás egyes szintjeire beszűkült tudatállapot, egyfajta szemléletmód, amely a magyar közigazgatás egészére nézve megnehezíti az új információk befogadását, más megoldások saját helyzetekre történő adaptációját.

### *3.1.2.2.A mindennapi munkát gátló tényezőkről*

Ha már szó esett a kutatásokat nehezítő körülményekről, így az átpolitizált légkörről, pontosan a gyakorlat elemzésénél szót kell ejteni azon nehézségekről is, amelyek a kapcsolattartás szakmaiságát veszélyeztetik. Ilyen tényezők, személyek a szervezeten belül és kívül egyaránt találhatók. Most csupán név és konkrét hely megjelölése nélkül néhány általános attitűdöt mutatunk be, elsősorban fővárosi kerületekből.

Mindenekelőtt azonban emlékeztetni szeretnénk arra is, hogy e magatartás mit veszélyeztet és milyen károkat okozhat. A civil kapcsolatrendszer – mint azt egyre több település civil koncepciója ismeri fel – alapvetően egy bizalmi viszonyra épülő együttműködés két egyenrangú fél között. Hosszú az út, amíg ez megvalósulhat, hiszen a közigazgatás túlsúlya még elevenen él sokak emlékezetében. A közigazgatás önmérsékletére van tehát egyfelől szükség, hogy a bizalom kialakuljon. Ezt segíthetik elő olyan alapelvek, mint kiszámíthatóság, objektivitás, nyilvánosság – ezeket néhány helyen külön nyilatkozatban deklarálták is. Vegyük csak sorra ezeket pár szóban!

Kiszámíthatóság: előre kell, hogy tudjon mindkét fél tervezni – ehhez szükséges egyfelől a célok meghatározása, másfelől a megállapodás szabályozóinak minél stabilabb formában (így rendelet vagy határozat) való rögzítése.

Objektivitás: bárki döntsön is az önkormányzat részéről (hiszen a kapcsolatfelvétel alapvetően innét indul ki), nem befolyásolhatják politikai célok, önös érdekek, különben az

---

<sup>547</sup> A konferenciákat Budapest XVIII. kerületében rendeztük meg. Négy részkonferenciára került eddig sor, időpont és téma szerint: 2007. szeptember 11.: A kerületi önkormányzatok és a helyi civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Budapesten; 2008. február 26.: A minisztériumok, az önkormányzatok és a civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon; 2008. március 25.: A városi önkormányzatok és a helyi civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon; 2008. április 22.: A megyei önkormányzatok és a megyei civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon. Azért, hogy a szakmai találkozók létrejöhetnek, két embernek itt szeretnénk külön köszönetet mondani: Mester László polgármesternek, aki e rendezvényeket örömmel fogadta településén, illetve Bucsi Anikó kerületi civil referensnek, akinek lelkesedése jelentős mértékben elősegítette ezek megvalósulását.

együttműködés torz és rövid életű lesz, s kudarca ugyanakkor maradandó nyomot hagy mindkét résztvevőben.

Nyilvánosság – nincs mutyi, nincsenek háttéralkuk, a közös cél: a közösség, a település, a megye, a régió, az ország boldogulása érdekében tevékenykednek a felek. Ez egyrészt nyilvános támogatásokat és megállapodásokat jelent, másrészt a nyilvánosság fórumainak létrehozását (civil kerekasztal, műhelyek, civil tanácsadó testület), harmadrészt viszont a civil szervezetek oldaláról is tiszta beszédet követel. Ha egy program százezer forintba kerül és van hozzá ötvenezer forint önrészem, akkor ezt nem tagadom le, és nem kérek egyúttal háromezer forintot, mert ezzel mind a lakosokat, mind pedig a többi civil szervezetet becsapom, és a civil szektor bizalmi tőkét rombolom.

Véleményünk szerint ilyen egyszerű összefüggések rejlenek a sikeres gyakorlat mögött.<sup>548</sup> Ezek kiérlelése, elfogadtatása, s legvégül: alkalmazása hosszú időt, sok energiát igényel, s több helyen csak papíron léteznek. Az együttműködés azonban pont azért, mert ezen elveken nyugszik, roppant törekény. Megbomlásához nem szükséges még kurzusváltás sem, elegendő csak az odafigyelés lanyhulása.

### *3.1.2.2.1. A politikai ügyeskedőkről*

A polgármester, aki csak a megválasztásában közreműködő civil szervezetek számára hajlandó támogatást adni, az alpolgármester, aki a civil szervezeteket baráti és ellenséges szervezetekre osztja, s a baráti alatt érti azokat is, amelyben barátai ülnek. A civil tanácsnok, aki hosszú évek alatt sem képes átlátni az általa elvileg képviselt kapcsolatrendszer legelemibb összefüggéseit vagy a civil tanácsos, aki a saját maga által vezetett civil szervezetnek osztotta a támogatást – ezek az anomáliák általánosnak tekinthetők, s sajnos, nem tehetjük hozzá, hogy még, mert a java csak ezután következik.

A politikusok új generációjánál – tisztelet a kivételnek – csak elvétve találkozhatunk a feladat nagyságához illő alázattal, helyette a nyers erő dominál. Mit jelent ez a közigazgatás-civil kapcsolatok gyakorlatára lefordítva? Helyi szinten egyszerű a képlet: támogatsz és behódolsz, baráti szervezet leszel vagy elsorvadsz! Ez viszont generálja, hogy mások is így cselekedjenek, s így pillanatok alatt széthullik ez a pufferszektor, amely az állam és társadalom közti rezgések egyébként oly finom fokjelzője.

Most úgy látjuk, hogy a helyzeti központi igazgatás szintjein kevésbé veszélyes, bár az a fajta nyílt politikai orientálódás, mint mostanában egyes társadalmi rétegek érdekképviselésének ellátására hivatott civil szervezet részéről látható, megengedhetetlen. Központi szinten, véleményünk szerint, a mostanában ismertté vált botrányok ellenére, kisebb a veszély a politikai behatásra. Nehézséget inkább a szervezetek anonimitása okoz, hiszen itt általában nincs lehetőség a szervezet tevékenységének és tagságának alaposabb megismerésére.

Helyi szinten viszont közvetlenül érezhető az egyre apolitikusabb választói magatartás, amely egyenes következménye a természetellenes politikai állóháborúnak. A pártok ezt érzékelvén kísérletezgetnek, ugyan mégis hogyan tudják a belőlük kiábrándult egyéneket újra magukhoz láncolni. Sokan azt a tévhitet táplálják, hogy ez civil szervezetekkel lehetséges, a gyakorlat azonban az ellenkezőjét mutatja. A pártok nyílt vagy burkolt megjelenése a civil szervezeteket zavarja, sőt ellenállást is szül. Paradox módon egyébként a pártok érdeklődése különösen olyan helyzetekben erősödik fel, amikor a részvételük nélkül, teljesen szakmai elvek alapján egy sikeres együttműködés alakul ki – ezt a veszélyt oldaltól függetlenül igyekeznek azonnal kiküszöbölni, és magukat a rendszerbe, amely ennél fogva torzulni kezd,

<sup>548</sup> Bővebben l.: DOMANICZKY 2006.

központi helyre helyezni. Ennek egy kiváló példáját a XVIII. kerület adja, amelyet lentebb láthatunk is.

### *3.1.2.2.2. Az egyéni haszonlesőkről*

Az egyéni haszonlesők csoportja szintén tág kört ölel fel. A rendszerváltás előtti társadalmi szervezetek tagságából itt ragadt egyes veteránok, akik régi kapcsolatrendszerük segítségével az új civil szektor szervezésének élharcosává lettek, s véleményük nemcsak itthon, hanem külföldön is meghatározó. Vagy helyi szinten a civil alapok felállításával egyidejűleg civil szervezetet gründolt vállalkozók, akik minden tevékenységre tudnak számlát hozni. Ide tartozik a civil referens is, aki saját kollégái előadásait lejegyzetelve – a szerzői jogot megsértve – azokat saját neve alatt adja ki. Mondhatunk példát a képviselővé vált civil szervezeti vezetőkre is, akik nehezen értik meg, hogy egy politikai eszmerendszer képviselője miért összeférhetetlen a civil kurázssal. Vagy a fentebb említett baráti civil szervezetek egyes tagjai, akiknek természetesen nem derogál kevéssé jelentős programokra és alig látható működésre támogatásért folyamodni, illetve a pártok szatellit-szervezetei, amelyeket egyébként általában csak helyi szinten lehet kiszűrni, mert véletlenül sem rendelkeznek a Kszt. vagy a Cöt. által meghatározott jellemzőkkel. Esetleg itt szólhatnánk a civil területen hosszú évek óta dolgozó köztisztviselőket a gyakorlatra oktatni kívánó, s ezért természetesen támogatást váró civil szervezetekről is, akik a civil szektor egy szeletét feltehetően ismerik, de a közigazgatás ügymenetét hírből sem.

Ez a jelenség – az egyre erősödő politikai nyomással ellentétben – egyébként önmagában egy idő után letisztulhatna és eltűnhetne, azonban a politika térnyerése, amely a szubjektumnak, az ad hoc döntéseknek kedvez, s a nyilvánosságot csak látszat szintjén tartja fenn, e formák létezését is tartósítja. Az ilyen attitűdök nem tarthatók kordában pusztán jogi eszközökkel – ezt minden döntéshozónak, jogalkotónak be kell látnia. A civil szektor összetételét, mozgását ugyanis végső soron maga a társadalom, amelyből szerveződik, befolyásolja. Ha a társadalom, mint jelenleg, válságban van, anómiás tüneteket produkál, az meglátszik a civil szervezeteken is. Éppen ezért tértünk ki az előbbieken a kapcsolatrendszer bizalmi jellegére és a felek önmérsékletére – csak ezek a metajurisztikus elemek érvényesülnek a legnagyobb erővel, ezek töltik ki a jogszabályok által biztosított kereteket. S ha a partnerségben részt vevő személyek ezt nem látják be maguktól, hogy minden érdekelt csak e minimumszabályok betartása mellett profitálhat a legtöbbit az együttműködésből, amellet, hogy a kinnal-keservvel már létrejött kapcsolatrendszerek eltorzulnak, egy helyben fognak topogni. A kapcsolatok épülni fognak továbbra is, s nem tűnnek el, de csak látszat szintjén, s pont ez az együttműködés példázza majd a legjobban, hogyan üresedik ki a demokrácia, hogyan fosztatik meg lényegétől a jogállam fogalma!

Vigyáznunk kell tehát vagy legalábbis kellene, de az idő kevés, s az új, értéknélküli generáció már mindkét partnernél kopogtat az ajtón. Ugyanakkor pedig, aki e folyamatnak gátat szabhatna: az erős, öntudatos civil szektor, még csak fejlődőben van, még nem elég erős ahhoz, hogy szerepét betöltse. Fentebb utaltunk rá, hogy az együttműködést általában a közigazgatás kezdeményezi, de a cél az, hogy a megerősödött civil szektor valamiféleképpen önműködővé váljon, átvegye egyes, az együttműködés intézményrendszeréhez tartozó elemek működtetését, s a közügyek intézésében való állampolgári részvétel egy új formáját teremtsen meg – mindannyiunk hasznára. Ez a cél van veszélyben, pont a kezdeteknél, s nem látjuk egyelőre azokat az eszközöket, lehetőségeket, amelyek megakadályoznák széthullást, s tovább adnák a lendületet.



### *3.1.2.3.A mindennapi munkát segítő tényezőkről*

Munkánk értelme veszne el, ha csupán a rossz tendenciákra utalnánk. Nem feledhetjük természetesen, hogy például a 2006-os önkormányzati választások után a fővárosi kerületek civil szektorral foglalkozó kollégáinak mintegy negyedét lecserélték. Ugyanakkor említhetünk polgármestert, aki a saját fizetéséből áldoz rendszeresen a település civil szervezeteinek programjaira vagy civil referenst, aki éjt nappallá téve vesz részt a kapcsolatok kiépítésében és fenntartásában vagy pedig az ország különböző részeire utazik, hogy ellenőrizze az elnyert támogatások felhasználását.

Az általunk szervezett konferenciák során az egész országból találkozhattunk olyan kollégákkal, akik vagy már évek óta működtetik a kapcsolatrendszert vagy most kezdték el annak kiépítését, és pusztán szakmai érdeklődésből utaztak többszáz kilométert, hogy más közigazgatási szervek megoldásait, ötleteit megismerjék. A helyzet tehát, szakmai szinten nem teljesen reménytelen, s arra mindenképpen van még idő, hogy legalább a közigazgatáson belül összefogjuk az e területen munkálkodókat.

### **3.2.A hazai legjobb gyakorlatok**

Az utolsó pont már átvezet a közigazgatás jó gyakorlatainak, s azon belül is a legjobb hazai gyakorlatok ismertetésére. A konferenciák erre kiváló lehetőséget adtak, ezért e helyütt azok szerkezetét megőrizve a központi közigazgatásból, a fővárosi kerületi önkormányzatokból, a megyei jogú városokból és a megyei önkormányzatok köréből említünk röviden pár példát.

#### *3.2.1. Minisztériumi legjobb gyakorlatok*

Terjedelmi okok miatt itt csupán két minisztérium rendszerét mutatjuk be részletesen, de megemlítjük még a KÜM, az ÖTM<sup>549</sup> és az SZMM civil kapcsolatrendszerét is, mint amelyeknek példaértékű elemei vannak.

##### *3.2.1.1. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium civil kapcsolatrendszere<sup>550</sup>*

A minisztériumhoz a köz- és felsőoktatási, valamint a kulturális ügyek tartoznak. Ezek intézése során az egyes szervezeti egységek közvetlen kapcsolatot tartanak a tárca tevékenységéhez kapcsolódó civil szervezetekkel, más esetekben pedig maga a minisztérium kerül, jogszabály által előírtak szerint kapcsolatba egyes civil szervezetekkel (közvetett kapcsolat).

---

<sup>549</sup> Csak megemlítjük, hogy az ÖTM az elsők között szabályozta rendeletben a minisztériumi forrásokból civil szervezetek által elnyerhető támogatások megszerzésének feltételeit. Vö.: az államháztartáson kívüli szervezetek támogatását szolgáló BM fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 34/2005. (VII. 18.) BM rendeletet.

<sup>550</sup> A kapcsolatrendszer bemutatásánál Kosinszky Zsuzsanna: Kapcsolattartás és szakmai egyeztetés az OKM-ben című előadására támaszkodtunk, amely 2008. február 26-án hangzott el a Rózsa Művelődési Házban A minisztériumok, az önkormányzatok és a civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon elnevezésű konferencián.

Úgy is lehetne fogalmazni, hogy az OKM működéséhez kapcsolódó civil szervezetek kétféleképpen kerülnek kapcsolatba a minisztériummal. A jogszabályok által előírt keretek között mindhárom területen működnek tanácsadó, véleményező, döntéshozó, bizonyos esetekben javaslattevői, sőt együttdöntési jogkörrel rendelkező testületek, amelyekben száznál is több különféle civil szervezet vesz részt.<sup>551</sup>

A civil szervezetek egyes – akár állandó, akár eseti – testületek választásában is részt vehetnek, így választják például a 23 fős Országos Köznevelési Tanács 10 tagját vagy a 8 fős Pedagógus-továbbképzési Bizottság 4 tagját.

A civil szervezetekkel való kapcsolattartás kiterjed közös szakmai konferenciákon való részvételre, a minisztérium ezekről honlapon, illetve e-mail-ben rendszeres tájékoztatást ad. A tárca külön keretből a szervezetek számára működési célú támogatást is elérhetővé tesz, e keret felosztásába (illetve ennek véleményezésébe) pedig az érintettek közül álló testületet is bevonja.

### *3.2.1.2. A Honvédelmi Minisztérium civil kapcsolatrendszere<sup>552</sup>*

A HM már a szervezeti és működési szabályzatok összehasonlításakor kitért a civil szektorral való együttműködésre vonatkozó feladatok és hatáskörök részletes szabályozásával. Ráadásul a nyilvánosság számára az itt folyó szakmai munka talán a legkevésbé ismert az összes minisztérium közül.

Itt a civil kapcsolatok a nyilvánossági kapcsolatok részeként épülnek fel, középpontban a kommunikáció áll. A sorkatonai szolgálat megszüntetésével előállt űrt próbálja a HM a civil szervezetek segítségével kitölteni, így a társadalomhoz vezető hídként tekint rájuk. Elkészült már a HM civil stratégiája is, amely – az NCA alapelveinek alkalmazásával – a társadalmi szervezetek részvételét kívánja előmozdítani a honvédelmi ágazat feladatainak megvalósításában, akár feladatátvállalás révén is.

Egyoldalú támogatás helyett a tárca a partnerkapcsolatra, a közös munkára épít, partnerként pedig azon országos ernyőszervezetekkel keresi a kapcsolatot, amelyek tevékenysége valamilyen módon kapcsolódik a honvédelemhez. Az így előtérbe került civil szervezetek rendkívül sokfélék: érdekvédelmi szervezetek, szakszervezetek, nyugállományúak érdekképviseleti szervezetek, bajtársi egyesületek, ifjúsági, sport, szabadidős szervezetek, '56-os szervezetek, valamint katonai hagyományőrző szervezetek mellett hadirokkant, hadiárva szervezeteket, illetve hadtudományi egyesületeket egyaránt találunk.

A HM egyes szervezetekkel együttműködési megállapodások megkötésére törekszik, más szervezetek tevékenysége számára helyiséget biztosít. A civil szervezetek számára pályázatokat ír ki, valamint segíti őket más pályázatokon való sikeres indulásban (pályázatírás). Az ernyőszervezetekkel a tárca havi kapcsolatban áll, de két évente társadalmi szervezetek találkozója keretében valamennyi civil szervezettel kapcsolatba lép. A civil szervezetek emellett meghívást kapnak különböző minisztériumi rendezvényekre is, programjaikhoz pedig igény szerint katonai jelenlétet biztosítanak.

---

<sup>551</sup> Ilyenek például a Felsőoktatási és Tudományos Szakállamtitkárság esetében: a Felsőoktatási Érdekegyeztető Tanács (FÉT), a Felsőoktatási és Tudományos Tanács (FTT); a Kulturális Szakállamtitkárság felügyelete alatt: a Kulturális Ágazati Érdekegyeztető Tanács (KAÉT); a Köznevelési Szakállamtitkárság felügyelete alatt: az Országos Köznevelési Tanács (OKNT); a Kerettantervi Bizottság (KTB).

<sup>552</sup> A kapcsolatrendszer bemutatásánál Kovács Imre: A honvédelmi ágazat civil kapcsolati rendszere című előadására támaszkodtunk, amely 2008. február 26-án hangzott el a Rózsa Művelődési Házban A minisztériumok, az önkormányzatok és a civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon elnevezésű konferencián.

Az egyetlen minisztériumról van szó, amelyik a civil szervezetekkel való kapcsolattartásának tapasztalatait is értékelte. E szerint a civil szektor sem anyagilag, sem infrastrukturálisan, sem pedig szellemi tőke tekintetében nem készült még fel az önállóságra, külön támogatás nélkül sokuknak még a létezése is veszélyeztetett.

### *3.2.1.3. Gondolatok a központi közigazgatás civil kapcsolatainak továbbfejlesztéséről*

Két jól működő, továbbfejleszthető rendszer képét vázoltuk fel két homlokegyenest eltérő tevékenységi körű minisztériumnál. Pár közös vonást azonban – és néhány ezekhez fűződő gondolatot – külön is érdemes talán kiemelni.

#### *3.2.1.3.1. A minisztériumi támogatási keretek jövője*

Szinte minden tárcánál létezik a civil szervezetek tevékenységét, működését segítő keret, ebből elsősorban a minisztériumhoz kötődő civil szervezetek részesülnek. A keretek nagysága eltérő, a keretszabályokat egyes esetben jogszabály, más esetben állami irányítás egyéb jogi eszköze rögzíti. Kérdésünk csupán az, van-e és ha igen, mennyiben, létalapja ezeknek a kereteknek a Nemzeti Civil Alapprogram mellett. Most úgy tűnik, hogy a civil szervezetek egy része egyszerre kaphat támogatást az NCA-ból, egyes minisztériumi keretektől és talán még helyi szintről is. Nem lenne célszerűbb és átláthatóbb a támogatások összevonása, szabályozásuk egységesítése?

Véleményünk szerint amíg az NCA ilyen formában létezik, vagyis mind anyagi, mind eljárási szabályainak egy része nem teszi lehetővé, hogy az ország összes civil szervezete egyaránt támogatásért folyamodjon ide, addig nem. Jogszabály-módosítások révén olyan helyzetet lehetne teremteni, hogy kiszámíthatóan, előre tervezhetően minden civil szervezet kaphasson egyaránt működési és programtámogatást az NCA-ból, kivéve a civil közösségeket. Ezeket a helyi szintű, az NCA-t kicsiben másoló civil támogatási rendszerekből lehetne pályázat útján támogatni, s így egy alapvetően kétszintű támogatási rendszert létrehozni. Ezek mellett indokoltnak gondoljuk az adott tárca éves költségvetésének (esetleg az NCA adott évi előirányzatának) egységesen meghatározott százalékában rögzített minisztériumi keretek létezését is, amolyan vis maior keret jelleggel. Tehát ha egy adott, tárcához kapcsolódó programnak a tárca tevékenységi köréhez kapcsolódó civil szervezet általi megszervezéséhez azonnali támogatásra lenne szükség. Ebben az esetben az érintett civil szervezetekből álló grémium véleményezése mellett a miniszter meghatározott összegig támogatást adhatna, akár részesült más támogatásban a szervezet, akár nem. Egyetlen kizáró ok az adott program vagy kapcsolódó tevékenység költségvetési törvényben külön soron való rögzítése lehetne. Ennyi mozgástér ugyanis az együttműködés mindegyik résztvevője számára indokoltnak tűnik.

#### *3.2.1.3.2. A minisztériumi támogatási keretek felosztásának véleményezése az érintettek által*

Ez szintén egy kritikus pont, főleg a Cöt. hatályba lépését követően. Mégis két javaslattal is élnénk. Az egyik az, hogy esetleg az NCA Tanácsa által jelölt 3 kollégiumi tag mellé az adott tárca vezetője a minisztériumhoz kapcsolódó civil szervezetek képviselői közül három személyt választ, akik az ilyen vis maior pályázatok döntéselőkészítésében részt vesznek.

A másik kérdés pedig átvezet már minket a következő pontra, a valódi, legitim minisztériumi civil érdekképviselet felállításához. Arról van szó ugyanis, hogy a minisztériumok mellett

működő civil kerekasztalok delegálnának egy-egy minisztériumi tanácsadó testületet egy évre, amely az adott évben benyújtott pályázatokat véleményezné. S hogy áll fel ez a minisztériumi civil kerekasztal?

### 3.2.1.3.3. A minisztériumi civil érdekképviseletek

Mint azt már korábban javasoltuk – a kormányhatározathoz kapcsolódva is<sup>553</sup> – alulról kellene építkezni egy országos civil adatbázis esetében is. Tehát, ha létrejön az új civil adatbázis a fent már ismertetett elvek szerint, a minisztériumok is csinálhatnának egy tabula rasa-t. Magyarán: az adatbázisból a feladat- és hatáskörüknek megfelelő tevékenységi körű civil szervezeteket kereshetnék meg civil adattalppal, és bejelentkezéseik alapján civil kerekasztalokat hívhatnának össze, e kerekasztalok pedig szűkebb kört felölelő munkacsoportokra bomlanának tevékenységi kör szerint. E kerekasztalok révén válna élő fogalom a nyögvenyelős és elcsépeelt nyitott jogalkotás, amely egyébként távolról sem azonos azzal, hogy interneten közzéteszünk anyagokat, mert ezt csak kevesen látják, s még kevesebben tudnak hozzászólni. E kerekasztalokon mindezt meg lehet vitatni, és e kerekasztalok, mint alulról szerveződő fórumok már teljesen hitelesen választhatnának civil delegáltakat az adott minisztériumi pályázatok véleményezéséhez is. Álljon fel hát ez a bizottság, s legyen a neve civil tanácsadó testület!

A feladatoknak és az ülésezésnek, ha már összehívták, csak a fantázia szabhat határt! Nehéz ezzel vitatkozni, mert bár alapos előkészítést és médiakampányt igényel, ugyanakkor az adott közigazgatási szerv innentől fogva valódi társadalmi bázissal rendelkezik, amelyet működése minden területén kamatoztathat.

### 3.2.2. Fővárosi legjobb gyakorlatok

A főváros kétszintű rendszeréről, s benne a fővárosi önkormányzat civil kapcsolatrendszerének jelenlegi állapotáról már ejtettünk korábban pár szót, így most a kerületi legjobb gyakorlatokra koncentrálunk a 2007-ben rendezett konferencia előadásai alapján.<sup>554</sup> Annyi már előljáróban megállapítható, hogy az eltérő fekvés, lakosságszám, településszerkezet ellenére a kerületek többsége hasonló problémák megoldására keres válaszokat a kapcsolattartás keretein belül.

#### 3.2.2.1. Támogatási rendszerek

Elsődleges fontosságú talán a települési civil szektor támogatásának biztosítása, illetve a partnerség távlati céljainak rögzítése. A pénzügyi támogatás szabályait az önkormányzatok többsége *rendeleti* úton szabályozta<sup>555</sup> vagy most kívánja szabályozni (II. kerület, Fővárosi

<sup>553</sup> DOMANICZKY 2007.

<sup>554</sup> Bővebben l.: DOMANICZKY 2008b.

<sup>555</sup> Csak érdekességként: a fővárosi kerületek közül elsőként a IV. (Az Önkormányzat által egyes jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére nyújtott támogatásokról szóló 6/1996. (III.01.) ö.r.), az V. (Az egyházak, a társadalmi és civil szervezetek, valamint alapítványok támogatására elkülönített előirányzat felhasználásáról szóló 19/1997. (V.13.) ö.r.), valamint a VIII. (Az egyházak, a jogi személyiséggel rendelkező társadalmi és civil szervezetek, valamint alapítványok támogatására elkülönített költségvetési előirányzat felhasználásáról szóló 30/1996. (V.17.) kerületi önkormányzat alkotott civil rendeletet. A második csoportot egymagában alkotja a XIII. kerület (A lakosság önszerveződő közösségei, valamint a kerületi lakosok közösségi célú igényeinek teljesítését vállaló más szervezetek támogatásáról szóló 12/1999. (III.18.) ö.r.). A

Önkormányzat). A partnerség alapidokumentumaként szolgáló *civil koncepciót* több helyen szintén most kívánják megvitatni.<sup>556</sup> A legkiterjedtebb szabályozó tevékenység most már évek óta a Fővárosi Önkormányzatnál folyik. *Jagasics Béla* előadásában ismertette, hogy 2005-ben került felállításra a Fővárosi Civil Iroda, ekkor alkották meg a Fővárosi Civil Adatbázist, és ekkor fogadták el a partnerséget rögzítő Civil Nyilatkozatot. Jelenleg a folyamat záróakkordjaként kidolgozás alatt áll a Fővárosi Önkormányzat – amely már eddig is jelentős összeget osztott szét minden évben pályázati úton a fővárosi civil szervezetek között – civil rendelete.

A szabályozásnak fontos szerepe van, hiszen kerületenként eltérő, de mégis jelentős számú élő *civil kapcsolattal* rendelkeznek az önkormányzatok. Az előadások alapján a fővárosi önkormányzatok 60-170 darab civil szervezettel tartanak kapcsolatot. Illetékességénél fogva kivétel a Fővárosi Önkormányzat, melynél ez a szám a kerületi átlag többszöröse.

A kerületek többségében egyes feladatok átvállalására *együttműködési szerződéseket* kötöttek, ezek száma hat és harminc között mozog (l. különösen: II., IX., XVII., XVIII. és XX. kerület). A szerződések többsége szociális és közművelődési területre vonatkozik, ezek alapján a partner civil szervezet általában külön költségvetési soron jut a feladat ellátásához szükséges támogatáshoz.

A *pénzügyi támogatás*ban nagyrészt csak egyesületek és alapítványok részesülhetnek, tehát a sikeres pályázat feltétele a jogi személyiség megléte. Ez alól markáns kivételt jelent a XVIII. kerületi megoldás, amelynek köszönhetően a jogi személyiség nélküli civil közösségek is részesülhetnek pénzügyi támogatásban. A pályázatokat általában évente egyszer írják ki, kivéve a Fővárosi Önkormányzatot, a II. és a XVIII. kerületet, ahol évente kétszer. Több helyen a pályázati keret mellett tovább élnek a bizottsági keretek is, például a II. és a X. kerületben, amely így megnehezítheti a pénzek átláthatóságát. A civil szervezetek támogatására fordítható éves keret nagysága 2 és 25 millió forint között szóródik, több helyen 6 millió forint körül van.

### 3.2.2.2. *Civil ház és helyiségbérlet*

A civil szervezetek számára majd' minden önkormányzat próbál helyiséget biztosítani. A *civil ház* fogalma kerületenként változik. Van, ahol csupán névleg, egy művelődési házat kereszteltek át, máshol viszont a civil szervezetek az adott ingatlant székhelyként és tevékenységük folytatására egyaránt használhatják (kiemelkedő példa a VII. és a X. kerület). Érdekes megoldással próbálkozik a XVI. kerület, ahol 7 településrészi civil házat alakítottak ki, tekintettel a kerület kiterjedésére. A XVIII. kerület pedig az együttműködési megállapodással rendelkező civil szervezetek számára biztosít jól megközelíthető helyen ingyenesen ingatlant azzal a kikötéssel, hogy a hasonló tevékenységi körű civil szervezetek rendezvényeit kötelesek ingyenesen befogadni.

---

harmadik hullámot a XV. (A civil szervezetek önkormányzati támogatásáról szóló 12/2004. (III.12.) ö.r.), a XVIII. (A civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 55/2004. (XII.21.) ö.r.) és a XXIII. (A civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 25/2005. (VI.19.) ö.r.) kerület. A negyedik kör 2008-ban indult útjára, s ennek keretében újraalkotta civil rendeletét a IV. kerület, illetve az V. kerület is.

<sup>556</sup> Például: XVI. kerület (Friedné Rajki Ilona előadása), XIX. kerület (Vinczek György előadása).

### 3.2.2.3. Civil szervezetek érdekképviselete és részvételi lehetőség a képviselő-testület ülésein

Mindenütt fontos kérdés a települési civil szektorral való intézményes kapcsolattartás fórumainak megteremtése. Ez egyébként mindenképpen először a civil szektor felmérését igényli, hiszen csak ezt követően lehet egy reprezentatív fórumot összehívni. E problémával több helyen szembesültek, hiszen az előkészítés nélkül összehívott *civil kerekasztalok*, de különösen a szakmai munkacsoportok rövid időn belül elhaltak. *Műhelyek* jelenleg a XV. és a XVIII. kerületben működnek. A X. kerület a kapcsolattartás speciális módját választotta, a civil kerekasztal szervezését egy helyi alapítványnak adva ki. A megoldás nem válhatta be a hozzá fűzött reményeket, mert most vette át az önkormányzat a kerekasztal szervezését.

A civil kerekasztal léte már átvezet egy másik problémakörhöz, ez pedig a civil szervezetek *tanácskozási joggal* történő felruházása a *képviselő-testület ülésein*. Bár a jogot az Ötv. biztosítja, azzal – valószínűleg a civil szektor pártsemlegességének megőrzése céljából is – eddig kevés helyen éltek. A VII. kerületben 2000 és 2002 között egy igen jól kidolgozott rendszer működött, de mint azt Bodzsár Frigyes referens elmondta, érdeklődés hiányában megszüntették. A XVII. kerület kb. 10 szervezetnek biztosít tanácskozási jogot. A XVIII. kerület a civil kerekasztal műhelyeinek képviselői számára ad lehetőséget a műhely tevékenységi körének megfelelő bizottság munkájában való részvételre. A XX. kerületben pedig az ottani civil fórum képviselői minden bizottság munkájában részt vehetnek, megbízatásuk három évre szól.

### 3.2.2.4. A helyi civil szektor kapcsolatainak előmozdítása

Több önkormányzatnál említésre került a *forrásbevonás* lehetősége a civil szektor tevékenységébe. A II., valamint a XVIII. kerület kiemelt célként kezeli a civil szervezetek és a helyi vállalkozók egymásra találásának előmozdítását. A forrásbevonás azonban Magyarország EU-s csatlakozásával más értelmet is kapott. Az önkormányzat egyes pályázatokon nagyobb eséllyel indul, ha civil szervezetek támogatásával próbálja programját megvalósítani. E tény felismerésére a XVIII. és a XIX. kerület két eltérő, de igen ötletes megoldást dolgozott ki. Pestszentlőrincen az ilyen konzorciumok megvalósítása érdekében a tevékenységi kör szerint illetékes műhelyben tömörült civil szervezeteket keresi meg az önkormányzat. A megoldás előnye, hogy a szervezetek autonómiáját és civil szektor önállóságát nagymértékben figyelembe veszi, másrésztől – a jogi keret hiánya miatt – a partnerszervezetek száma a pályázatok függvényében változtatható.

A jogi keret hiánya ugyanakkor bizonyos esetekben hátrányos is lehet. Ezt kiküszöbölendő a XIX. kerületben az önkormányzat 12 civil szervezet részvételével létrehozta a KIJÉ-t: a Kispesti Jóléti Egyesületet. E jogi személyiséggel rendelkező szervezet kiváló partnere lehet az önkormányzatnak a nagyobb pályázatoknál. A stabil forma ugyanakkor egy kissé nehézkessé is teheti a működést, hiszen a kieső, esetleg kicserélődő vezetőségű szervezetek helyére új szervezetet kell találni, miközben figyelni kell az esetleg folyamatban lévő pályázati elszámolásokra is. Ettől függetlenül mindkét megoldás a 21. századi önkormányzati kihívásokra adott lehetséges válaszként értelmezhető, és példaként állítható a többi önkormányzat számára.

### 3.2.2.5. Pár gondolat a fővárosi civil kapcsolatok erősítése érdekében

A korábban írtakat fenntartva itt csupán pár megjegyzést tennénk. A kerületi civil kapcsolatrendszer munkaejét és forrásokat egyaránt pazarló voltát talán nem kell bizonygatnunk, hiszen mesterségesen tartjuk fenn a kerületi civil szektorok látszatát, hogy önálló feladatainkat igazolni tudjuk. Az önálló kerületi civil politikának valójában két területen lenne létjogosultsága: a.) a helyi civil közösségek és esetleg a civil szervezetek helyi tagcsoportjainak támogatása; b.) önkormányzati feladatok együttműködési megállapodások keretében történő átadásához szükséges források biztosítása. Esetlegesen még két területet lehetne említeni: a.) a civil házak helyének kijelölésében való részvételt (ám a működtetést a főváros már meg tudná oldani, ha a kerületi szint ismét eltűnne); b.) a helyi közügyekben való részvétel biztosítása, még ha éppen ismét előljáróságok állnának fel a jelenlegi struktúra helyett (vagyis a helyi civil kerekasztalok létezése szükséges egy fővárosi közigazgatási reformot követően is).

A pénzügyi támogatás azonban mindenképpen fővárosi szinten biztosítható a leghatékonyabban. Csak egy – megyei jogú városoknál már létező – megoldást említenénk: a civil alapok összegének az iparüzési adóbevételekhez viszonyított meghatározását, amely egyébként lehet, hogy szintén a civil-vállalkozói kapcsolatok előmozdításának irányába hatna.

### 3.2.3. Legjobb gyakorlatok a megyei jogú városokban

A megyei jogú városok, amelyek méretben a fővárosi kerületekhez hasonlíthatók leginkább, kapcsolatrendszerében szintén sok hasonló elemet találhatunk. Itt most Miskolcot, Nagykanizsát és Székesfehérvárt emelnénk ki, de megemlékezünk Nyíregyháza, valamint Szombathely alapos és átgondolt önkormányzati civil politikájáról is.<sup>557</sup>

#### 3.2.3.1. Miskolc civil kapcsolatrendszere<sup>558</sup>

A 180 ezres megyeszékhely 1999-től civil házzal (2007-ben a ciszokkal egyesítve) 2003-tól pedig civil koncepcióval is rendelkezik. A kapcsolattartás központi szerve a KÉK, amelynek résztvevői: a polgármesteri hivatal osztályainak delegáltjai, illetve a civil szervezetekből álló műhelyek delegáltjai. A KÉK érdekérvényesítő funkciót tölt be, évente legalább 4 alkalommal ülésezik. A KÉK mellett létezik a Civil Fórum, amelynek munkájában a műhelyek delegáltjai mellett a civil referens és a civil tanácsnok is részt vesz. A műhelyek szakmai alapon szerveződnek, a mindenkori bizottsági struktúrát képezik le. A műhelyek delegáltjai a bizottsági ülésen és a közgyűlésen is tanácskozási joggal vesznek részt. A civil kapcsolatok ápolásában a civil ház tölti be a központi szerepet, de a hivatalban a civil kapcsolattartásnak önálló szervezeti egysége is létezik (Közoktatási, Sport és Civil Kapcsolatok Osztály). A civil ház kezeli a civil nyilvántartást, amely a városban található 1500 civil szervezet mintegy 80%-ának adatait tartalmazza. A civil adatbázis nyomtatásban is megjelent, ez a Civil Almanach. Az önkormányzat által kiírt pályázatokon csak a civil házban regisztrált szervezet vehet részt. A támogatásért 5 alaphoz lehet pályázni, a döntés bizottsági hatáskörbe tartozik. A civil szervezetek helyiséggel kapcsolatos kérelmeikkel a közgyűléshez fordulhatnak. A civil szervezetek és támogatóik munkájának elismerésére két díjat alapítottak: Év Civil

<sup>557</sup> Más megyei jogú városok gyakorlatát l.: DOMANICZKY 2008.

<sup>558</sup> Az összefoglalás Fata Edina: A miskolci KÉK – Közös Érdekek Kerekasztala címmel 2008. március 25-én, a Rózsa Művelődési Házban, A városi önkormányzatok és a helyi civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon elnevezésű konferencián tartott előadása alapján készült.

Szervezete, valamint a Civilek Támogatásáért Díj. A városban Idősügyi Tanács is működik az alpolgármester vezetése alatt, az önkormányzat e téren tett erőfeszítéseit az SZMM Idősbarát Önkormányzat díjjal ismerte el.

### 3.2.3.2. Nagykanizsa civil kapcsolatrendszere<sup>559</sup>

Nagykanizsa Zala megye tradicionális központja, a Batthyány család egykori uradalomhálózatának egyik ékköve. Manapság kisváros, szerepköreit túlnyomórészt Zalaegerszeg vette át, így például a megyei civil szolgáltató központ is ott található. Mégis, Kanizsa civil kapcsolatrendszerének egyes elemei egyedülállóak az országban, ezért mindenképpen szólnunk kell róluk pár szót.

Az 52 ezer fős városban 2005-ben készült el a civil koncepció. A civil referens feladatai mellett a nemzetközi kapcsolatokkal is foglalkozik, a szervezetrendszeren belül a Művelődési és Sport Osztályon dolgozik. A civil kerekasztalnak 86 civil szervezet a tagja, a kerekasztalon belül 10 szakmai munkacsoport működik. A kerekasztal a civil pályázatok véleményezésében részt vesz. A civil szervezetek a költségvetésen belül több helyről juthatnak támogatáshoz. Maga a civil alap egymillió forintos, pályázat útján kerül szétosztásra. Jóval jelentősebb összegeket tartalmaz a Kulturális, a Sport, az Egészségügyi és a Szociális Alap.

Létezik külön Testvérvárosi Alap is, amelyből minden év elején kerül kiírásra pályázat. Testvérvárosonként 250 ezer forint áll rendelkezésre. A pályázónak a sikeres pályázathoz be kell szereznie a külföldi partner együttműködési nyilatkozatát is, csatolni kell továbbá a program leírását, a szervezet eddigi működését bemutató anyagot, valamint költségvetési tervet. Szervezési költség és ajándék a támogatásból nem számolható el. A pályázathoz 50%-os önrész szükséges és utófinanszírozásos rendszerben működik. Valamennyi alapról bizottság dönt. Fontos jövőbeni cél lehet a különböző, civil szervezetek által elérhető pályázati ürlapok és feltételek egységesítése.

A városban működik Idősügyi Tanács, ezt 24 klub alakította négy évre. A Tanács szervezésében megvalósuló programok, feladatok közül kiemelendő a nehézsorsú idősök felmérése, a rendszeres filmklub, az októberi idősök hete rendezvénysorozat, valamint a művelődési házakkal kötött együttműködési megállapodások. Ez utóbbi formát – feladatátadás céljából – az önkormányzat is használja. Szociális és állatvédelmi területen léteznek ilyen szerződések (Vöröskereszt – hajléktalanok ellátása; Völgy Alapítvány – pszichiátriai betegek ellátása, valamint Élettér Állat és Természetvédő Egyesület – kutyaemenhely). A civil szervezetek az önkormányzattól helyiséghez is juthatnak, itt minden esetben a polgármester állapítja meg a kedvezmények formáit és mértékét, teljesen ingyenesen viszont nem adnak helyiséget. A civil szervezetek elektronikus adatbázisa a honlapról elérhető.

### 3.2.3.3. Székesfehérvár civil kapcsolatrendszere<sup>560</sup>

A 100 ezer lakosú városban 820 szervezet működik, közülük az önkormányzat 250 szervezettel tart kapcsolatot (aktív azonban ebből mintegy 150 darab). Mind a civil koncepció (2001), mind a civil támogatási rendelet (2003) elkészült már. A kapcsolattartás központi fóruma a Civil Érdekképviseleti Fórum, a pályázatokról az illetékes szakszabottség dönt, de a

---

<sup>559</sup> Az összefoglalás Gerencsér Tibor: Az önkormányzat és a civil szervezetek közti kapcsolatok címmel 2008. március 25-én, a Rózsa Művelődési Házban, A városi önkormányzatok és a helyi civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon elnevezésű konferencián tartott előadása alapján készült.

<sup>560</sup> Az összefoglalás Elekes Zsuzsa: Önkormányzati-civil kapcsolatok a Királyok Városában címmel 2008. március 25-én, a Rózsa Művelődési Házban, A városi önkormányzatok és a helyi civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon elnevezésű konferencián tartott előadása alapján készült.



véleményezésbe a civil szervezetek is beleszólást kapnak. A civil kapcsolatok a polgármesteri hivatalon belül önálló szervezeti egységhez tartoznak (Kommunikációs és Civilkapcsolati Iroda). A szervezetek megjelenése minden önkormányzati médiumban biztosított, a honlapon külön civil oldal került kialakításra. A civil adatbázis tartalma a Civiltár 2007 kiadványban is megjelent. Az önkormányzat egyes feladatok ellátására együttműködési szerződést kötött, leginkább szociális, egészségügyi és környezetvédelmi területen. A civil szervezetek helyiséghez is juthatnak ingyenesen, csak a rezsiköltségek átvállalása mellett.

#### *3.2.4. Legjobb gyakorlatok a megyei önkormányzatoknál*

A megyei önkormányzatok közül Pest és Hajdú-Bihar megye kivételével szinte minden önkormányzat képviseltette magát a legutóbbi konferencián. Két kapcsolattrendszert emelünk ki az alábbiakban, viszont itt is hangsúlyoznánk, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében most megindult munkáról valószínűleg még hallani fogunk. Általánosságban emelnénk ki, hogy szinte valamennyi megyei önkormányzatnál a civil kapcsolatok felértékelődése zajlott, zajlik az utóbbi két évben, elsősorban a megyei önkormányzatok költségvetési forrásainak beszűkülése következtében. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a költségvetési megszorítások megyei szinten jelentősen megnövelték a civil szervezetek szerepét, és elősegítették az együttműködésben rejlő lehetőségek felfedezését.

##### *3.2.4.1. A Tolna megyei önkormányzat és a civil szektor*<sup>561</sup>

A megyei önkormányzat már addig is létező civil kapcsolatai a 2006-os választást követően új megvilágításba kerültek. 2007-ben a közgyűlés elnöke Az Év Tolna Megyei Civil Szervezete elnevezéssel díjat alapított a megyéért, a megyei közösségekért tevékenykedő civil szervezetek munkájának elismerésére. A körülbelül 900 megyei civil szervezet kétharmada városokban, egyharmada pedig községekben működik.

Az önkormányzat felismerte a civil szektorral való kapcsolattartásban rejlő lehetőségeket, amely „gyors és hatékony, eredeti ötleteket hordoz, más forrásokat is bevon, résztvevő és aktivitást biztosít, elősegíti a nyilvánosságot és megerősíti a szolidaritást.”<sup>562</sup>

A megyei önkormányzat civil politikája a civil szervezetekre partnerként tekint, az együttműködés keretében rájuk elsősorban egyes feladatok ellátása során számítanak, ehhez pénzügyi támogatást is biztosítanak. Az elérhető források alapvetően bizottsági (környezetvédelem, településfejlesztés, szociális és egészségügy, sport, illetve közművelődés), illetve az elnöki keretből (programok megvalósítása, kiadványok támogatása, díjak szponzorálása, felszerelések vásárlása) származnak.

Az önkormányzatnál az Elnöki Kabinetben önálló civil referensi státuszt hoztak létre, és felépítették a megyei civil nyilvántartást. A kapcsolattartás fő szerveként civil fórum működik, illetve fontosnak tartják a civil szervezetekről és programjaikról szóló tájékoztatók sajtóban való megjelentetését (Tolna Megyei Napló).

---

<sup>561</sup> Az összefoglalás Sándor Tamásné: A Megyei Önkormányzat és a nonprofit szervezetek együttműködési lehetőségei Tolna megyében címmel 2008. április 22-én, a Rózsa Művelődési Házban, A megyei önkormányzatok és a megyei civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon elnevezésű konferencián tartott előadása alapján készült.

<sup>562</sup> Sándor Tamásné előadása, 5. dia, elérhető: [www.bp18.hu](http://www.bp18.hu), 2008.04.25-i állapot.

### *3.2.4.2. A Heves megyei önkormányzat és a civil szektor*<sup>563</sup>

Heves megye civil szolgáltató központja (továbbiakban: ciszok) már régóta ismert fogalom az egész országban, ez a megyei civil kapcsolatok motorja is egyúttal. A civil kapcsolatrendszer kiépítése Heves megyében 1998-ban kezdődött meg, fő irányvonalai az alulról szerveződés, a nyilvánosság, illetve a képzés fontosságának hangsúlyozása. Alapelvei: az önkéntesség, a bizalmi viszony, a szolidaritás. A kapcsolatrendszer leghangsúlyosabb pontja a civil érdekképviselet különböző szintjeinek kiépítésén is működtetésén van. Az egyesületek, alapítványok és civil közösségek az alapegységnek számító településen civil kerekasztalba tömörülnek, amely ezután a képviselő-testület egyenrangú partnereként működik. Kistérségi szinten e települési civil kerekasztalok, valamint a több települést átfogó civil szervezetek szövetségei delegálnak egy-egy főt, nem zárva ki ugyanakkor, hogy a civil szervezetek személyesen is egy-egy delegáltat küldhessenek a kistérségi civil fórumba, amely végül megválasztja a kistérségi civil koordinációs tanácsot. Megyei szinten e kistérségi civil koordinációs tanácsokba tömörült szervezetek tevékenységi kör szerint küldenek egy-egy főt a megyei civil szakmai konferenciára, amely a megyei civil műhelyt választja meg.

Ez az érdekképviseleti rendszer – kis változtatásokkal – véleményünk szerint is alapja lehetne a megyei civil önszerveződésnek. Itt azonban, saját elképzelésünk ismertetése mellett – szólnunk kell pár szót a civil szolgáltató központok szerepéről is.

### *3.2.4.3. Gondolatok a megyei szintű civil kapcsolatok szervezéséről*

#### *3.2.4.3.1. A megyei civil érdekképviselet egy lehetséges modellje*

Mint említettük, saját elképzelésünk a Heves megyei gyakorlattal sok tekintetben találkozik. Alapként tekintünk a települési szintre és annak civil kerekasztalára, mint erre már a minisztériumoknál utaltunk is. El tudjuk fogadni a kistérségi civil kerekasztal létét, s annak közvetett módon, a települési kerekasztalok delegáltjai által történő megválasztását is, azzal a megszorítással, hogy a kistérségi civil kerekasztal tagjait delegáló fórumra csak a kistérséghez tartozó településeken működő civil kerekasztalok küldhetnek egy-egy főt. Ahol ilyen nem létezik, onnét delegált se érkezen.

A kistérségi kerekasztalok – amelyek igény szerint műhelyeket is létrehozhatnak – delegálhatnának tovább egy megyei civil kerekasztalba, de itt – tekintettel a kistérségek viszonylag kis számára – nincs értelme műhelyek szervezésének. Egy megyei civil kerekasztal így viszont értelemszerűen csak pár főből állna, ezért úgy gondoljuk, hogy a delegálási – vagyis közvetett választási – rendszert csak a kistérségi szintig érdemes működtetni.

A megyei civil kerekasztalokat viszont inkább valamennyi megyében működő, illetőleg ott székhellyel rendelkező civil szervezet fórumaként fogjuk fel, s mellettük kötelező jelleggel biztosítanánk egy helyet – vagy esetleg egy titkári állást – a civil szolgáltató központok képviselőjének. Viszont a megyei civil kerekasztalok szervezését a civil szolgáltató központok helyett a minden esetben a megyei önkormányzatokra bízánk, s csupán a kistérségi civil kerekasztalok működtetését – tekintettel arra, hogy e szinten nincs apparátus – bízánk a ciszokra.

---

<sup>563</sup> Az összefoglalás Gál Sándor: PARTNERSÉGBEN – Többszintű civil kapcsolatrendszer Heves megyében címmel 2008. április 22-én, a Rózsa Művelődési Házban, A megyei önkormányzatok és a megyei civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon elnevezésű konferencián tartott előadása alapján készült.

A Heves megyei rendszert tehát alapvetően két ponton kritizáljuk: a.) csak a kistérségi szintig működőképes; b.) a ciszokra épül, amely viszont véleményünk szerint nem a közigazgatás része, hiszen a ciszok lényege szerint civil szervezet, amelyet azonban a minisztérium speciális feladattal: a megye civil szektorának szervezésével bíz meg. A kapcsolatrendszer – és ezt újfent kiemeljük – nem civil-civil, hanem civil-közigazgatási oldal között épül ki, éppen ezért gondoljuk úgy, hogy – bár többen hinni szeretnék – a ciszok nem gyógyszer minden problémára.

#### *3.2.4.3.2. A civil szolgáltató központok helye és szerepe a megyei és fővárosi civil kapcsolatokban*

Itt térjünk rá pár mondat erejéig a ciszok-rendszerre, amelyet az ezredfordulón kezdtek el felülről megszervezni. Speciális státuszt emlegettünk az előbb, amelynek alapján háromévente pályáztatják e feladat ellátására a civil szervezeteket. Az alapötlet jó, egyfajta inkubátorházra a civil szervezeteknek szüksége van, de ez nem veheti át a közigazgatás helyét és szerepét a kapcsolatrendszerben. Innét nézve a ciszok-rendszer olybá tűnik, mintha a központi közigazgatási szint ahelyett, hogy megkereste vagy kiépítette volna a közigazgatás szintjei közötti kommunikációs csatornákat, egy tollvonással odadobta ezt az egyébként kiemelten fontos feladatot a civil szervezeteknek.

A problémát azonban ez nem fogja megoldani, csak sok pénzünkbe kerül. A ciszok révén ugyanis voltaképpen a civil szervezetek önmagukkal kommunikálnak, s még a legjobb szándék ellenére sem tudják valódi szerepüket betölteni, ugyanis civil szervezetek tagsága áll mögöttük, s nem a közigazgatási hierarchiát és ügymenetet ismerő köztisztviselők. Márpedig a közigazgatásnak szüksége lenne a civilek partnerségére, a legitim, civil részvétellel működő testületekre, de ezek a ciszok révén csupán öncélúan szerveződnek, s arra jók, hogy a feladatok listáján egy pontot kipipálhassunk.

A ciszok alkalmas a helyi civil adatbázisok kezelésére, alkalmas a pályázati tanácsadásra, alkalmas a civil szervezetek számára infrastruktúra nyújtására, vagyis olyan feladatokra, amelyet helyi szinten egy-egy civil háznak szánhatunk. Amikor például úgy gondolják, hogy majd ők képezni fogják a civil referenseket, mint történt ez 2008 áprilisában Budapesten, az ellen a leghatározottabban tiltakozunk, s tiltakoztak – a ius mormorandi-val élve – egyes kollégáink is.

Nem a lényegről beszélünk ugyanis, mert azt nekünk, a közigazgatás különböző szintjein e területtel foglalkozóknak magunk között kellene megtennünk, s csak ha ez megtörtént, léphetnének ki a civilek közé – ide értve a ciszokokat is –, hogy egységes céljainkat és elhatározásainkat velük megvitassuk. Egy ilyen vita megszervezésére is alkalmas a ciszok, de nem fogja tudni betölteni azt a szerepet, amire a minisztérium többek között kijelölte: a közigazgatás civil kapcsolatainak koordinációját, s nem fogja kitalálni helyettünk a kapcsolatrendszer létrehozásához elengedhetetlenül szükséges célokat és intézkedéseket.

Tekintettel arra, hogy a ciszok-hálózat működtetése jelenleg a szociális- és munkaügyi miniszter hatáskörébe tartozik,<sup>564</sup> időszerű lenne a ciszok-hálózat jövőbeni helyét és szerepét újragondolni, s egyúttal elhatározásra jutni a magyar közigazgatás civil szektorral kapcsolatos céljainak, terveinek megvalósításával, ütemezésével is.

---

<sup>564</sup> Vö.: a szociális és munkaügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 170/2006. (VII. 28.) kormányrendelet 16. § f.) pont.

### **3.3. Variációk egy témára: a települési önkormányzatok kapcsolatrendszerei**

2007-2008-ban – a konferenciákhoz is kapcsolódva – egy országos szintű kutatást végeztünk, melynek keretében a helyi önkormányzatok civil rendeleteit, valamint civil koncepcióit igyekeztünk összegyűjteni,<sup>565</sup> a települési honlapok, az országos önkormányzati rendelettár,<sup>566</sup> valamint közigazgatáson belüli kapcsolatfelvétellel.

A felmérés végül nem lett teljeskörű, mert sok önkormányzatnál rejtett formában (például a minden településen kötelezően megalkotandó közművelődési rendeletben) létezik a civil szektorra vonatkozó szabályozás, de a konkrétan a civil szektorra vonatkozó rendeleteket túlnyomó részben sikerült felkutatnunk.<sup>567</sup> Csak egy rövid statisztikai áttekintést vegyünk! Magyarországon összesen 3194 települési önkormányzat létezik, ebből: a.) fővárosi kerület: 23; b.) MJV: 23; c.) város: 263; d.) község, nagyközség: 2865.<sup>568</sup> Kifejezetten a települési civil szektorra vonatkozó rendeletet (civil rendelet) ismereteink szerint eddig:<sup>569</sup> a.) 7 fővárosi kerület (az összes fővárosi kerület 30%-a); b.) 6 megyei jogú város (az összes MJV 26%-a); c.) 22 város (az összes város 8%-a); illetve 40 község, nagyközség (az összes ilyen település 1,4%-a) alkotott. Ez azonban nem jelenti azt, hogy csak ezekben a helységekből létezik valamiféle kapcsolat a közigazgatás vagy a civil szektor között.

A civil rendelet ezt egyáltalán nem garantálja, hiszen vannak települések, amelyek rendelettel a hátuk mögött sem tudtak mindeddig partnerséget létrehozni, míg mások sikerrel teszik ezt mindenféle jogszabály nélkül is. Minden eset más és más, még akkor is, ha a létező civil rendeletek tulajdonképpen pár alapvariációt idomítanak a helyi viszonyokra – sok helyen fantázia és hozzáértés nélkül.

Éppen ezért a rendeletek és egyes esetekben a civil koncepciók és más beszerzett anyagok tartalmára támaszkodva próbálunk képet festeni az országos gyakorlatról. A civil rendeletek legfontosabb jellemzői táblázatba foglalva a mellékletben is megtalálhatók, ezért részletes elemzés helyett itt csupán a fontosabb jellemzők ismertetésére szorítkozunk.

#### **3.3.1. Támogatási rendszerek**

A területén működő, de legalább ott székhellyel rendelkező civil szervezetek számára szinte minden település önkormányzata biztosít támogatást. Azt, hogy e szerveződések fontos szerepet töltenek be az egyes közösségek életében, ma már nem sokan vitatják.<sup>570</sup> Elismerésüket és segítségüket a legtöbb helyen pénzben – esetleg természetbeni úton – is

---

<sup>565</sup> Itt is szeretnénk külön megköszönni Bucsi Anikónak az adatgyűjtéshez nyújtott önzetlen segítségét.

<sup>566</sup> Az elektronikus információszabadságról szóló 2005:XC. törvény (Eit.) által felállított adatbázis az ÖTM honlapjáról érhető el (<http://nrt.bm.hu>). A kezdeményezés kiváló, de sajnos, még néhány gyerekbetegségtől szenved. A legnagyobb probléma talán az, hogy még címben sem található meg minden települési rendelet, a feltöltöttek száma pedig még kevesebb. Ezek között van továbbá egy átfedés: a nagyobb települések honlapjairól egyes rendeletek ugyanúgy letölthetők, mint a rendelettár oldaláról, míg egyes kistépelüléseké, falvaké se saját honlapjukról, se innét nem érhető el. Fontos, nagyon fontos lenne e portál maximális felfejlesztése a lehető legrövidebb időn belül, mert csak így egyszerűsödhetnének – többek között – az önkormányzatokra vonatkozó kutatások is.

<sup>567</sup> Itt kell megjegyeznünk, hogy sok helyen a rendeletek sem a honlapról nem érhetőek el, sem közigazgatáson belül nem szerezhetőek meg (tehát jegyzői, polgármesteri kérés ellenére sem küldik meg), amely nyilvánosságot korlátozó gyakorlat erősen aggályosnak tűnik.

<sup>568</sup> Vö.: önkormányzati törzsadatár (<http://nrt.bm.hu>), 2007. 09. 11-i állapot.

<sup>569</sup> 2008. 04. 28-án.

<sup>570</sup> Ezt igazolja az is, hogy az általunk vizsgált mintegy 300 önkormányzati honlap csak kevesebb mint 10%-ában nem volt külön menüpont a civil szervezetek számára.

igyekeznek kifejezni, még akkor is, ha semmiféle együttműködési szándékuk, elképzelésük nincs.

### 3.3.1.1. A szabályozókról

A támogatásokat szervezeten folyósítják, legtöbb helyen egyedi döntéssel, a civil rendeletekkel rendelkező települések többségében pedig pályázati úton. A támogatások háttérszabályozása rendkívül sokféle formában jelenhet meg. Alapvetően jogszabályi (önkormányzati rendeleti) szintű vagy egyéb szabályozók léteznek. A jogszabályi szint fő formái: a.) költségvetési rendelet; b.) közművelődési rendelet; c.) civil rendelet. Az egyéb szabályozók között a szabályzatok a népszerűek,<sup>571</sup> amelyek legfőbb veszélye a nyilvánosság hiányában rejlik – a magunk számára is csak nagy nehézségek árán sikerült párat beszerezni. A másik jellemző forma a civil koncepció,<sup>572</sup> illetve a képviselő-testületi határozat.<sup>573</sup>

Ezzel azonnal rá is tapintottunk a lényegre: pont a közpénzek felhasználása átláthatóságot, nyilvánosságot és kiszámíthatóságot igényel, a rendeleti forma pedig kifejezetten ezen elvárásaink kielégítésére született meg. Az egyes rendeleti formák nem zárják ki egymást, de valamilyen szinten determinálják az egész támogatási rendszert.

A költségvetési rendeletben a civil szervezetek jellemzően négyféleképpen jelenhetnek meg: a.) önálló költségvetési soron, általában feladatátvállaláshoz kapcsolódva (például közművelődési megállapodás); b.) tisztségviselői és bizottsági keretek mögött, amelyekből – pályázaton vagy azon kívül – majd a civil szervezetek egy része is támogatást nyerhet; c.) a köznyelvben civil alapnak nevezett, civil szervezetek programjainak és működésének támogatására elkülönített előirányzatban; illetve d.) közalapítványok költségvetésében, amelyből majd e szervezetek írják ki pályázatukat.<sup>574</sup>

Az önálló költségvetési sorok, valamint a tisztségviselői és bizottsági keretek szinte minden önkormányzatnál léteznek. Az eltérés csupán abban jelentkezik, hogy ezek mellett elkülönítenek-e önálló civil alapot vagy sem. Ha igen, akkor értelemszerűen azonos szabályok szerint kellene e kereteket és a civil alapot szétszítani. Ezt az önkormányzatok többsége nem lépi meg, tehát sok helyen még fennáll a többes támogatások lehetősége, amely az esélyegyenlőséget torzítja, az átláthatóságot pedig megnehezíti.<sup>575</sup>

A közművelődési rendeletek – mint ezt a Kmt. bátorítja is – a kulturális területen tevékenykedő civil szervezetek egy része számára lehetővé tesznek különböző támogatásokat, így pénzbeli és természetbeni formákat (például: kedvezményes közösségi színtér (művelődési ház) használatot). A nem kulturális területen működő civil szervezetek azonban ebből nem feltétlenül részesülhetnek, hiszen a rendelet szabályozási köre ezekre alapvetően nem terjed ki.

Elsősorban ezek az anomáliák indokolják egy önálló rendelet megalkotását, amelyet civil rendeletnek nevezünk. Itt kifejezetten meghatározásra kerül a támogatásban részesíthető civil szervezetek köre, a támogatási formák egy része (jellemzően a pénzügyi támogatások egyes

<sup>571</sup> Szabályzata van többek között Velencének, illetve – a szombathelyi rendeletet szinte szó szerint átvéve – Kőszeg városának is.

<sup>572</sup> Ilyen formát találhatunk Balatonfüzfőn, illetve Békésben.

<sup>573</sup> Például: Putnok.

<sup>574</sup> Ennek a legszebb példáját Mogyoród önkormányzata adja, ahol a Mogyoród 1074 Közalapítvány kapja meg a civil szervezetek számára elkülönített támogatást, és ő adja tovább a civil szervezeteknek. Vö.: Az egyházak, társadalmi szervezetek támogatásáról szóló 4/2000.(II.04.) önkormányzati rendeletet.

<sup>575</sup> Arról nem is beszélve, hogy a költségvetési rendeletek az állampolgárok többsége számára amúgy is nehezen értelmezhetőek.

elemei), az igényléssel kapcsolatos eljárási szabályok, az átutalás, az elszámolás és a támogatások nyilvánossága. E rendelet az Ötv. 8. § (5) bekezdésén alapul, de eme passzusban rejlő összes lehetőséget az általunk megvizsgált 75 rendelet közül mindössze egy meríti ki,<sup>576</sup> a többi esetben csak a támogatási szabályok – azon belül is a civil alaphoz kapcsolódóak – kaptak helyet.<sup>577</sup>

Pár szót még a szabályzatokról. Ezek alkalmazása – véleményünk szerint – több okból is aggályos, amellett, hogy nem nyilvánosak. Az egyik, hogy alapvetően a polgármesteri hivatalra, azon belüli viszonyokra vonatkoznak, másrészt pedig a támogatásokra vonatkozó szabályokat is a hivatal oldaláról közelítik meg, így értelemszerűen csak hézagosak. Végül pedig, ha egyáltalán megismerjük a tartalmukat, a támogatások forrására csak ritkán következtethetünk.

Mindezek után talán nem szükséges hosszasan érvelni amellett, hogy a legcélszerűbb forma a civil szervezetekkel kapcsolatban egy kifejezetten a civil szervezetek támogatására vonatkozó rendelet: a civil rendelet megalkotása, mint ezt egyre többen fel is ismerik.<sup>578</sup> Az alábbiakban a már létező rendeletek legfontosabb tartalmi jellemzőit tekintjük át.

### 3.3.1.2. A civil rendelet hatálya

A civil rendeletek időbeli és területi hatálya adottnak tekinthető, a személyi és tárgyi hatály viszont több helyen nagy eltéréseket mutat.

A személyi hatály esetében előfordul, hogy a civil szervezetek mellett magánszemélyek<sup>579</sup> vagy gazdasági társaságok,<sup>580</sup> illetve – leggyakrabban – az egyházak<sup>581</sup> is felbukkannak.<sup>582</sup> A civil szervezetek fogalma – mint ennek okát már kimutattuk – a legtöbb helyen zavaros: társadalmi szervezetek, civil szervezetek, önszerveződő közösségek egyaránt találhatóak.

A gyűjtőfogalmon kívül – szinte kivétel nélkül – a szervezetek köre is kusza. Az egyetlen közös nevező talán az egyesület lehetne, de van ahol egyesülésnek<sup>583</sup> nevezik. Az

---

<sup>576</sup> Ez pedig Dunaújváros (A civil szervezetekkel való kapcsolattartásról szóló 4/2002.(I.24) önkormányzati rendelet). Községi szinten hasonló példaként említhető Nagyiván (A lakossági önszerveződő közösségekkel való együttműködésről és e közösségek támogatásáról szóló 1/2004. (II.06.) önkormányzati rendelet).

<sup>577</sup> Ez egyébként érthető is, hiszen egy civil kapcsolattartási rendszer, amely folyamatosan alakul, változik, nem biztos, hogy rendeleti formában kell, hogy szabályozást nyerjen.

<sup>578</sup> A felismerés nem az utóbbi pár évben történt. A legrégebbi, máig hatályos civil rendelettel a józsefvárosi önkormányzat rendelkezik 1996-ból (Az egyházak, a jogi személyiséggel rendelkező társadalmi és civil szervezetek, valamint alapítványok támogatására elkülönített költségvetési előirányzat felhasználásáról szóló 30/1996.(V.14) önkormányzati rendelet), vidéken pedig Tamási városa 1998-ból (Az önkormányzati támogatások kérelmezéséről és odaítéléséről szóló 21/1998.(IX.13) önkormányzati rendelet). A jelenlegi civil rendeletek egy részében találhatunk utalást korábbi szabályokra is, így nem tűnik alaptalannak azon feltételezésünk, hogy a legrégebbi civil rendeletek egy része talán 1993-1994 táján keletkezhetett, amikor a civil szektor országos szinten már megerősödött, és helyi szinten is szervezett formában kezdett fellépni javaslatokkal, ötletekkel.

<sup>579</sup> Például: Alsószolca (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásáról szóló 4/2005.(II.14) önkormányzati rendelet).

<sup>580</sup> Például: Ivánca (A társadalmi szervezetek, alapítványok és egyéb szervezetek támogatásáról szóló 4/2008.(II.15.) önkormányzati rendelet).

<sup>581</sup> Például: Budapest XIII. kerület (A lakosság önszerveződő közösségei, valamint a kerületi lakosok közösségi célú igényeinek teljesítését vállaló más szervezetek támogatásáról szóló 38/2007.(XI.20.) önkormányzati rendelet), Pétfürdő (Az önszerveződő közösségek, civil kezdeményezések és a helyi egyházi közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 1/2006.(I.27.) önkormányzati rendelet).

<sup>582</sup> Arról már nem is szólnunk, amikor például bíróságon bejegyzett diákönkormányzat is szerepel a támogatható civil szervezetek között, ami a hatályos jogszabályok szerint biztosan nem létezik. Vö.: Zámoly, a civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 15/2006.(VI.30.) önkormányzati rendeletet.

<sup>583</sup> Szada (A civil szervezetek pénzügyi támogatásáról szóló 4/2002.(III.12.) önkormányzati rendelet).

alapítványok nem mindenhol kapnak támogatást<sup>584</sup> vagy csak korlátozott mértékben.<sup>585</sup> Egyes helyeken pedig a közalapítványokat is beveszik a szabályozási körbe.<sup>586</sup> Civil közösségek támogatásáról több rendelet is szól<sup>587</sup> – általában anélkül, hogy ennek (mármint a jogi személyiség hiányának) további konzekvenciát jogszabályi szinten levonná.

Jócskán akadnak rendeletek, amelyek a kizárt szervezetek köréről<sup>588</sup> is megemlékeznek, de ez egy helyen sem fedi le a lefedni kívánt formációk összességét. Nem a rendelet rossz, a háttérszabályokon nem lehet kiigazodni, s a gyakorlatban uralkodó zűrzavar egyértelműen mutat rá az elmélet hiányosságaira!

A tárgyi hatály körében elsősorban – mint több rendelet neve is utal rá – a pénzügyi támogatásokat találjuk. Elvértve vesznek ide más formákat, mint például helyiségek útján történő támogatás<sup>589</sup> vagy a természetbeni támogatások közé tartozó buszos kirándulásokhoz adott kilométer-keret.<sup>590</sup> A pénzügyi támogatásokon belül működési és programtámogatási jellegű célok dominálnak.

### 3.3.1.3. A támogatás igénylésének módja

A támogatás iránti kérelmeket az önkormányzathoz kell benyújtani, alapvetően pályázati rendszer keretében, esetleg e nélkül,<sup>591</sup> másutt pedig e két forma kombinációja<sup>592</sup> egyaránt megtalálható. Formától függetlenül általában adatlapot kell kitölteni, s e mellé az esetek többségében a rendeletben előírt mellékleteket kell becsatolni. A mellékletek köre szinte minden településen azonos, és jól tükrözi, hogy minden jószándék ellenére mennyire nem partnerként kezelik a civil szervezeteket.

Mire gondolunk? A szokásosan megadott mellékletek a következők: a.) végzés (esetenként ennek meghatározott napon belül kiállított) másolata; kivonat (esetenként ennek meghatározott napon belül kiállított) másolata; c.) közhasznúsági bejegyző végzés (esetenként ennek meghatározott napon belül kiállított) másolata; d.) közhasznúsági jelentés vagy azonos adattartalmú dokumentáció; d.) tájékoztató az előző évi működésről és/vagy programokról; e.) előző támogatás elszámolása; f.) jegyzőkönyv a szervezet döntéshozó szervének üléséről, amelyen a megvalósítani kívánt célt megvitatták; g.) a kérelmezett összeg felhasználási terve; h.) banki aláírási katon (esetenként ennek meghatározott napon belül kiállított) másolata vagy bankszámla-értesítő másolata; i.) alapszabály (esetenként ennek meghatározott napon

---

<sup>584</sup> Például: Répcelak (A civil szervezetek pénzügyi támogatásáról szóló 14/2005.(VII.1.) önkormányzati rendelet).

<sup>585</sup> Például: Monor (Az egyes bizottságok keretéről és az alapítványok pályázati támogatási rendjéről szóló 2/2006.(I.31.) önkormányzati rendelet).

<sup>586</sup> Például: Pétervására (a helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 10/2007.(XI.30.) önkormányzati rendelet).

<sup>587</sup> Például: Csanytelek (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatási rendjéről szóló 27/2005.(IX.29.) önkormányzati rendelet), Szentlőrinc (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 1/2001.(III.01) önkormányzati rendelet).

<sup>588</sup> Például: Adony (A civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 5/2007. (II.23.) önkormányzati rendelet).

<sup>589</sup> Például: Újfehértó (A helyi önszerveződő közösségek támogatásáról szóló 4/2004. (II.04) önkormányzati rendelet).

<sup>590</sup> Például: Kőrösladány (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 2/2007.(II.14.) önkormányzati rendelet).

<sup>591</sup> Például: Velence.

<sup>592</sup> Például: Monor, Kőszeg, Szombathely (A civil szervezetek pénzügyi támogatásáról szóló 6/2007.(II.22.) önkormányzati rendelet).

belül kiállított) másolata; j.) önkormányzati civil nyilvántartásba való bejelentkezés; k.) egyéb nyilatkozatok<sup>593</sup> (APEH, egyéb pályázatról stb.).

Halkan kérdeznénk: kis hazánkban kinek éri meg mindezt beszerezni? S ha találtunk ilyen embert, szervezetet, csavarjunk egyet kérdésünkön: ki olvassa mindezt el a tekintetes hivatalban? Csak nem öncélú papírgyűjtés folyik? Ugyanis – csupán tájékoztatásul – a civil szervezetek kapcsolattartásával, így a támogatásokkal kapcsolatos anyagokat is iktatni szükséges. Meg kell őrizni, sőt, ha szigorúan vesszük, nem is selejtezhetőek!<sup>594</sup> Akkor miért is futtatjuk a civil szervezeteket, vagyis az állampolgárokat? Mire jó ez az igazi, önmagáért való bürokrácia?

A kérdéseinkre adott válaszok messzire vezethetnének, itt azonban csak pár szempontra hívnánk fel a figyelmet (egyesekre ismételt is). A bírósági végzés – a bírósági nyilvántartás agonizációja miatt – csupán a bejegyzés tanúsítására alkalmas, vagyis egy régebbi eseményt, állapotot rögzít. A bírósági kivonat ezzel szemben a kiállításáig történt összes fontosabb változást. A végzést az aktából kell előkeresni, másolni és hitelesíteni, egyes helyeken ez több napig tart, nem beszélve az utazásról, ha nem a bíróság székhelyén lakik az igénylő. A kivonatot viszont a rendszerből azonnal kiállítják, s ebből kiderül az is, mikor jött a szervezet létre (ezt az egy adatot bizonyítja a végzés). Ezek után talán egyértelmű, hogy felesleges a végzés bekérése, különösen minden pályázat alkalmával. Az pedig már a közigazgatás szakértelmének és tekintélyének látszatát veszélyezteti, amikor egyszerre kérnek végzést és kivonatot egyes településeken!<sup>595</sup> Mindenki számára a legegyszerűbb és leghatékonyabb egy, mondjuk a benyújtást megelőző 30 napon belül kikért bírósági kivonat becsatolásának előírása lehetne, amelyből egyébként általában a közhasznúsági fokozat is kiderül.

A tájékoztató az előző évi működésről és programokról egyenesen nevetséges! Kis településeken is előírják, ahol még tíz szervezet sem működik, s mindenki név szerint ismeri a másikat.<sup>596</sup> Ráadásul a civil rendeletek túlnyomó többsége előírja a támogatások ellenőrzését is. Csak nem annak a tényét rögzítik e települések rendeletben, hogy ellenőrzési

---

<sup>593</sup> Itt utalunk arra, hogy az adó-, illeték-, járulék- vagy vámtartozásról szóló nyilatkozatok – amelyeket az NCA-nál az Áht. 13A. § (5) bekezdése alapján bekérnek, helyi szinten pont e szakasz alapján mellőzhetőek, ugyanis ezek benyújtása csak a központi költségvetéshez, illetve az elkülönített állami pénzalapokhoz kapcsolódóan szükséges. Vö.: Áht. 13/A. § (4)-(5) bekezdései, továbbá 2., valamint 2/A §. Példára I.: Sajószentpéter (A civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 4/2007.(II.23.) önkormányzati rendelet).

<sup>594</sup> Az iratkezeléstől sokan ódzkodnak, még többen lenézik, pedig a hivatali ügymenet alapja. Jelenlegi szabályozásának gerincét A helyi önkormányzatok egységes irattári tervének kiadásáról szóló 12/2006. (XII. 18.) ÖTM rendelet alkotja. A rendeletben pár ellentmondás is van, amelyet igyekszünk feloldani. A rendelet 3 különböző helyen, de szinte az összes, önkormányzattal kapcsolatba kerülő civil szervezetre vonatkozó vagy civil szervezettől eredő iratanyagra rendelkezést tartalmaz. A 038-as ügykörszám alatt a szakszervezeti, érdekképviseleti iratok találhatóak, illetve értelmezésünk szerint a civil kerekasztal iratai is („Érdekegyeztetés a szakszervezetekkel, érdekvédelmi és érdek-képviseleti szervezetekkel, érdek-képviseleti fórumok alapítása, működtetése”). Ezek selejtezési jele: 0, azaz nem selejtezhetőek! A 081-es ügykörszám az alapítványokra és a non-profit szervezetekre vonatkozik – a magunk részéről az összes civil szervezetet ide soroljuk („Alapítványokkal, nonprofit szervezetekkel kapcsolatos ügyek”). A selejtezési jel: 0. A 073-as ügykörszámnál a rendelet eltérő szabályozással 2-es selejtezési jelet (5 év) tartalmaz („Kapcsolattartás civil, egyházi és ifjúsági szervezetekkel”). A rendelet koncepcióját értjük, a szétválogatás okát is (testületi anyag nem selejtezhető, a többi igen), de a dolgozatban több helyütt említett okok miatt ezzel azonosulni nem tudunk. Javasoljuk tehát a non-profit szervezetek helyett a civil szervezetek kifejezés használatát a 081-es ügykörnél, az ott létező selejtezési idő meghagyásával és a 073-as ügykör törlését. Egy triviális dolgot említünk e lábjegyzetben kiegészítésként: ezek egy irategységet képeznek, később a kutathatóság szempontjából is ennek fognak számítani. Őrizzük meg őket!

<sup>595</sup> Pár példa: Diósd (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 28/2006. (IX.30.) önkormányzati rendelet), Maglód (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 3/2003.(II.14) önkormányzati rendelet), Kerépes (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 10/2007.(III.28.) önkormányzati rendelet).

<sup>596</sup> Például: Konyár (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 12/2003.(XI.14) önkormányzati rendelet).



kötelezettségüknek nem tettek eleget? A megoldás egyszerű: a támogatást támogatási szerződés megkötését követően veheti fel a civil szervezet, ebben dátumokat is szükségképpen rögzítenünk kell. Ha pedig már tudjuk a támogatási célt, a felhasználás időpontját, menjünk ki helyszíni ellenőrzésre, mint ezt tesszük folyamatosan az egész ország területén Budapest XVIII. kerületében! Ne a civil szervezetekkel gyártassunk olyan papírt, ami teljesen felesleges!<sup>597</sup>

A banki aláírási katon két dolgot tanúsít: a bankszámla meglétét, illetve azt, hogy a szervezet képviselője hozzáfér a bankszámlához (illetve azt is, hogy rajta kívül ki fér még hozzá). Vagyis: ellentétben a bankszámla értesítővel, innét megtudjuk: van-e a szervezetnek bankszámlája, melyik banknál, bankfióknál, ki fér hozzá, és létezik-e még. Ennél többet kevés papír árul el nekünk, ezért célszerű lenne erre fókuszálnunk, ahelyett, hogy különböző pénzügyi adatokat nézegetünk illetéktelenül.

Ha a szervezet bevételeire vagyunk kíváncsiak – joggal –, kérjük be a közhasznúsági jelentést (vagy az azzal azonos adattartalmú dokumentációt). Ez feleslegessé teszi a más pályázatokról való nyilatkozatokat, igazolásokat, és átfogó képet ad a megelőző év bevételeiről és kiadásairól.

A szervezet működésének fontos kelléke az alapszabály. Megjegyezzük: kötelezően csak a bírósági bejegyzéshez szükséges, a civil közösségeknél nem biztos, hogy találkozunk vele. Elegendő csupán a szervezet vezetőjével hitelesíttetni, nem szükséges hozzá közjegyző.

Az elszámolás. Meg kell mondanunk, mindenfajta konkrét határidő rendeletben való szabályozása felesleges. Elegendő annak a kimondása, hogy a támogatási szerződésben az elszámolási határidő rögzítendő, s így mindkét fél számára elegendő játékeret hagyunk, hiszen az együttműködést nem lehet szűk keretek közé szorítani. Éppen ezért úgy gondoljuk, hogy az elszámolás a pénzügy dolga, onnét hivatalon belül beszerezhető egy lista, a mellékletek közé való beemelése felesleges.

Szóljunk itt még valamiről. Van olyan település, amely pályázati díjat szed a pályázóktól.<sup>598</sup> Nem lehet megtiltani, de az egész koncepcióval ellentétesnek és kicsinyesnek véljük ezt a hozzáállást! A civil szervezetek nagy része ugyanis azért fordul az önkormányzathoz, mert: a.) vagy csak a településen működik, és ott szervez programokat; b.) nincs meg a szellemi és anyagi tőkéje a nagyobb pályázatokhoz. Mindkét esetben feleslegesen él vissza erőfölényével az önkormányzat.

Foglaljuk most össze, amit eddig mondtunk: a civil szervezetek támogatására szinte kivétel nélkül az öncélú bürokrácia telepedett rá. Több helyen valószínűleg senki nem tudná megmondani, miért ezeket és miért ennyi mellékletet kérnek be. Tegyük tisztává a helyzetet! A támogatásokhoz megfelelő elbírásához az alábbi mellékletek minimálisan szükségesek: a.) kivonat (a benyújtást megelőző 30 napon belül kiállított); b.) banki aláírási katon (a benyújtást megelőző 30 napon belül kiállított); c.) alapszabály (értve ezalatt az alapító okiratot vagy bármely más elnevezésű alapdokumentumot); d.) jegyzőkönyv a szervezet döntéshozó szervének üléséről, amelyen a megvalósítani kívánt célt megvitatták;<sup>599</sup> e.) a kérelmezett összeg felhasználási terve; f.) közhasznúsági jelentés vagy azonos adattartalmú dokumentáció; g.) önkormányzati civil nyilvántartásba való bejelentkezés.<sup>600</sup> Ennyi. Ha

---

<sup>597</sup> Ez természetesen nem jelenti az Áht. 13/A. § (2) bekezdésének figyelmen kívül hagyását. E szakasz annyit mond, hogy „számadási kötelezettséget kell előírni” a támogatott szervezetek számára. Tehát ezt törvény írja elő, rendeletben – főleg eltérő jelentéstartalommal – megismételni feleslegesnek tűnik, s csak félreértésekre adhat okot. Ehelyett célszerűbb e kötelezettség támogatási szerződésben történő kibontása, a határidők részletezésével, valamint az ezek elmulasztásából eredő jogkövetkezmények feltüntetésével együtt.

<sup>598</sup> Hajdúszoboszló. [www.hajduszoboszló.hu](http://www.hajduszoboszló.hu)

<sup>599</sup> Így tudjuk meg, hogy nem egy személy önálló akciójáról van szó, hanem valóban az egész szervezet a pályázat mögött áll.

<sup>600</sup> Hogy a pályázó szervezet közérdekű adatai ne az irattárban porosodjanak, hanem bárki számára elérhetőek és megismerhetőek legyenek.

végiggondoljuk, a hét mellékletből csupán kettőt kell külső szervtől beszerezni, a többit a szervezet tagsága, vezetősége saját maga elő tudja állítani. S még valami: ha ez a hivatalon belül kevésnek tűnik, iktassunk be egy passzust a rendeletbe vagy a pályázati felhívásba, hogy „*az elbírálás során szükség szerint még további adatok is bekérhetők*”, s ezzel mindenkit megnyugtathatunk.

Most pedig lássuk az eljárási szabályokat!

#### 3.3.1.4. Az eljárás szabályai

A pályázatokat, egyéb kérvényeket (összefoglalóan: támogatás iránti kérelmeket) általában évente egyszer<sup>601</sup> vagy többször<sup>602</sup> (kétszer<sup>603</sup>) lehet benyújtani. Egyes helyeken ún. rendkívüli támogatás is létezik, nevezetesen ha az első körben az összes erre szánt pénzt nem sikerült szétosztani.<sup>604</sup> Vannak továbbá rendkívüli keretek is,<sup>605</sup> amelyekre általában folyamatosan lehet beadni egész évben a támogatási kérelmeket. Egyvalami azonban mindenhol közös: támogatás csak a költségvetési rendelet elfogadása után adható.

A kérelmeket a polgármesteri hivatalnál kell benyújtani, de azt csak kevés rendelet mondja meg, pontosan hol<sup>606</sup> (ennek azért van jelentősége, mert nem mindegy egy határidő megállapításánál, hogy hová érkezik a megadott időpontig az anyag és ki a felelős).

A benyújtott támogatás iránti kérelemnél több esetben létezik hiánypótlás,<sup>607</sup> illetve egyes változás nélküli mellékletek becsatolása mellőzhető (általában bizonyos időn belül: főként egymást követő két ciklust írnak elő).

---

<sup>601</sup> Például: Telki (A társadalmi és civil szervezetek, valamint alapítványok anyagi támogatásának feltételeiről szóló 13/2004.(XI.29.) önkormányzati rendelet).

<sup>602</sup> Például: Alsózsolca.

<sup>603</sup> Például: Kistarcsa (Az egyházak, a jogi személyiséggel rendelkező társadalmi szervezetek, egyesületek valamint alapítványok támogatásának rendjéről szóló 19/2003. (IX.09.) önkormányzati rendelet).

<sup>604</sup> Például: Budapest V. kerület.

<sup>605</sup> Például: Solymár (A társadalmi és civil szervezetek, valamint alapítványok támogatására elkülönített előirányzat felhasználásáról szóló 6/2000. (III.09.) önkormányzati rendelet).

<sup>606</sup> Több helyen a polgármester (például: Kistarcsa) vagy annak titkársága (például: Alsózsolca), más helyen az ÜSZI (például: Csanytelek ((A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 27/2005. (IX.29.) önkormányzati rendelet) vagy az iktató (például: Pomáz (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 7/2003.(III.25.) önkormányzati rendelet), a civil szervezetekkel foglalkozó ügyintéző (például: Bátaszék (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatása rendjéről szóló 27/2001.(XII.28) önkormányzati rendelet) vagy a jegyző (például: Borsodszirák (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 2/2006.(I.24.) önkormányzati rendelet) van erre kijelölve.

<sup>607</sup> Am van, ahol egyáltalán nincs (például: Monor). Ha biztosítják ennek lehetőségét, az általános az 5 napos határidő (például: Recsk (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 6/2004. (III.20) önkormányzati rendelet)), esetenként 8 napos (például: Nagykovácsi (a helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 7/2005. (II.14.) önkormányzati rendelet)), 10 (például: Adony) vagy 15 napos (például: Kőrösladány), de van példa a 8 munkanapra is (például: Budapest XV. kerülete (A civil szervezetek önkormányzati támogatásáról szóló 12/2004. (III.12.) önkormányzati rendelet)). A 30 napos határidő azonban talán már túlzás (Szentlőrinc).

### 3.3.1.5. A döntéshozatali eljárás

A vizsgált civil rendeletek három kivétellel<sup>608</sup> kizárólagos képviselő-testületi<sup>609</sup> vagy bizottsági,<sup>610</sup> esetleg megosztott testületi és bizottsági<sup>611</sup> vagy testületi és polgármesteri,<sup>612</sup> esetleg testületi, bizottsági és polgármesteri<sup>613</sup> döntéshozatalt szabályoznak tipikus esetként. Miért érdekes ez? Egyetlen ok miatt: úgy véljük, hogy a ma még csak erősödő civil szektort könnyen szétzilálhatja a politikának való közvetlen kiszolgáltatottság.<sup>614</sup> Ellenvetésként felhozható, hogy főleg a kis településeken, a községekben nem létezik politikai megosztottság. Ez nem biztos, hogy így igaz. Lehet, hogy a törésvonalak nem szín szerint alakulnak, hanem másként, de a kiszolgáltatottság veszélye ettől még fennáll. Ezért javasoltuk az elméleti részben, hogy a polgármester, mint arra legitimitásánál fogva legalkalmasabb, próbálja meg a folyamatnak gátat vetni. Úgy látjuk, hogy a települési képviselő-testületek általában véve tisztában vannak a problémával, s nem véletlen, hogy a közvéleményt oly erősen befolyásolni képes szervezetek támogatását testületi, bizottsági kézben hagyják.

A döntéshozatali folyamat a következő sémák szerint zajlik: a.) egy bizottság véleményez, és a testület dönt;<sup>615</sup> b.) kétszintű bizottsági döntéshozatalt követően dönt a testület;<sup>616</sup> c.) eseti bizottság (politikusból) előkészítését követően dönt a testület;<sup>617</sup> d.) eseti bizottság (szakemberekből és politikusból) előkészítését követően dönt a testület;<sup>618</sup> e.) egy vagy

---

<sup>608</sup> Budapest XV. kerület, Budapest XVIII. kerület (A civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 55/2004. (XII.21.) önkormányzati rendelet), Erdőkertes (A civil szerveződések, egyesületek, csoportok önkormányzati támogatásáról szóló 2/2003. (IV.03.) önkormányzati rendelet). Megjegyzendő azonban, hogy a testületnek itt is van beleszólása a civil szervezetek egy bizonyos körének támogatásába, de alapesetben a döntés a polgármesteré.

<sup>609</sup> Például: Diósd, Bácsalmás (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 26/2004.(X.27) önkormányzati rendelet), Nagydorog (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 4/2006.(III.21.) önkormányzati rendelet), Nyírtelek (A civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 3/2004. (II.17.) önkormányzati rendelet), Bölcse (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 15/2001.(XI.16.) önkormányzati rendelet), Lad (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 10/2006. (VI.16.) önkormányzati rendelet).

<sup>610</sup> Például: Cegléd (Cegléd Város Önkormányzata bizottságai által kezelt költségvetési támogatási keretek felhasználásának részletes szabályairól szóló 5/2004. (III.04.) önkormányzati rendelet), Budapest VIII. kerület.

<sup>611</sup> Például: Budakeszi (Az önkormányzat által létesített alapokról szóló 67/2003. (XII. 22.) önkormányzati rendelet).

<sup>612</sup> Például: Pilisvörösvár (A pilisvörösvári társadalmi szervezetek támogatásának módjáról szóló 29/2007. (IX.18.) önkormányzati rendelet).

<sup>613</sup> Például: Répcelak.

<sup>614</sup> Az NCA létrehozását ennek felismerése minden bizonnyal ösztönözte.

<sup>615</sup> Például: Bordány (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 3/2005.(I.31) önkormányzati rendelet), Földes (A helyi önszerveződő közösségek, civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 4/2007.(II.15.) önkormányzati rendelet), Öttömös ((A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 18/2004.(XII.23.) önkormányzati rendelet).

<sup>616</sup> Ez szinte kivétel nélkül a következő konstrukció: 1.) illetékes szakbizottság; 2.) ezt követően Pénzügyi Bizottság; 3.) majd képviselő-testület. Például: Balkány (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 5/2004.(II.11.) önkormányzati rendelet), Tarpa,(A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 4/2003.(II.15.) önkormányzati rendelet), Hajdúsámson (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 15/2002.(XI.29.) önkormányzati rendelet). Némileg más a struktúra Nyíregyházán vagy Sajószentpéteren, ahol az illetékes szakbizottságok után közvetlenül testület elé kerül az anyag.

<sup>617</sup> Például: Kőszeg.

<sup>618</sup> Például: Budapest XIII. kerület, Nagykovácsi.

több bizottság előkészítő munkáját követően egy bizottság dönt; f.) valamilyen eddigi véleményezést követően egyes esetekben a testület, más esetekben a bizottság vagy tisztségviselő dönt.<sup>619</sup>

Talán nem tévedünk nagyot, ha azt mondjuk, itt a legnagyobb változatosság a vizsgált anyagok között, itt próbálja meg mindenki a saját egyéni elképzeléseit megvalósítani.

### 3.3.1.6. Elszámolás és nyilvánosság

Az elszámolás határidejénél szintén nagy a szóródás. Az általános a következő év valamely konkrét időpontjához (legkésőbb: május 31-hez)<sup>620</sup> kötött elszámolási határidő, esetleg annak kimondása mellett, hogy a programtámogatással a programot követő 30 napon belül<sup>621</sup> el kell számolni. Ritkábban látni még a tárgyév december 15.<sup>622</sup> vagy 31-hez<sup>623</sup> kötött határidőt, amely pedig értelemszerűen adná magát. Többen a költségvetés kihirdetését követő 30. napot<sup>624</sup> adják meg végső dátumnak, más helyen pedig egyáltalán nem is szólnak róla a jogszabályban.<sup>625</sup> Talán a legkritikább a legpraktikusabb megoldás: a támogatási szerződésben való rögzítés kimondása,<sup>626</sup> mint erre már céloztunk.

A késedelmes elszámolás majdnem mindenütt magával hoz bizonyos szankciókat: az adott évi pályázatból való kizárást szinte minden helyen, de több esetben akár öt évig<sup>627</sup> is kirekeszthető a késedelmeskedő. Másutt pedig alsó és felső korlátot alkalmaznak: 1-5 év<sup>628</sup> vagy 1-2 év<sup>629</sup> az általános. Emellett több helyen pénzügyi következménye is van a késedelemnek: a jegybanki alapkamat valamilyen módon számított emelt összege kap itt szerepet.<sup>630</sup>

A nyilvánosság alatt értjük a támogatási, elszámolási eredmények közzétételét, amint erre az Áht. is utal.<sup>631</sup> A lehetőségeket a formák itt bekorlátozzák: helyben szokásos módon,<sup>632</sup> külön tájékoztató révén,<sup>633</sup> helyi lapban,<sup>634</sup> helyi tévében,<sup>635</sup> önkormányzati honlapon<sup>636</sup> – vagy ezek

<sup>619</sup> Itt említendők azok a megoldások is, amikor a civil szervezetek valamilyen köre vesz részt a véleményezésben, például: Székesfehérvár (A civil szervezetek támogatásának rendjéről szóló 8/2003. (VI.05.) önkormányzati rendelet), Bácsalmás, Budapest XV. kerület, Budapest XVIII. kerület vagy Békés.

<sup>620</sup> Vö.: Lad.

<sup>621</sup> Például: Érd (A civil szervezetek önkormányzati támogatásáról szóló 4/2007. (II.26.) önkormányzati rendelet), Pilis (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatása nyújtásának, a támogatás felhasználásának ellenőrzése rendjéről szóló 24/2006. (IX.25.) önkormányzati rendelet).

<sup>622</sup> Például: Áporka (A társadalmi és civil szervezetek, valamint alapítványok anyagi támogatásának feltételeiről szóló 1/2006. (I.31.) önkormányzati rendelet), Budapest V. kerület (Az egyházak, a társadalmi és civil szervezetek, valamint alapítványok támogatására elkülönített előirányzat felhasználásáról szóló 36/2007. (X.19.) önkormányzati rendelet).

<sup>623</sup> Például: Ivánca.

<sup>624</sup> Például: Szigetmonostor (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 9/2004. (IX.14.) önkormányzati rendelet).

<sup>625</sup> Például: Kistarcsa.

<sup>626</sup> Például: Miskolc (A civil szervezetek támogatásának rendjéről szóló 40/2004. (XI.10.) önkormányzati rendelet), Albertirsa (A társadalmi szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 10/2007. (V.11.) önkormányzati rendelet).

<sup>627</sup> Például: Tamási.

<sup>628</sup> Például: Nyírtelek, Székesfehérvár. Pétervásáran 3 évig.

<sup>629</sup> Például: Albertirsa.

<sup>630</sup> Ezeket a passzusokat vélhetően az Áht. vagy a Ptk. ihlette. Például: Pilisvörösvár.

<sup>631</sup> Vö.: Áht. 15/A. §.

<sup>632</sup> Például: Tarpa.

<sup>633</sup> Például: Nyíregyháza, Pilis.

<sup>634</sup> Például: Ruzsa (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 21/2004. (IV.02.) önkormányzati rendelet), Halásztelek (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásáról szóló

valamilyen kombinálásával a legtöbb helyen e kérdést szabályozzák, de persze itt is vannak kivételek.<sup>637</sup>

### 3.3.2. *Érdekképviselési formák*

#### 3.3.2.1. *Az érdekképviselési formák szabályozása*

A civil érdekképviselési formákra vonatkozó szabályozás a támogatási rendszereknél jóval szétszórtabb és szabályozási szintjeiben is eltérő képet mutat. A civil rendeleteknek csak elenyésző része tesz egyáltalán említést valamiféle érdekképviselésről, akkor is leginkább a támogatásokról történő döntéshozatalba való bevonásukkal kapcsolatban. A társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester vagy egy önálló civil referens léte szervezeti kérdés, információkat erre nézve a honlapok, illetve a hivatali SZMSZ-ek adhatnak. A másik SZMSZ, a képviselő-testületé – mint említettük – a civil szervezetek testületi ülésen való részvételét szabályozza.

Hátra van még a legfontosabb kérdés: honnét tudhatjuk meg, hogy létezik-e civil kerekasztal, esetleg műhelyek az adott településen. Ez a kérdés egy igen képlékeny területre vezet minket – legalábbis szabályozási szempontból. A civil szervezetek köre időről időre változik, s a helyi közigazgatás vezetése is kicserélődhet bizonyos időközönként. Ezek egyaránt hatással vannak a kapcsolatrendszerre, amely így kissé hullámzóan alakul: érdeklődés, partneri szándék esetén erőre kap, az érdektelenség vagy az arrogancia pedig távolodáshoz vezet.

A kapcsolatrendszer tehát együtt mozog a felekkel, szándékaik, pillanatnyi elképzeléseik szerint alakul vagy kell tudni alakulnia. A legszilárdabb része a támogatási rendszer, hiszen ez kapcsolatoktól független evidencia, hogy a településnek segítenie kell a lakosaiból szerveződő közösségek tevékenységét. A többi elem azonban már akár esetlegesnek is nevezhető, s ez a forrásokból is tükröződik. Leggyakrabban a civil koncepciónak nevezett együttműködési szándéknyilatkozatok – amelyeket a képviselő-testület határozattal fogad el – tartalmazzák a kereteket, teret hagyva a gyakorlatnak, hogy ezeket kitöltse. A szokásjog szerepe a kapcsolattartás ezen szelében felértékelődik.

Éppen ezen tényezők miatt dokumentumok alapján a civil kerekasztalok tényleges állapotáról, működéséről pontos képet rajzolni nehéz, és ha sikerül is, csak viszonylagosat lehet. A valósághoz közeli, árnyalt képet a konferenciasorozaton, kollégáink előadásaiból kaphattunk, akik szinte kivétel nélkül hangsúlyozták a civil kerekasztal létezésének fontosságát, de egyúttal figyelmeztettek a szervezés buktatóira is. Műhelyek szervezésével több helyen próbálkoztak, de az elsorvadást csak pár településen kerültk el, a többi helyen létezésük már csak emlék.

A műhelyek felszívódása egy településen alapvetően két dologra figyelmeztet: a.) nem elég erős még a civil szektor, hogy önszerveződően megálljon a lábán, és célokat tűzzön maga elé; b.) az önkormányzat nem tekint partnerként a másik félre vagy az együttműködés adott formáinak kiválasztásánál nem vette kellően figyelembe a helyi sajátosságokat. Nincs veszve még semmi, a kudarcból tanulni kellene, s újra nekilátni más oldalról, nem pedig

---

22/2005.(XI.30.) önkormányzati rendelet), Nagykovács (A helyi önszerveződő közösségek pénzügyi támogatásáról szóló 3/2007 ( I.29.) önkormányzati rendelet).

<sup>635</sup> Például: Pomáz, Budapest XV. kerület.

<sup>636</sup> Például: Szombathely (A civil szervezetek pénzügyi támogatásáról szóló 6/2007. (II.22.) önkormányzati rendelet), Komárom (A civil szervezetek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 18/2006. (VI.23.) önkormányzati rendelet), Pétervársára.

<sup>637</sup> Nem tartalmaz közzétételre való utalást például: Budapest VIII. kerület, Tamási vagy Mezőhegyes (A társadalmi szervezetek önkormányzati támogatásáról szóló 22/1999. (XII.01.) rendelete).

elkedvetlenedni! Civil kerekasztalra szükség van, de azt étellel, témával civil oldalról a műhelyek tölthetik fel.

Most tekintsük át előbb a civil érdekképviselő megjelenési formáit a civil rendeletekben, majd egyes formákat a civil koncepciók alapján.<sup>638</sup>

### 3.3.2.2. A civil érdekképviselő megjelenési formái a civil rendeletekben

Ha találkozunk civil érdekképviselőre utalással – tipikusan civil kerekasztal vagy az abból szerveződő valamely grémium – a civil rendeletekben, akkor az általában a támogatási döntések véleményezéséhez kötődik. Leggyakrabban a helyi civil kerekasztal képviselőjét hívják meg a véleményező bizottság ülésére,<sup>639</sup> illetve a kerekasztal elnöke vagy képviselője tagként vesz részt a véleményező bizottság munkájában.<sup>640</sup> A civil kerekasztal, mint önálló véleményező szerv megjelölés is előfordul,<sup>641</sup> de ennél gyakoribb a kerekasztal vagy annak műhelyei által választott bizottság (tanácsadó testület) felállítása.<sup>642</sup>

A civil kerekasztalra vonatkozó általános szabályok csak elvétve bukkannak fel a civil rendeletekben,<sup>643</sup> de – a támogatás és az érdekképviselői munka sajátos ötvöződéseként – arra is van példa, amikor a civil kerekasztalban végzett munkát külön szempontként veszi az önkormányzat figyelembe az adott évi támogatásról szóló döntésnél.<sup>644</sup>

Végül pedig megemlítjük, hogy néha-néha a különböző nevekre hallgató civil referens is felbukkan a rendeletekben,<sup>645</sup> akiről már tudjuk, hogy egyik feladata a civil szektor érdekképviselője az önkormányzaton belül. Egyes esetekben pedig a területért való politikai felelős személyére is következtethetünk, ha másból nem, azon tényből, hogy ki terjeszti a képviselő-testület elé a civil szervezetek támogatására vonatkozó előterjesztést – ezt ugyanis szinte mindegyik rendelet szabályozza.<sup>646</sup>

### 3.3.2.3. Civil érdekképviselő a civil koncepciókban

A civil koncepciók<sup>647</sup> a civil rendeletekhez hasonlóan változatos tartalommal bírnak. Van, ahol csupán egy már működő rendszer szolgálai átvétele történt, s a döntéshozók még arra sem vették a fáradságot, hogy a helyi sajátosságokat az anyagba beépítsék. Létezik viszont olyan település is, ahol olyan remekműveket csiszoltak ki – legalábbis elméletben –, amelyek okkal kezdtek el terjedni szerte az országban.<sup>648</sup> A civil koncepciók készítését – mivel szabályozási

---

<sup>638</sup> Itt jegyezzük meg, hogy a képviselő-testületi részvétel tekintetében a testületi SZMSZ-ek vizsgálatát most mellőzni fogjuk, ugyanis ezzel kapcsolatban a közeljövőben egy alapos kutatást tervezünk. Addig bővebb tájékoztatás: KÁKAI 2005.

<sup>639</sup> Például: Miskolc, Székesfehérvár.

<sup>640</sup> Például: Budapest XIII. kerület.

<sup>641</sup> L.: Bácsalmás.

<sup>642</sup> Például: Budapest XV. kerület, Budapest XVIII. kerület.

<sup>643</sup> Két kivétel: Dunaújváros és Szada.

<sup>644</sup> L.: Szada.

<sup>645</sup> Például: Nyíregyháza, Bátaszék. Budapest XIII. kerület.

<sup>646</sup> Például: Telki, Borsodszirák, Mezőhegyes.

<sup>647</sup> A civil koncepció szerepét több helyen a közművelődési koncepció tölti be (például: Bátaszék), Dunaújvárosban pedig tulajdonképpen maga a civil rendelet.

<sup>648</sup> Például: Veszprém, Szolnok.

körük átfogja a kapcsolatrendszer egészét – több helyen a civil szektor felmérése előzte meg,<sup>649</sup> de a megállapításokat itt is determinálja a törvényi szinten létező fogalmi zűrzavar.

A civil érdekképviseléssel kapcsolatos vizsgálódások messzire vezetnek, itt csupán egy rövid áttekintésre vállalkozunk a civil kerekasztalok esetében. A civil kerekasztal elnevezés sok helyen előfordul, azonban általában különböző formákat értenek alatta. A civil kerekasztal így lehet maga az önkormányzat és a civil szektor közötti együttműködés fő kapcsolattartó szerve<sup>650</sup> vagy a települési civil szektor szerveződésének csúcsszerve,<sup>651</sup> esetleg (többes számban) az alulról szerveződő civil munkacsoportok, amelyeket a magunk részéről műhelynek nevezünk, elnevezése.<sup>652</sup>

A civil kerekasztalnak egyes helyeken vannak műhelyei,<sup>653</sup> másutt csak voltak,<sup>654</sup> és olyan települések is vannak, amelyek műhelyek szervezésével még nem próbálkoztak.<sup>655</sup>

A civil kerekasztal főbb feladatait általában a civil koncepció sorolja fel,<sup>656</sup> de van ahol a kerekasztal saját ügyrendet alkotott.<sup>657</sup> Szinte mindenütt a kapcsolattartás és az érdekvédelem dominál,<sup>658</sup> valamint a civil szektort vagy közvetlenül a lakosságot érintő kezdeményezések, koncepciók, szabályozók megvitatása. Több helyen a civil kerekasztalt vagy annak delegáltját a civil szervezetek támogatásainak véleményezésébe is bevonják, illetve előfordul, hogy a helyi képviselő-testületi<sup>659</sup> vagy a bizottsági munkába<sup>660</sup> is innét vonnak be egy vagy több személyt.

Összességében elmondható: a civil kerekasztalok fontosságát a legtöbb települési önkormányzat mára már felismerte, az ötletek megvalósulását és a lehetőségek kiaknázását leginkább a fantáziátlanság, a koncepció hiánya vagy a civil szektor szervezett fellépésétől való félelem hátráltatja.

### 3.3.3. Kommunikációs csatornák

Említettük, hogy a különböző médiumok fontos szerepet játszhatnak a kapcsolatrendszer erősítésében, valamint civil kurázi kialakulásában. A gyakorlatban a települési önkormányzatok ezt fel is ismerték, és különböző formákban több helyen meg is kísérelték a civil szektor megjelenését ezeken a területeken biztosítani. A szabályozás, ha lehet, még az eddigieknél is képlékenyebb, a szokásoknak itt is nagy szerepe van. Érdemesebb ezért főbb csapásirányokról szólni a civil koncepciók alapján.

A médiában való megjelenés többirányú: elsősorban a civil szervezetek programjainak bemutatását, illetve a szervezetek bemutatkozását értjük alatta. Célja: a lakosság megismertetése a települési civil szektor résztvevőivel, emellett viszont megemlíthetjük a tagtoborzást és az anyagi források bevonását, mint kiemelt célt is (adó 1%). Célja továbbá a szervezetek tevékenységének egymással való megismertetése, a civil szektoron belüli horizontális kapcsolatok elmélyítése.

<sup>649</sup> Például: Székesfehérvár, Nagykanizsa. Budapest XVIII. kerületre l.: DOMANICZKY 2007.

<sup>650</sup> Például: Budapest XVIII. kerület.

<sup>651</sup> Például: Salgótarján, Tolna.

<sup>652</sup> Például: Szentés, Szolnok, Baja.

<sup>653</sup> Például: Miskolc, Budapest XVIII. kerület.

<sup>654</sup> Például: Budapest XV. kerület.

<sup>655</sup> Például: Budapest XIII. kerület.

<sup>656</sup> Például: Szolnok, Nagykanizsa.

<sup>657</sup> Például: Budapest XVIII. kerület, Tolna.

<sup>658</sup> Például: Békés, de Veszprémben kifejezetten deklarálták, hogy a kerekasztalnak nincs érdekképviselési funkciója.

<sup>659</sup> Például: Nagykanizsa (tervezik), Szekszárd, Szolnok, Tamási, Balatonfüzfő.

<sup>660</sup> Például: Recsk, Budapest XVIII. kerület.

A kommunikációs csatornák azonban az önkormányzat számára is jelentőséggel bírnak civil politikájuk ismertetése szempontjából. Értjük ezalatt magát a tényt, hogy felvették a kapcsolatot a települési civil szektorral, hány fórumot szerveztek és milyen témákban számukra, milyen programjaikon vettek részt, mely szervezetekben töltenek be egyes közéleti személyiségek pártfogó tagságot vagy éppen mennyi támogatást juttattak a civileknek, mire és eközben mennyire sáfárcodtak jól a köz pénzével.

Mindezek alapján annyit biztosan mondhatunk, hogy média valamely csatornáját a helyi szintű információs monopóliummal rendelkező önkormányzat szinte minden helyen megnyitotta a civil szektor számára. Leggyakrabban a helyi újságot<sup>661</sup> és az önkormányzati honlapot,<sup>662</sup> ez utóbbival a legeldugottabb falu legkisebb civil közössége számára is lehetővé téve a globális jelenlétet.<sup>663</sup>

Az újságban a programok és a bemutatkozás mellett esetenként összesített formában az adószámokat is leközlük.<sup>664</sup> A nyomtatott médiumok közül fontos szerepe lehet a civil tudat kialakításában a civil szervezetek adatait, elérhetőségeit, esetleg a szektorra vonatkozó kutatásokat közlétező kiadványoknak is, mint ezt egyre több helyen be is látják.<sup>665</sup>

A honlapon a civil adatbázis,<sup>666</sup> a civil szervezetek számára hasznos linkgyűjtemény, bemutató oldal mellett interaktív felület, jogszabályok és tanulmányok<sup>667</sup> is helyet kaptak. A helyi tévét – a teletextet is beleértve – szinten több helyen kihasználják.<sup>668</sup>

Az újabb kommunikációs csatornák közül az e-mail és a mobiltelefon szerepét érdemes kiemelni. Ha egyszer lesz országos civil periodika,<sup>669</sup> amely a mindennapi gyakorlatot boncolgatja, mint azt már lassan két évszázada tervezgetjük, talán ennek segítségével fog legolcsóbban és leghatékonyabban megvalósulni. Az m-kommunikáció, amelynek alkalmazását a Ket.<sup>670</sup> már ösztönzi, kifejezetten hasznos lehet a civil szervezetek számára elérhetővé tett támogatások hiánypótlásánál és eredményhirdetésénél.<sup>671</sup> Az új kommunikáció azonban új infrastruktúrát is igényel – főleg a civil szervezetektől. A civil házak mellett, ahol ez elérhető, az önkormányzatok pályázat útján is ösztönözhetik ezek beszerzését.<sup>672</sup>

---

<sup>661</sup> L.: Szekszárd, Veszprém, Budapest XVIII. kerület.

<sup>662</sup> L.: Székesfehérvár és Budapest XVIII. kerület civil oldalait.

<sup>663</sup> Az általunk vizsgált honlapok szinte kivétel nélkül külön menüpontot szántak a civil szervezeteknek. A honlapok minősége eltérő: van ahol csak felsorolást látunk, van, ahol már önálló tárhely is rendelkezésre áll, s olyan hely is létezik, ahol önálló, interaktív felületet is kialakítottak.

<sup>664</sup> Budapest XVIII. kerület. Az adó 1%-felajánlások másik ötletes formája a közéleti szereplőkkel készített rövid, a helyi tévében sugárzott reklámfilm, amely a helyi szervezetek számára történő felajánlásra buzdítja a lakosságot (Budapest XV. kerület). Külön említi az 1%-felajánlásokat Salgótarján civil koncepciója.

<sup>665</sup> Például: Budapest XVIII. kerületben (Civil Kalendárium, 2007), Székesfehérváron (Civiltár, 2008) ilyen kiadvány már létezik is. Szolnok civil koncepciója egy Civil Almanachot említ. Megjegyezzük, hogy Budapest XVIII. kerületében az Idősügyi Tanács Civilek az idősekért címmel kezdeményezte egy külön idősekhez és civil szervezetekhez szóló könyvecske megjelentetését, amelynek már vakbarát és gyengénlátók számára készült változata is megjelent.

<sup>666</sup> L. például: Salgótarján civil koncepciója.

<sup>667</sup> Települési önkormányzati portálok közül ilyen szempontból a legjobb: Budapest civil oldala.

<sup>668</sup> L. például: Budapest XVIII. kerület.

<sup>669</sup> Települési vonatkozásban Szolnok civil koncepciójában szerepel egy civil hírlevél létrehozása. A létező gyakorlatok közül minden bizonnyal a Civil Budapest Hírlevél tett szert a legnagyobb sikerre.

<sup>670</sup> A közigazgatási eljárás és hatósági szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004:CXL. törvény.

<sup>671</sup> Budapest XVIII. kerületének civil rendelete ezt ki is használja. Az m-kommunikáció hasznossága mellett hadd érveljünk itt is. Olcsó, gyors és 100%-os penetráció mellett abszolút hatékony.

<sup>672</sup> A működési célú támogatások egy részét valószínűleg pont az ilyen igények generálják.



### 3.3.4. Civil ház és helyiségbérlet

E két témára nézve is több utalást találunk mind a civil rendeletekben, mind pedig a civil koncepciókban.

Egyes települések civil rendeletei pénzbeli támogatás mellett a helyiségek juttatására is utalnak,<sup>673</sup> egy helyen pedig a civil házzal kapcsolatos szabályozás is rendeletben található.<sup>674</sup>

Fontos forrás jelenthetnek erre nézve a közművelődési rendeletek, amelyekben gyakran szó esik – többek között – a művelődési házak kedvezményes vagy ingyenes rendelkezésre bocsátásáról a helyi civil szervezetek programjai számára.

A kivételektől eltekintve az általános szabályozási forma a civil koncepció,<sup>675</sup> de itt is csupán az alapvető célokra következtethetünk,<sup>676</sup> a gyakorlat viszont egyedi döntéseken és a szokáson alapul.

Az önkormányzatok többsége az elmúlt két évtizedben – ha rendelkezett ilyennel – már felélte ingatlanvagyonát. A megmaradó ingatlanok általában szétszórtan helyezkednek el, s méretüknél fogva is inkább lakásnak, mint nagyobb rendezvények befogadására alkalmasak.<sup>677</sup> Egy civil ház pedig üzemeltetési költségekkel jár, s nagy kérdés, hogy vajon mekkora településméretnél, illetve hány fős és milyen összetételű civil szektornál éri meg egy ilyen intézményt fenntartani. Így maradnak a célok egyelőre papíron.<sup>678</sup>

### 3.4. Egy modellkísérlet eredményei Budapest XVIII. kerületében

A fejezet vége felé közeledve, elméleti és gyakorlati tapasztalatokkal egyaránt felvértezve lássunk végül egy modellt,<sup>679</sup> amelyen az évek során módunkban állt meg tapasztalni mindazt, amelyről munkánk során eddig beszéltünk.<sup>680</sup>

Előjáróban itt is külön köszönetet kell mondanunk Mester László polgármesternek, aki e kísérlet elvégzéséhez számunkra a háttérrel és hátszelet éveken át biztosította, megteremtve ezáltal a szakmai munka létező összes feltételét. Amikor 2003 végén, az államvizsgák közepén, ismertette velünk elvárásait, minden szóvirágot mellőzve csupán annyit mondott, hogy egy üres lapot biztosít számunkra, amelyet ne féljünk teleírni.

Most, öt év múltán, látva már a munka eredményeit, irányát és korlátait, csak abban reménykedünk, hogy e teleírt lap hosszú időre az egész közösség meglegedésére szolgál majd.

---

<sup>673</sup> Székesfehérvár, Újfehértó és Szada. Újfehértó az önszerveződő közösségek számára a költségvetésben elkülönített keret 10%-át „...a civil szervezetek számára helyet biztosító önkormányzati ingatlan működési költségeire...” kell elkülöníteni (civil rendelet 6. § (3) bekezdés). Szadán pedig a rendeletben szabályozott egyik támogatási forma az önkormányzati ingatlanban „tér biztosítása”, s esetleg e mellé nyerhető még programtámogatás is.

<sup>674</sup> Dunaujváros.

<sup>675</sup> Már létező formáról (Civil Szervezetek Háza, Nyugdíjasok Háza) tudósít Békés civil koncepciója.

<sup>676</sup> Civil ház felállítását vette tervbe: Baja, Budapest XVIII. kerület.

<sup>677</sup> A legjobb helyzetben e szempontból a megyeszékhelyek vannak, ahol a ciszokok is működnek. Itt már legalább a civil szervezetek számára szükséges infrastrukturális háttér rendelkezésre áll (például: Veszprém, Székesfehérvár, Szekszárd).

<sup>678</sup> Vannak, akik a lehetőségek korlátait már előre látják. Balatonfüzfő civil koncepciója például tisztán a már létező közművelődési intézményhálózatra kíván e téren építeni. Hasonlóan: Tamási.

<sup>679</sup> Ma már országszerte – önkormányzatoknál és civil szervezeteknél egyaránt – XVIII. kerületi modellként emlegetik.

<sup>680</sup> Ismertetésünket igyekszünk rövidre fogni, eredményeink egy részét ugyanis az évek során külön is publikáltuk: DOMANICZKY 2006., 2007 és 2007.

### 3.4.1. Előzmények, a település főbb jellemzői

Budapest XVIII. kerületében, Pestszentlőrinc-Pestszentimrén jelenleg mintegy 96.000 ember él. A település – az 1949-ben történt „kerületésítés” következményeként, amikor is két önálló települést (egy várost és egy községet) olvasztottak Nagy-Budapestbe XVIII. kerületként – máig őrzi kétközpontú szerkezetét és eltérő városképét.<sup>681</sup> A kerület lakosságának kb. 80%-a Lőrincen, 20% Pestszentimrén él.

A kerület összességében kertvárosias jellegű, régi ipartelepek és az ország kapuja: a Ferihegyi repülőtér található itt. A gyárak már bezártak, legnagyobb munkáltatók a repülőtér, valamint az önkormányzat és intézményei. Bár Lőrincen halad át turista, ha repülővel érkezik az országba, itt nem talál sok látnivalót.<sup>682</sup>

A kerület célja, amely már a rendszerváltáskor megfogalmazódott: „*kultúr18*”-cá vagy „*zöld18*”-cá<sup>683</sup> válva minél több nagyszabású programot idecsábítani, ehhez infrastruktúrát kiépíteni, és rendezvénycentrummá válva megfogni és nem átengedni az itt áthaladó látogatókat. E terv megvalósításában az önkormányzat messzemenően számított és számít a kerület civil szervezeteire.

A XVIII. kerület a rendszerváltás óta kereste a kapcsolatot a település civil szervezeteivel, és történtek kísérletek közügyek intézésébe való bevonásukra is. A szintén korán megjelenő támogatások azonban eseti jellegűek voltak, képviselő-testületi döntésen alapultak, illetve bizottsági keretből, majd közalapítványi forrásokból írtak ki pályázatokat. A Kmt. elfogadását követően megalkotott közművelődési rendeletben már szó esett a művelődési házak civil szervezetek számára történő megnyitásáról is, e rendelet a civil rendelet megalkotásáig tulajdonképpen a kapcsolatrendszer alapidokumentumaként szolgált.<sup>684</sup> Az 1990-es évek második felétől egyre több szervezettel kötött az önkormányzat együttműködési megállapodásokat egyes feladatok átadására – főként szociális, közművelődési területen, illetve az idősek és a nagycsaládosok szervezeteinek kiemelésével.<sup>685</sup>

Az együttműködés másik oldalán szóljunk egy pár szót a kerületi civil szektorról is. A település civil szektora nagyjából 300 szervezetet takar, ezek közül ma mintegy 170 szervezettel van élő kapcsolata az önkormányzatnak. A civil adatbázis 2004-es<sup>686</sup> adatai alapján a civil szervezetek 52%-a egyesület, 44%-a alapítvány, 4%-a pedig civil közösség volt. Az egyesületek és alapítványok 55%-a közhasznú, 33%-a nem közhasznú, 12%-a kiemelkedően közhasznú státusszal bírt. A civil szektor két településrész közötti megoszlása

<sup>681</sup> Pestszentlőrinc történetéről bővebben I.: Pestszentlőrinc krónikája. Pestszentimre történetét a „100 éves falu a Városban” című helytörténeti munka dolgozza fel. Nagy Budapest XVIII. kerületének megalakításáról I.: TÉGLÁS 1996. 222-223., PÁNDY 1998. 96-98.

<sup>682</sup> Egy műemlékkel azonban nagy valószínűséggel találkozik: ez a Ferihegyi Repülőtér I. terminálja, amely ifj. Dávid Károly tervei alapján 1950-re készült el. A kerület másik műemléke a Grassalkovich-kápolna (építtette 1711-ben I. Grassalkovich Antal), alatta valószínűleg a Krúdy-regények Alvinczi Eduárdja, Szemere Miklós sírkápolnája található.

<sup>683</sup> Itt található több mint 30 hektáron a főváros egyik legnagyobb szabadidő-központja, az egykori Bókay-villa: a Bókay-kert, valamint a pesti oldal legnagyobb erdőterületei is ([www.bp-erdesztet.hu/index.php?sid=2&pid=2](http://www.bp-erdesztet.hu/index.php?sid=2&pid=2)., 2008. 04. 28-i állapot).

<sup>684</sup> Vö.: Az önkormányzat közművelődési feladatairól, a helyi közművelődési tevékenység támogatásáról szóló 36/1998. (XI. 17.) önkormányzati rendeletet ([www.bp18.hu/jogtar](http://www.bp18.hu/jogtar)).

<sup>685</sup> A Közmunka Egyesülettel (1995), a Tiszta Forrás Alapítvánnyal (2003), a Diótörés Alapítvánnyal (2003) kötött speciális együttműködési megállapodásokat is ide véve e szervezetek a következők: Nők A XVIII. Kerületért (NATIK) Alapítvány (2003-2008), Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület Bp. XVIII. kerületi Tagsoportja (1997), Nagycsaládosok Szent Lőrinc Egyesülete (2003), Pestszentimrei Nagycsaládos Egyesület (2003), XVIII. Kerületi Nyugdíjas Érdekvédelmi Egyesület (2003), Magyar Vöröskereszt XVIII. Kerületi Szervezete (2003).

<sup>686</sup> 2004. december 31-i összesítés alapján, 112 szervezettel számolva. Az arányok lényegében azóta változatlanok, tehát a kisminta pontosnak tekinthető.

szinte hajszálpontosan leképezi a lakossági arányokat. Még valamit azonban tudnunk kell: az itteni civil szektornak komoly múltja van: a civil adatbázisban szereplő szervezetek mintegy egynegyede a rendszerváltás első három évében alakult, tehát egy nagy tapasztalattal rendelkező civil társadalom nyújtott kezet 2004-ben az önkormányzatnak.<sup>687</sup>

### 3.4.2. Az alapfeltételek megteremtése és az érdemi munka előkészítése

Az önkormányzat civil politikájának kidolgozásához, a civil szektorral való kapcsolatfelvételhez mindenekelőtt arra volt szükség, hogy e területnek gazdája legyen, méghozzá a polgármesteri hivatalon belül, főállásban.

Korábban ugyanis egyes, kapcsolatépítéssel összefüggő feladatokat is átadott az önkormányzat bizonyos civil szervezeteknek, mint például egy kerületi civil nyilvántartás felépítését, amely azonban igen gyér eredményeket hozott. Az önálló civil referensi munkakör ennek fényében voltaképp azt sugallta, hogy az önkormányzat vezetése végiggondolta a lehetőségeket, és úgy döntött, hogy a helyi kapcsolatrendszer működtetése az önkormányzat feladata, főleg, ha ő ebben a másik fél. Egyszerűbbnek tűnik a kiszervezés, de tulajdonképpen – amellet, hogy egyes szervezetek privilegizált helyzetét mozdítja elő – érdemi eredményt nem fog tudni elérni, s ez a munka ráadásul drágább és kevésbé hatékony is annál, mint amit a közigazgatás tudna e területen elvégezni.

Többek között ezért mondjuk, hogy a központi közigazgatás csupán időlegesen mentesítette magát a cizok-hálózat létrehozásával egy olyan problémától, amelyet a közigazgatásnak kell megoldania, nem pedig a civil szervezeteknek.

Mindezeket mérlegelve a képviselő-testület a polgármester javaslatára 2003 februárjában döntött a civil referensi munkakör létesítéséről,<sup>688</sup> de még mintegy egy évnek kellett eltelnie, amíg 2004. januárjától a státuszt betöltötték.

A civil referens legfontosabb feladatai eleinte a következők voltak: a.) a kerületi civil szervezetek nyilvántartásának elkészítése és frissítése; b.) személyes kapcsolatok kiépítése a civil szervezetek vezetőivel; c.) az önkormányzat civil programjának előkészítése (ebből nőtte ki magát – felduzzadva a civil szervezetek javaslataival – a civil koncepció tervezete); d.) a civil szervezetek rendezvényein való részvétel; e.) hírek, információk készítése a helyi lap, illetve honlap számára.<sup>689</sup> A feladatok egyébként a későbbiek során sem változtak jelentősen, hanem inkább differenciálódtak,<sup>690</sup> majd pedig 2005 második felétől a szakmai munka tudományos igényű értékelése is bekerült a feladatok közé.

A civil referensi státusz még üres volt, amikor megindult a sajtóban és különböző fórumokon az önkormányzat kommunikációs „offenzívája”,<sup>691</sup> amelynek fő célja a civil szektorral való szervezett együttműködés előkészítése volt. Ehhez egyfelől a még nem ismert civil referenst, mint kijelölt civil szervezeti kapcsolattartót kellett elfogadtatni, másfelől meg kellett győzni a civil szervezeteket, hogy az önkormányzat nem politikai, hanem szakmai alapú és tartalmú együttműködésre készül, továbbá erőfölényének éreztetése helyett partneri viszonyra

<sup>687</sup> Grafikonokat, táblázatokat és bővebb információt l.: DOMANICZKY 2007.

<sup>688</sup> Vö.: 51/2003. (II.13.) sz. kt. határozat. [www.bp18.hu](http://www.bp18.hu). A státuszt a Polgármesteri Kabinetben belül helyezték el, amely nagy mozgásteret biztosított. A civil referensnek így 2006 őszéig két felettese volt: a polgármester és mellette a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester. Ez a tiszta, átlátható felelősségi szabályokkal bíró, hierarchiára épülő rendszer bomlott meg a választási eredmények következtében, ahol – tekintettel sikereire és ígéretes jövőjére – a civil kapcsolatrendszer elhelyezése politikai alkuk tárgya lett.

<sup>689</sup> Munkaköri leírás Domaniczky Endre részére, 2004. 01. 05.

<sup>690</sup> Így például kerületi civil érdekképviseleti fórum munkájában való közreműködés, a kerületi egyházakkal való kapcsolattartás, valamint az összes, civil szervezettel kötött szerződés ellenjegyzése. Munkaköri leírás Domaniczky Endre részére, 2004. 07.01., illetve 2005. 01. 13.

<sup>691</sup> Csak egy cikket említenénk: *Összeírják a helyi civil szervezeteket!* (Városkép 2004. február, 3. oldal).

törekszik.<sup>692</sup> Ez a kommunikációs rásegítés, úgy véljük, nagymértékben hozzájárult a kapcsolatrendszer későbbi sikereihez, sőt úgy is fogalmazhatunk, hogy e nélkül munkánkat jóval lassabban, nehezkesebben tudtuk volna megvalósítani, mint ezt a civil nyilvántartásnál látni is fogjuk.

### 3.4.3. Az önkormányzati civil nyilvántartás felépítése

Említettük többször is, hogy a közigazgatás és a civil szektor közötti együttműködés kulcsa a civil nyilvántartás felépítése, amelyből legalább közelítő képet kaphatunk a másik fél számáról, összetételéről, s ez terveinket és lehetőségeinket már nagymértékben meghatározza. Nem lehet ezért eléggé hangsúlyozni, hogy sikeres együttműködés ezen adatgyűjtés nélkül nem létezik sem központi, sem pedig helyi szinten.

A civil adatbázis felépítésénél célszerű a KSH-val felvenni a kapcsolatot, s tőlük a településen székhellyel rendelkező szervezetek listáját megkérni. Ma már mindezt az internetről, a bírósági nyilvántartásból is beszerezhetjük, de ismételten felhívjuk a figyelmet a két nyilvántartás eltérő adattartalmára, amelyről 2008 áprilisi összehasonlító munkánk során a XVIII. kerület tekintetében meggyőződünk. A KSH listáját tisztítani szükséges, mert a közhasznú társaságoktól a pártokig különféle, számunkra felesleges adat is megtalálható benne. Ezt követően érdemes meghatározni a számunkra szükséges<sup>693</sup> adatok körét, és ezek alapján egy adatlapot szerkeszteni.

A XVIII. kerületben mi egy civil adatlappal kísérleteztünk, a következő adattartalommal: a.) szervezet neve; b.) az alakulás éve; c.) szervezet jogállása (közhasznú-nem közhasznú, kiemelkedően közhasznú); d.) szervezet jogi formája (egyesület, alapítvány, civil közösség, stb.); e.) szervezet székhelye; f.) szervezet adószáma; g.) szervezet számlaszáma és számlavezető bank neve; h.) regisztrációs szám vagy bírósági bejegyző végzés száma; i.) szervezet levelezési címe; j.) telefon/fax; k.) e-mail, honlap; l.) szervezet vezetője; m.) szervezet vezetőjének elérhetősége (telefon/fax); n.) tagok száma; o.) a szervezet célja(-i); p.) a szervezet tevékenysége. Az adatlapon felhatalmazást kértünk ezen adatok önkormányzati portálra való felhelyezésére, valamint nyomtatásban történő megjelentetésükre.<sup>694</sup> Az adatlapon tájékoztatást helyeztünk el az adatszolgáltatás önkéntességéről, valamint céljáról, mint azt az Stv., illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992:LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) előírja.<sup>695</sup>

A civil adatlapot egy megfelelő súlyú személy: a polgármester kísérőlevelével postáztuk az érintetteknek, deklarálva az önkormányzat kapcsolatfelvételi szándékát. A médiakampány, illetve a polgármesteri levél, valamint a szervezettség megtette hatását: 2004. első három

<sup>692</sup> Gondoljunk csak bele, ha a civil szervezetek nem fogadják el az önkormányzat közeledését, ha a bizalmatlanság dominál, akkor például esély sincsen egy civil adatbázis felépítésére, amely minden további lépés alapja, hiszen az adatokat a civil szervezetek önként szolgáltatják.

<sup>693</sup> Itt több szempontra is érdemes tekintettel lenni, így a későbbi pályázati rendszer számára szükséges adatokra (például: bankszámlaszám), az adó-felajánlás esetén szükséges adatokra (például: adószám), illetve a lakosságot érdeklő adatokra (például: szervezet célja és tevékenysége, ezek rövid bemutatása), a település civil szektorának elemzéséhez szükséges adatokra (például: civil szervezet formája (egyesület, alapítvány, civil közösség) és jogállása (közhasznú, nem közhasznú, kiemelkedően közhasznú)). A civil adatbázis adattartalmának részletes elemzésére l.: DOMANICZKY 2007.

<sup>694</sup> Így vált viszonylag egyszerűvé a Civil Kalendárium megvalósítása, amelyhez e nélkül külön adatkezelési nyilatkozatot kellett volna beszereznünk.

<sup>695</sup> Vö.: Stv. 8. § (1) bekezdés b.) pont, illetve Avtv. 5. § (4) bekezdés. Nem szükséges tehát – mint azt Budapest Főváros tervezi – külön rendeletben szabályozni a civil adatbázis felállítását, hiszen az adatszolgáltatás a rendeleti szabályozás ellenére is csak önkéntesen történik.

hónapjában 77 szervezet jelentkezett a civil referensnél, többnyire személyesen hozva be az adatlapot, és így egyúttal a személyes kapcsolatot is kialakítva.

Az adatlapok tartalmát az önkormányzat honlapján helyeztük el egy külön erre a célra kialakított felületen: a civil oldalon, hogy a település minden lakosa számára hozzáférhető legyen.

A civil adatbázisba bejelentkezés az első megugrást követően 2004 áprilisától visszaesett és stagnált egészen 2004 decemberéig. Ekkoriban havi 3-5 szervezet jelentkezett be átlagosan, de december és következő március között ez a szám ismét megemelkedett, amit az ekkor először kiírt pályázatoknak tulajdonítunk. Ez a hullámvész azóta is megfigyelhető. Az évente kétszer kiírt pályázatok körüli hónapokban több új szervezet jelentkezik, két pályázat között pedig egy-egy.

A pályázatok civil adatbázis frissítésére gyakorolt hatásával előre számoltunk, ezért is írtuk elő a civil adatlap kötelező mellékletként csatolását minden pályázó számára.<sup>696</sup>

Pár szót kell még szólnunk a társadalmi szervezetek adatbázisának interneten való megjelenéséről, ez most számunkra az egyik legfontosabb feladatot jelenti. A bírósági adatbázis ugyanis – mint írtuk – pontatlan, és ezért használhatatlan, maximum tájékoztató jellegű. Jelenleg ennek alapján az önkormányzati civil adatbázisban nem regisztrált civil szervezetek számára ismételten civil adatlapot küldtünk ki, várva jelentkezésüket. Az adatlapok egy része – amint erre számítottunk is – „elköltözött” vagy „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza. E visszajelzéseket összesíteni fogjuk, és megküldjük az ügyészségnek az Etv. 14. § (1) bekezdésére hivatkozással, hogy – élve az Etv. 16. § (2) bekezdés e.) pontjában biztosított jogával – indítson keresetet a Fővárosi Bíróság előtt, mivel e szervezetek túlnyomó többségét már 2004-ben sem találtuk meg.

A gyakorlatban tehát így képzeljük el a közigazgatás összjátékát, amely révén egy naprakész adatbázis felépíthető. Ehhez azonban szükség van arra is, hogy az e területen dolgozó szakemberek feladataikkal és lehetőségeikkel tisztában legyenek, és létezzenek végre azok a most még informális csatornák, ahol közös céljainkat, feladatainkat egyeztetni tudjuk.

#### *3.4.4. Az önkormányzat civil politikájának kidolgozása*

Az önkormányzat civil politikájának kidolgozása csak az adatbázis felállítását és a beérkezett adatok értékelését követően indulhatott meg, 2004 áprilisában. Előzetes elképzeléseink szerint erre a munkára minimálisan egy évre volt szükség, amit – fészesen – tartani is tudtunk.

Először kérdőívet dolgoztunk ki, és küldtünk szét a regisztrált szervezeteknek, amelyből 35 vissza is érkezett. A szervezeteknél arról érdeklődtünk, hogy mely területeket tartják fontosnak az együttműködés szempontjából, és milyen elképzeléseik vannak.

A beérkezett válaszok alapján kezdtük meg egy belső anyag elkészítését a vezetés számára, továbbá a civil koncepció első tervezetének összeállítását. Ezt az első tervezetet 2004. május 1. és 2004 októbere között négy különböző fórumon<sup>697</sup> ismertettük a civil szervezetekkel. Az egyes fórumokon felvetett javaslatokat beépítettük a tervezetbe, így öszre már összeállt a negyedik verzió.

---

<sup>696</sup> Itt is igyekeztünk azonban minél kevesebb adminisztrációs terhet rakni a civil szervezetekre. A civil adatlapot ugyanis csak az új pályázóknak, illetve azoknak kell benyújtaniuk, akiknél az adatokban a két pályázat között változás történt, egyéb esetben ez alól a polgármestertől mentesítés kérhető. Vö.: civil rendelet 11. § (4) bekezdés. Az adatlap egyes adatai egyébként a pályázati döntésnél fontos szerepet kapnak. A szervezet taglétszámát ugyanis ez alapján állapítjuk meg, ez pedig befolyásolhatja a támogatás nagyságát, s a pályázók ezzel tisztában is vannak, ezért rendszeresen leadják a taglétszámban történt változásokat.

<sup>697</sup> 2004. május 1-én, augusztus 23-án, szeptember 5-én és szeptember 21-én. Vö.: [www.bp18.hu](http://www.bp18.hu).

Az önkormányzat tehát arra az álláspontra helyezkedett, hogy az együttműködés területeit a civil szervezetek véleménye alapján határozza meg, fenntartotta viszont magának a megvalósítás ütemezésére vonatkozó döntés jogát. Az alapelképzelés, amely a polgármestertől eredt, az volt, hogy az együttműködés egyszer majd képes legyen egyfajta második nyilvánosság, a jelenlegi képviseleti rendszer melletti vagy azt kiegészítő funkció betöltésére a helyi közügyek intézésében. Ehhez azonban – a jogszabályi háttér mellett – más feltételekre is szükség volt. Sem az önkormányzat, sem pedig a civil szektor nem vett részt még ilyen partnerségben, így nem voltak technikák, tapasztalatok, mindenki fejest ugrott az ismeretlenbe. Önmérsékletre és türelemre volt szükség, amint ezt mindkét oldalon hangsúlyozták is.

Az első beszélgetések nyomán kiderült, hogy a kapcsolatrendszer alapjául szolgáló alapelvekben (nyilvánosság, kiszámíthatóság, objektivitás) egyetértés van. Mindkét fél szükségesnek tartotta a pályázati úton megvalósuló támogatási rendszer, egy civil kerekasztal felállítását, illetve azt, hogy az önkormányzat segítse a civil szektor megjelenését a közéletben. Igény mutatkozott továbbá egy civil ház felállítására is.

Felmerült még egy fontos kérdés: mi készíti az önkormányzatot a civil szektorral való együttműködésre, s mi a haszna ebből a civil szervezeteknek; itt csupán visszautalnánk a 2.4.1. pontban írtakra.

### 3.4.5. A civil koncepció megalkotása

A civil koncepció nem más, mint „*a civil szféra és az önkormányzat kapcsolatát, partneri viszonyát rögzítő, a képviselő-testület által jóváhagyott dokumentum, amely afféle szándéknyilatkozatként tartalmazza az önkormányzat közép- és hosszútávú civil politikájának főbb elemeit.*”<sup>698</sup> A civil koncepció tehát az az alap, amelyre a két fél, – az önkormányzat által felmért – települési civil szektor, illetve maga a helyi szintű közigazgatás egyenrangú felek közti kapcsolatát felépítette. A civil koncepció hosszú időre tervez, és alapelveket, keretszabályokat rögzít, amelyeken belül majd más szabályozók részletesebb rendezést biztosítanak, illetve marad hely a szokásjog számára is. A túlszabályozástól – mind a koncepció, mind a civil rendelet esetében – óvakodtunk, mert ez könnyen válhat gátjává a továbblépésnek.

A civil koncepció értelmező rendelkezéseket tartalmaz, amelyek legalább helyi szinten egységesíteni kívánják a fogalmakat,<sup>699</sup> illetve utal a település civil szektorának legfontosabb adataira.<sup>700</sup> A civil koncepció tartalmazza továbbá az együttműködés pilléreit, felvázolva egyúttal a rövid, közép- és hosszútávú terveket is.<sup>701</sup>

A civil koncepciót eredeti elképzelés szerint 2004 októberében tárgyalta meg a képviselő-testület, de ehhez még hozzávettük az egyházakkal, felekezetekkel és vallási közösségekkel való együttműködést szabályozó anyagokat és bevártuk az egyházi rendelet tervezetének elkészültét is.<sup>702</sup> Így végül a civil koncepciót a 2004. novemberi testületi ülés tárgyalta meg, ahol egy tartózkodás mellett elfogadták.<sup>703</sup>

<sup>698</sup> Vö.: civil koncepció 2.1. fejezet 8. pont.

<sup>699</sup> Vö.: civil koncepció 2.1. fejezet.

<sup>700</sup> Vö.: civil koncepció 1., illetve 7. fejezetek.

<sup>701</sup> A civil koncepciónak négy pillére van: a.) támogatási rendszer; b.) civil érdekképviselet; c.) kommunikációs csatornák; d.) civil ház. Vö.: civil koncepció 3-6. fejezetei.

<sup>702</sup> Vö.: 1097/2004. (XI. 25.) sz. kt. határozat a kerületi egyházak támogatási rendszeréről, illetve a kerületi egyházak, felekezetek, vallási közösségek pénzügyi támogatásának rendjéről szóló 56/2004 (XII.21.) önkormányzati rendeletet.

<sup>703</sup> Vö.: 1096/2004. (XI.25.) sz. kt. határozat ([www.bp18.hu/varoshaza/kepviselotestulet/ules/jegyzokonyv](http://www.bp18.hu/varoshaza/kepviselotestulet/ules/jegyzokonyv), 2008. 04. 28-i állapot).

Ez fontos, nagyon fontos dolog, ugyanis a politika bár egyre fenyegetőbbben nyúl a civil szektor felé, az öt év alatt szinte minden esetben konszenzussal fogadta el a civil területtel kapcsolatban elé terjesztett anyagokat – igaz, az önkormányzat is mindent megtett annak érdekében, hogy ezt a kapcsolatrendszert elzárja a politikum elől. Így például lemondunk azon elképzelésünkről, hogy a civil kerekasztalt valamilyen módon összekapcsoljuk a képviselő-testülettel az Ötv. 8. § (5) bekezdése alapján.<sup>704</sup> Ehelyett a műhelyeket kapcsoljuk össze egyes bizottságokkal, és a bizottsági ügyrendekbe vettük fel a civil szervezeteket.<sup>705</sup> Eltekintettünk továbbá attól is, hogy a pártok önmérséklete mellett a nem képviselő bizottsági tagokat az egyes műhelyek delegálják, mert alaposan tartottunk attól, hogy egy ilyen megoldás megvalósításának a civil szervezetek függetlensége lesz az ára.

#### 3.4.6. A civil rendelet elkészítése

A civil rendelet formájáról és szabályozási köréről az önkormányzat döntött, az egyes részletkérdések kidolgozásánál (például: kötelező mellékletek köre, hiánypótlás, programtámogatás, elszámolás) kikérte a civil szervezetek véleményét is a 2004-es fórumokon. A civil rendeletet 2004. decemberi ülésén fogadta el a képviselő-testület, a rendeletet azóta két alkalommal módosítottuk, beépítve a nem helyi civil szervezetek, az együttműködési megállapodással rendelkező civil szervezetek támogatásának szabályait, valamint biztosítva az e-, illetve m-ügyintézés lehetőségét a pályázattal kapcsolatos egyes eljárási cselekményeknél.

Két fontos célunk volt mindenekelőtt: valamennyi helyi civil szervezet számára elérhetővé tenni az önkormányzat pénzügyi támogatását, valamint döntően polgármesteri hatáskörben tartva a rendszer minél több elemét megóvni a település civil szektorát a közvetlen politikai ráhatástól, ugyanakkor lehetővé kívántuk tenni mind a civilek, mind a politikum részvételét a véleményezésben. Ezek után nézzük a szabályozást!

Az első pillér egy civil támogatási rendszer – voltaképpen *helyi szintű NCA* – kiépítése. Ez annyit tesz, hogy minél szélesebb nyilvánosság mellett, a civil szervezetek véleményét kikérve, politikailag semleges módon, esélyegyenlőség alapján, több lábon álló rendszeres támogatási lehetőséget biztosítunk helyi szinten a civil szervezeteknek. E támogatási rendszer kezdettől fogva *szubszidiárius jelleggel*, az NCA primátusát elismerve, került kialakításra.<sup>706</sup> Nézzük, mit is jelentenek az egyes fogalmak a civil támogatási rendszer fenti meghatározásánál. *Minél szélesebb nyilvánosság*: megteremteni annak a lehetőségét, hogy a civil szervezetek mellett a lakosság is lássa, hogy mire ad pénzt civil támogatás címszó alatt az önkormányzat. Éppen ezért csak pályázati rendszerben juttatható pénzt a civileknek.<sup>707</sup> A

<sup>704</sup> Vö.: A Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 25/1995. (VIII. 31.) önkormányzati rendelet 5.§ (3) bekezdés f.) pont, 8. § (5) bekezdés. [www.bp18.hu/jogtar](http://www.bp18.hu/jogtar), 2008. 04. 28-i állapot.

<sup>705</sup> Vö.: A civil kerekasztal ügyrendje 5. § (14) bekezdés.

<sup>706</sup> A Nemzeti Civil Alapprogram feladata szerintünk a civil szektor országos, illetve annak nagyobb, minimum regionális rendezvényeinek támogatása. E mellett – bár a kormány nem utalt rá – minden önkormányzatnak oda kellene érteni a helyi támogatás lehetőségének megteremtését. A civil szervezetek legalább nyolcvan százaléka ugyanis helyi programokkal is vagy csak helyi programokkal rendelkezik – ezekkel vállalva részt a közösség életében. E programok, ezen önkéntes tevékenység támogatása, és egyéb módon történő elismerése csakis helyi szinten – a terepviszonyok ismerete jegyében – lehetséges. Ha emellett valamely civil szervezet kap országos, regionális vagy fővárosi támogatást, az egy pluszforrás, amelynek megszerzését lehetőségeink szerint mi is támogatjuk (pályázatok kiküldése), de az önkormányzatnak biztosítania kell a települési civil szervezetek számára azt a háttérrel, amely például egy nagyobb pályázaton való elinduláshoz szükséges (pl.: közhasznúvá alakulás, irodai költségek, internet-hozzáférés stb.). Erre szolgál a Civil Pályázati Alap, amelyből évente kétszer ír ki a polgármester pályázatot. A Civil Pályázati Alap a Civil Alap részét képezi, amelyet minden évben a költségvetési rendeletben különít el a képviselő testület.

<sup>707</sup> L.: civil rendelet 10. § (1) bekezdés.

pályázat nyilvános, közzé tesszük a helyi lapban és az önkormányzati portálon, valamint kiküldjük az összes regisztrált szervezetnek, sőt, még a civil kerekasztal ülésén is ismertetjük. A pályázati kiírást, miként a támogatásra javasolt szervezetek listáját a képviselő-testület Testületi-Ügyrendi-Koordinációs Bizottsága véleményezi.<sup>708</sup> Az eredmények az interneten a döntéstől számított öt évig elérhetőek.<sup>709</sup> Az elszámolásokat a képviselő-testület Pénzügyi és Költségvetési Bizottsága véleményezi, és késedelmes vagy hiányos elszámolás esetén dönt a rendelet által meghatározott szankciók alkalmazásáról.<sup>710</sup>

*A civil szervezetek véleményének kikérése* nem jelent mást, mint hogy a szervezetek beleszólhassanak a Civil Alap felhasználásába, illetve a benyújtott pályázatok elbírálásába. A Civil Alap felhasználásáról a polgármester kikéri a Civil Kerekasztal véleményét. A Civil Alapra benyújtott pályázatokat pedig a Civil Kerekasztal egyes műhelyei által választott tagokból álló Civil Tanácsadó Testület véleményezi. E testület egyébként véleménye megalkotásakor több szempontot is mérlegel: így a pályázat közérdekűségét, megvalósíthatóságát, arányosságát és az előző pénzekkel való elszámolás megtörténtét.<sup>711</sup>

*Politikailag semleges módon* kell az egész eljárást lefolytatni, különben rövid idő alatt alááshatjuk az egész civil szektor biztonságát. Éppen ezért a pályázati eljárást a képviselő-testület helyett a polgármesterhez, mint pártok felett álló, az egész települést képviselő személyhez rendeltük – természetesen a képviselő-testület jóváhagyása mellett. A polgármester írja ki a pályázatot, és ő dönt a Civil Pályázati Alap felosztásáról.<sup>712</sup> Ő továbbá a Civil Kerekasztal elnöke is,<sup>713</sup> így a kerekasztal által előterjesztett javaslatokat ő terjeszti a képviselő-testület elé. Bár egyes önkormányzatoknál önálló bizottság foglalkozik a civil pályázatok elbírálásával, mi pont a civilek érdekében nem kívántuk ezt a struktúrát a XVIII. kerületben is meghonosítani. Még a pályázati eljárás különös esetét képező együttműködési megállapodással rendelkező civil szervezetek esetében, amelyeknél a pályázatról a képviselő-testület dönt,<sup>714</sup> nem egyszer előfordult, hogy a pénzügyösszeg nagysága szakmai szempontok helyett politikai játékszerré vált. Ez a két választás közti kötélhúzás előre vetíti annak a lehetőségét, hogy egy választási évben akár az egész pályázati rendszer megbénulhat kisztíli politikai csatározások miatt – ez pedig ellentétben áll önkormányzatunk civil politikájának két alapelveivel: a stabilitással és a kiszámíthatósággal.

*Esélyegyenlőség alapján* kell a helyi önkormányzati támogatást a civil szervezetek számára elérhetővé tenni. Ez nálunk annyit jelent, hogy minden, a bíróság által a pályázat kiírása előtt egy évvel bejegyzett egyesület vagy alapítvány, amelynek székhelye a kerületben van vagy itt működik, illetve minden civil közösség, amely a pályázat kiírása előtt három évvel megalakult, és a kerületben működik, indulhat az önkormányzat által kiírt pályázatokon.<sup>715</sup> Tehát a helyi civil szervezeteket kívánjuk támogatni, minden további kötöttség – jogállás, anyagi helyzet stb. – nélkül.

A támogatási rendszer újítása, hogy *több lábon álló rendszeres támogatási lehetőséget* biztosít a település civil szektorának.<sup>716</sup> A civil szervezetek ugyanis három helyről juthatnak pénzhez az önkormányzaton belül: elsősorban a Civil Pályázati Alapból, másodsorban a három önkormányzati közalapítvány által kiírt pályázatok révén, illetve harmadrészt az együttműködési megállapodással rendelkező civil szervezetek az együttműködési

<sup>708</sup> L.: civil rendelet 10. § (2) és a 12. § (6) bekezdéseit.

<sup>709</sup> L.: civil rendelet 14. §. A szankció kétféle: a.) visszafizetés, amelyre részletfizetés nem adható; b.) a bizottság döntése szerint 1-5 év közötti kizárás a pályázatokból.

<sup>710</sup> L.: civil rendelet 10. § (3), illetve (5)-(8) bekezdéseit.

<sup>711</sup> L.: civil rendelet 12. § (3) bekezdés.

<sup>712</sup> L.: civil rendelet 10. § (2), illetve 13. § (1) bekezdéseit.

<sup>713</sup> L.: a civil kerekasztal ügyrendje 2. § (2) bekezdés.

<sup>714</sup> A testület dönt továbbá a nem helyi civil szervezetek kérelméről is. Vö.: civil rendelet 7. § (1) bekezdés.

<sup>715</sup> L.: civil rendelet 3. § (2) bekezdés.

<sup>716</sup> L.: civil koncepció 3. fejezet.



szerződésben rögzített célok megvalósítására, feladatok ellátására a képviselő-testülettől. A civil szervezetek egyszerre több helyre, illetve a Civil Alapon belül is több pályázatot nyújthatnak be<sup>717</sup> tekintettel arra, hogy a Civil Pályázati Alap működési és programfinanszírozási keretekre bomlik.<sup>718</sup>

A támogatás fontos kulcsszava a rendszeresség. Az önkormányzat minden, civilekkel kapcsolatos intézkedésekor *három alapelvet* vesz figyelembe: *kiszámíthatóság, nyilvánosság, objektivitás*. A kiszámíthatóságban viszont további két fogalom rejlik: a *stabilitás* és a *rendszeresség*. Ezek határozzák meg az önkormányzat civil politikáját.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a civil rendelet kizárólag a pénzügyi támogatások szabályait tartalmazza, ám a civil koncepció ismeri továbbá a természetbeni és egyéb támogatási formákat is.

A természetbeni támogatás két fajtája a következő: eszközök rendelkezésre bocsátása, valamint irodai szolgáltatások civil kártya révén történő kedvezményes biztosítása. Az előbbi esetben „*az önkormányzat a civil szervezetek támogatásába bevonja az önkormányzat vagy intézményei tulajdonában álló, nélkülözhetővé vált tárgyi eszközöket. Ezeket az önkormányzat pályázat útján vagy anélkül a kerületi civil szervezeteknek ajándékozza vagy ingyenesen használatukba adja.*” A civil kártya pedig nem más, mint a kerületi, regisztrált civil szervezetek számára az önkormányzat által kibocsátott kártya, amelynek birtokosa a kijelölt intézményekben egy bizonyos limit erejéig ingyenesen vagy kedvezményesen férhet hozzá az irodai jellegű szolgáltatásokhoz.<sup>719</sup>

Az egyéb támogatás elnevezésénél fogva is sokrétű kedvezményeket takar. Ilyen a civil nap megrendezése,<sup>720</sup> civil díj,<sup>721</sup> illetve vállalkozók a civilekért díj<sup>722</sup> alapítása, civil sátor állítása az önkormányzati rendezvényeken,<sup>723</sup> pályázatfigyelés, magyar-magyar kapcsolatok kiépítésének támogatása,<sup>724</sup> civil nyilvántartás nyomtatott formában történő kiadása és ingyenes hozzáférhetővé tétele.

---

<sup>717</sup> Vö.: civil rendelet 10. § (3)-(4) bekezdései.

<sup>718</sup> Létezik továbbá egy polgármesteri vis maior keret is, amely a civil alap egész éves összegének 10%-a, és amelyből a polgármester különösen indokolt esetben pályázaton kívül, de a CTT javaslatát kikérve adhat támogatást. Vö.: civil rendelet 9. § (3) bekezdés.

<sup>719</sup> A kártya bevezetése egyszer (2005-ben) már meghiúsult a művelődési házak ellenállásán, de most más rendszer szerint újra tervezzük a megvalósítást.

<sup>720</sup> Ennek helyszínéről, gyakoriságáról, programjairól a civil kerekasztal dönt. Vö.: a civil kerekasztal ügyrendje 1. § (2) bekezdés. A civil kerekasztal 2008 elején döntést hozott a Műhelyek Napja megvalósításáról, amelyet 2008 nyarán a Bókay-kertben rendezünk meg.

<sup>721</sup> A civil díjon belül 2006-ban létrehoztuk az Idősekért Kerületi Oklevelet, amelyet az Idősügyi Tanács javaslata alapján az a természetes vagy jogi személy kaphat meg az idősök napján, amely a kiemelkedő munkát végzett a kerület időskorú lakosai, illetve időseket tömörítő civil szervezetei érdekében.

<sup>722</sup> E díj alapításával célunk a vállalkozók motiválása, a civil szektor általuk történő támogatásának elősegítése, jelenleg azonban még várunk a bevezetésével.

<sup>723</sup> A civil sátor elsősorban információs és ismerkedési célokat szolgál. Minden rendezvényre igyekszünk beszerezni a civileket érintő legújabb tájékoztató kiadványokat, és összegyűjteni minél több szervezet szóróanyagait is. A civil sátor speciális változata a SzeptemberFesztlen található, amikor az önkormányzat támogatásával önálló kerületi civil csapat indul a pörköltfőző versenyen. A civil csapat pörköltje 2004-ben különdíjat nyert.

<sup>724</sup> Első hallásra furcsának tűnhet, de önkormányzatunk különös fontosságúnak tartja a kerületi civil szervezetek és a határon túli magyar közösségek kapcsolatainak elősegítését. Úgy gondoljuk, e kapcsolatok motorja az iskolák együttműködése kell, hogy legyen, amelyhez adott esetben egy civil szervezet társul. Bekapcsolódhat ebbe még a területen működő egyház is. A célunk: a fiatalokat megismertetni múltunkkal, gyökereinkkel és elsősorban rájuk alapozva élő kapcsolatot teremteni testvérvárosainkkal, határainkon túl szakadt magyar közösségekkel. Megjegyzendő, hogy a most ismertetett kapcsolatok kialakításához a kerület városrészi jellege további támpontot ad: több telepnek, városrésznek van saját civil szervezete, és majdnem mindegyiknek önálló iskolája és egyházközsége.

### 3.4.7. A civil kerekasztal és a műhelyek felállítása

Előjáróban viszont meg kell jegyeznünk: tapasztalataink szerint a civil érdekképviselő politikailag talán a támogatási rendszernél is érzékenyebb pontot jelent. 2005 elejére az érdekképviselő a polgármesteri hivatalon belül így nézett ki: polgármester, társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester, valamint civil referens. 2005 júniusában új személlyel töltötték be a megüresedett státuszt, de tulajdonképpen csak létszámbővítés történt. 2006 őszén azonban a választást követően a következő változások történtek: a társadalmi kapcsolatokért felelős alpolgármester (akinél egyébként a sajtó és a szociális terület is összpontosult) visszavonult, a nála lévő területeket szétszították, amely az eddigi komplex szemléletmódot rövid idő alatt teljesen szétzilálta. Külön civil kapcsolatokért felelős alpolgármestert neveztek ki, de minden döntés a polgármesternél maradt továbbra is. A testületen belül pedig civil tanácsnokot választottak tág jogkörrel, de a civil rendelet és a koncepció továbbra is a polgármesterre volt szabva.

A feltörekvő új politikusi generáció félbemaradt puccsának nyomait láthatjuk ma is a kapcsolatrendszeren, amely ha a működést megbénítani, illetve a szakmai célok megvalósulását megakadályozni nem is tudta, mégis szert tett olyan pozíciókra, amelyből a fenyegetettség érzését fenntarthatja. Az érdekképviselői rendszer hivatalon belüli része így kettéhasadt: a polgármester, civil tanácsadó (kvázi civil referens) és a civil referens mellett létrejött egy civil alpolgármester-civil tanácsnok tandem is, amelynek viszont egyelőre érdemi ráhatása az ügyekre nincs, de a kapcsolatrendszer jövőjét erősen kérdésessé teszi. Mindezen folyamatokat látva nem lehet eléggé hangsúlyozni a személyek szerepét a kapcsolatrendszer kiépítésében és működtetésében.

A másik érdekes változás, amire felhívnanánk a figyelmet, hogy három év alatt a feladatok olyan szinten specializálódtak, hogy szükségessé vált segéderő felvétele is. A politika e területre is megfigyelőt állított, de ezt még lehet kontrollálni. A jövő másik nagy kérdése: érdemes-e önálló civil irodát szervezni, mint ezt egyes településeken már korábban megtették, és ha igen, a szervezetrendszeren belül hol helyezzük el. A magunk részéről amellet érvelnénk, hogy igen, legalább egy civil csoportot két-három fővel lehetne szervezni, hiszen az elmúlt évek igazolták ennek létjogosultságát. A jövőkéünk azonban borús, 2010-ig tekintve pedig minden ilyen hosszútávú kihatással bíró lépést feleslegesnek tartunk.

Most pedig lássunk magának a kapcsolatrendszernek, s azon belül is a Civil Kerekasztal és műhelyei jogállásának és működésének ismertetését!

Budapest XVIII. kerület civil koncepciója a következőképpen fogalmaz: *„A kerületi civil szervezetek érdekeinek, véleményének közvetlen képviselőjét a civil kerekasztal valósítja meg, amelyet az önkormányzat a civil koncepció elfogadásától számított három hónapon belül kíván első ízben összehívni. A kerekasztal a kerületi civil szervezetek véleménynyilvánító, egyes esetekben döntéshozó fóruma. Elnöke a polgármester, titkára a civil referens. Teljes jogú tagként vehetnek részt munkájában a kerületi civil szervezetek, rajtuk kívül az egyes üléseken állandó<sup>725</sup> és eseti meghívottak is jelen lehetnek. Az ülések nyilvánosak, azokról a*

---

<sup>725</sup> A Civil Kerekasztal Ügyrendje 2. § (4) bekezdése szerint állandó meghívottak a következők: a.) a Szociális és Gyermekvédelmi Iroda vezetője; b.) a Polgármesteri Kabinet Iroda vezetője; c.) a sportreferens; d.) az ifjúsági referens; e.) az esélyegyenlőségi referens; f.) a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara kerületi tagszervezetének elnöke; g.) a civil tanácsnok; h.) a Településfejlesztési Bizottság elnöke; i.) az Oktatási, Közművelődési, Sport és Ifjúsági Bizottság elnöke; j.) az Egészségügyi és Környezetvédelmi Bizottság elnöke; k.) a Szociális és Lakásügyi Bizottság elnöke. A meghívottak körének tág meghatározása a civil kerekasztal beépülését szolgálja a hivatal és az önkormányzat életébe. Célunk ezzel, hogy az illetékesek első kézből értesüljenek a kerekasztal által felvetett javaslatokról, problémákról, és akár azonnal is képesek legyenek reagálni az ott felmerülő kérdésekre.

titkár jegyzőkönyvet készít. A civil kerekasztal üléseit az ügyrendje szerint évente legalább kétszer, illetve szükség szerint tartja.”<sup>726</sup> Az önkormányzat tervei szerint a kerekasztal állandó kapcsolattartó, érdekképviseleti szervként az eddigi ad hoc fórumok helyére lép. Azt szeretnénk, ha a kerekasztal a lehető legtöbb, civil szervezeteket érintő kérdésben állást foglalna, tanácsaival segítve az önkormányzat és a polgármesteri hivatal munkáját. Másfelől viszont a civil szektor megerősödését elősegítő intézményként tekintünk rá, mert bízunk benne, hogy a közös véleményalkotás, egymás megismerése az eddig szétszórt, magában működő civil szervezetek egymásra találását, közös programok, pályázatok készítését is elősegíti majd.

A kerekasztalt pontosan három hónappal a koncepció elfogadása után, 2005. január 26-án hívtuk össze először.<sup>727</sup> A kerekasztal első ülésén ügyrendet fogadott el, amelyben vázolta működése legfontosabb keretszabályait. Az alakuló ülés kilenc kisebb, tevékenységi kör szerinti munkacsoport, ún. műhely megalakulásáról döntött, melyek közül végül nyolc állt fel.<sup>728</sup>

A műhelyek átjárhatóak, bármely szervezet tetszése szerint vesz részt munkájukban. A műhelyek megalakításának célja kettős: egyrészt szűkebb közösség hatékonyabban működik, és a hasonló tevékenységi körű szervezetek nagyobb eséllyel találnak közös pontokat egymás tevékenységében, mint a kerekasztal esetében.<sup>729</sup> A civil kerekasztallal ellentétben, amely a kapcsolattartás fő fóruma, a műhelyek teljesen a civil önszerveződés mentén jönnek létre. Az önkormányzat csupán a műhelyekbe történő bejelentkezések regisztrálását, az alakuló ülés összehívását vállalta magára. Az alakuló ülések elnököt és delegáltat választottak, akik különböző módon tartják a kapcsolatot a polgármesterrel, a képviselő-testülettel, a civil referenssel, a civil kerekasztallal és a többi műhellyel.<sup>730</sup> Az önkormányzat képviselője ezután csak meghívás alapján vesz részt a műhely ülésén. A műhelyek ülései egyébként – a kerekasztal döntése alapján – nyilvánosak. A műhely éves munkájáról szóló beszámolót a műhely elnöke megküldi a kerekasztal titkárának, aki a kerekasztal ülésén ezt ismerteti.<sup>731</sup>

Pár szót kell még szólni a delegáltak intézményéről. A műhelyek alakuló ülésükön elnököt és delegáltat választottak. Az elnök megbízatása – tetszés szerint – egy vagy két évre, a delegálté fél évre szól. Delegáltat a műhely több célból választhat: egyszer küld delegáltat a *Civil Tanácsadó Testület*be a pályázatokat véleményezendő. E testületet a műhelyek egy-egy delegáltja, valamint a civil referens alkotja, elnöke a polgármester. Delegáltat küldhetett a műhely a képviselő-testületnek a műhely tevékenységi körének megfelelő szakbizottságába is – ez a jogkör jelenleg a civil kerekasztalnál található.<sup>732</sup>

---

<sup>726</sup> Civil koncepció 4.3. fejezet.

<sup>727</sup> Az ülések jegyzőkönyveit l.: [www.bp18.hu/szervezet/civil](http://www.bp18.hu/szervezet/civil), 2008.04.29-i állapot.

<sup>728</sup> A műhelyek a következők: a.) egészségügyi műhely (egészségügyi tevékenység, mentálhigiénés programok, egészséges életmód népszerűsítése); b.) ifjúsági, sport és szabadidős műhely (ifjúsági és sporttevékenység, táboroztatás, üdültetés); c.) kulturális műhely (kulturális, közművelődési tevékenység, hagyományok ápolása, helytörténet); d.) oktatási és informatikai műhely (oktatással, neveléssel és informatikával kapcsolatos tevékenység); e.) szociális és esélyegyenlőségi műhely (szociális és karitatív tevékenység, foglalkoztatással kapcsolatos programok, esélyegyenlőséget elősegítő kezdeményezések); f.) településfejlesztési műhely (településfejlesztés, településrendezés, épített környezet védelme); g.) környezet- és állatvédelmi műhely; h.) időügyi műhely. Vö.: civil kerekasztal ügyrendje 5. § (5) bekezdés.

<sup>729</sup> Ezt az egymásra találást célzottan a Nemzeti Civil Alapprogram Civil Önszerveződés, Szakmai és Területi Együttműködés Kollégiuma által kiírt pályázatok révén is el kívánjuk mélyíteni. Az e pályázatokon való indulás, csakúgy, mint a műhely működése és ütemterve a műhely magánügye.

<sup>730</sup> Vö.: civil koncepció 3.1, 4.3. fejezetei, civil kerekasztal ügyrendje 4. §, civil rendelet 8. §.

<sup>731</sup> A beszámolók szerkesztett formában elérhetők: [www.bp18.hu/szervezet/civil](http://www.bp18.hu/szervezet/civil).

<sup>732</sup> Vö.: civil kerekasztal ügyrendje 5. § (13)-(15) bekezdések.

### 3.4.8. A kommunikációs csatornák kiépítése

A XVIII. kerületi önkormányzat felfogását a kommunikációs csatornák szerepéről az önkormányzati-civil együttműködésben a civil koncepció a következőképpen foglalja össze: „A kommunikáció a civil szervezetek és az önkormányzat közötti együttműködés kiemelkedően fontos pontja. A friss információk beszerzése, mind saját civil híreket tartalmazó orgánumok fenntartása a civil szervezetektől aránytalanul magas energia-ráfordítást kíván. Az önkormányzat erejénél és az államszervezetben elfoglalt helyénél fogva a települések információs központja, minden kommunikációs csatorna végpontja. Az önkormányzat e kommunikációs monopóliumának felhasználásával, egyes kommunikációs csatornák civilek részére történő megnyitásával is részt kíván vállalni támogatásukban: a kerületi civil szervezetek megerősítésében, egymásra találásának ösztönzésében.”<sup>733</sup> Éppen ezért törekszik az önkormányzat minél több kommunikációs csatornát a civil szervezetek részére megnyitni, számukra biztosítani. E munkát hosszútávú – több éves – folyamatként fogjuk fel, amelynek célja, hogy a kezdetben önkormányzati támogatással létrejövő fórumok, információs kezdeményezések végül a helyi civil szervezetek által működtetett önálló, a kerület életét színesítő hírforrássá váljanak.

Az önkormányzat a civil szektor kommunikációját a következő formákban kívánja segíteni: a.) internet; b.) nyomtatott sajtó; c.) helyi televízió; d.) mobilkommunikáció; e.) egyéb formák.

Az interneten a kezdő lépést az önkormányzati portál részeként működő civil oldal létrehozásával tette meg az önkormányzat. A civil oldal tartalmazza a helyi szervezetek adataiból összeállított civil adatbázist, ehhez kereső társul. A civil szervezetek adatai linkekről érhetők el, ezekre kattintva egy önálló felület tűnik elő, amellyel a civil szervezet maga rendelkezik. A civil referens segítségével az oldalra feltölthetők aktuális információk, képek, felhívások. Voltaképpen e felület a civil szervezet saját oldalaként is működik. E forma kidolgozását azért tartottuk szükségesnek, hogy a saját honlappal nem rendelkező szervezetek is bemutatkozhasanak a nyilvánosság előtt, és – a nyilvánvalóan nagyforgalmú önkormányzati portál – segítségével minél szélesebb körben ismertethessék céljaikat, tevékenységüket. A civil koncepció a civil oldal további bővítését irányozza elő, ennek nyomán a civil szervezetek számára fontos linkek, jogszabályok, nyomtatványok összegyűjtését szeretnénk megvalósítani,<sup>734</sup> illetve folyamatban van egy internetes civil rendezvénynaptár kialakítása is. Terveink szerint a kibővült civil oldal az internet egyre népszerűbbé válásával, és lakosság körében való elterjedésével önállósulni fog majd olyan formában, hogy adatait, híreit a civil szervezetek maguk frissítik majd. Az internetnél kell megemlíteni az e-mail szolgáltatásunkat, amelynek segítségével az elektronikus levélcímmel rendelkező szervezetek címére rendszeresen küldünk ilyen formában is pályázatokat.

A nyomtatott sajtó tekintetében az önkormányzat több orgánummal rendelkezik. A civil szervezetek számára három – különböző gyakorisággal és adattartalommal megjelenő – periodikát hoztunk létre. A Kerületi Kalauz mellékleteként a civil nyilvántartás adatait tartalmazó Civil Kalauz már 2004-ben megvalósult,<sup>735</sup> de 2007-ben a legfontosabb elérhetősegeket, információkat tartalmazó Civil Kalendáriumot is kiadtuk 2000 példányban, a civil kerekasztal javaslatára. Ennek célja a kerületi civil szektor bemutatása a lakosság

<sup>733</sup> Vö.: civil koncepció 5. fejezet.

<sup>734</sup> Elsősorban helyi szintű információs oldalra gondolunk, az országos információknál a [www.civil.info.hu](http://www.civil.info.hu) oldalra, illetve fővárosi szinten a Budapest-portálra építenénk.

<sup>735</sup> Az éves rendszerességgel megjelenő Kalauzban az önkormányzat támogatásával az ezt igénylő civil szervezetek ingyenesen közzétehetik elérhetősegeiket. L. még: civil koncepció 5.2.2. fejezet.

számára. A Városkép elnevezésű helyi lap most már évek óta kéthetente jelenik meg, rendszeresen tudósítva a civil szervezetek programjairól.<sup>736</sup>

A kerület évek óta rendelkezik saját televízióval, a bp18 csatornával. E zártláncú TV eddig is közvetítette a kerekasztal üléseit és a fontosabb civil rendezvényeket, és az évek folyamán ezek tulajdonképpen önálló blokká váltak.

Kerületünk már több éve élenjár a mobilkommunikációs eszközök közigazgatási célú felhasználásában. A civil koncepció általánosságban rendelkezik a sms-ben történő pályázatfigyelésről, az m-kommunikáció pályázati rendszerben történő felhasználására pedig már utaltunk.

Az egyéb kommunikációs csatornáknál egy 2005 őszén indult kezdeményezést szükséges megemlíteni, ez pedig a Civil Sarok. E rendezvénysorozat keretében Pestszentlőrincre invitáltuk és invitáljuk a civil szektorral foglalkozó intézmények, cégek képviselőit, szakembereit. Az általuk tartott előadások célja a civil szektort érintő kormányzati-önkormányzati tervek, koncepciók, már elkészült, illetve előkészítés alatt lévő jogszabályok megismertetése a kerületi civil szervezetekkel, valamint e szervezetek kapcsolati tőkéjének bővítése. E találkozók ugyanakkor a meghívottak számára is hasznosak, mert elképzeléseiket közvetlenül az érintettekkel meg is vitathatják. Tulajdonképpen ide sorolhatók a közelmúltban rendezett konferenciák is, hiszen a civil kerekasztal műhelyeinek elnökeit és delegáltjait ezekre meghívtuk, hogy ne csak hallomásból, hanem közvetlenül is képet alkothassanak az egyes gyakorlati megoldásokról, és össze tudják azokat hasonlítani a helyi rendszerrel.

#### 3.4.9. A civil rendelet felülvizsgálata

A civil rendelet felülvizsgálatát a civil koncepcióban foglaltak alapján az önkormányzat kezdeményezte a rendelet elfogadását követő egy év elteltével a civil kerekasztal ülésén.<sup>737</sup> Az elfogadott módosítások:<sup>738</sup> a.) egyszerűsítették a kötelező mellékletek körét;<sup>739</sup> b.) leegyszerűsítették a civil közösségek indulását a pályázatokon, amikor kötelezettségvállaló szervezetekhez való társulásukat tették lehetővé;<sup>740</sup> c.) egyértelművé tették az együttműködési megállapodással rendelkező civil szervezetek pályázati jogállását és elkülönítették a döntéshozókat;<sup>741</sup> d.) a civil koncepció előírásainak megfelelően tisztázták az intézményekhez

---

<sup>736</sup> Hosszabb távon erre építenénk rá egy négyoldalas, havonta megjelenő kiadványt, amelyben a civil szervezetek aktuális programjai mellett lehetőség nyílna civil szervezetek bemutatkozására, a helyi civil szektorban tevékenykedő személyekkel készített interjúk közzétételére, és amelynek szerkesztésébe civil szervezeteket is bevonnánk. L. még: civil koncepció 5.2.1. fejezet.

<sup>737</sup> Vö.: 54/2005.(XII.06.) önkormányzati rendelet.

<sup>738</sup> Bővebben lásd erről az önkormányzat tájékoztatóját is a [www.bp18.hu/szervezet/civil](http://www.bp18.hu/szervezet/civil) oldalon (2008.04.29-i állapot).

<sup>739</sup> Innentől fogva kérünk végzés helyett kivonatot, és innentől nem kérünk közhasznúsági végzést sem. Csökkent viszont a banki aláírási katon érvényességének időtartama: 90-ről 30 napra, amelyet a közpénzek ellenőrzésével indokoltunk.

<sup>740</sup> Így kötelezettségvállaló szervezet révén indulhatnak a civil közösségek, amennyiben az egyéb feltételeknek (3 éves dokumentálható működés) eleget tettek, továbbá a bankszámlával nem rendelkező jogi személyiségű civil szervezetek is, mert az önkormányzat támogatást csak átutalással teljesít. A kötelezettségvállaló szervezet fogalmát is meghatároztuk: a jogi személyiségű és bankszámlával rendelkező civil szervezet mellett önkormányzati intézmény és kerületi egyház is lehet. Vö.: civil rendelet 3. § (5) bekezdés.

<sup>741</sup> Az együttműködési megállapodással rendelkező szervezetet a megállapodás léte miatt hátrány nem érheti. Mint civil szervezet, ha úgy dönt, hogy egy közösség számára programot valósít meg, amely a megállapodásban foglaltakon kívül esik, beadhatja pályázatát a többi szervezettel együtt a polgármesterhez. Ettől függetlenül és még a pályázat kiírása előtt rendezésre kerül az együttműködési szerződésben vállalt feladatok finanszírozása, amelyet támogatás iránti kérelemként (tehát nem pályázatként) kell benyújtani, s amelyekről a képviselő-testület dönt. Vö.: civil rendelet 8. §.

kötődő civil szervezetek támogatásának szabályait,<sup>742</sup> e.) rendezték a nem helyi civil szervezetek támogatását;<sup>743</sup> végül f.) lehetővé tették az e- és m-ügyintézését.<sup>744</sup> A civil rendelet második módosítása pedig a pályázati önrész keretét hozta létre, kifejezetten a nagyobb volumenű, országos pályázatokon való indulás megkönnyítésére.<sup>745</sup>

### *3.4.10. Az együttműködési szerződések új rendszere*

Az együttműködési megállapodással rendelkező civil szervezetek helyzetének rendezését követően az önkormányzat felülvizsgálta már létező együttműködési megállapodásait, amelyeket az évek során egyenként kötött meg.

Az új, egységes koncepció alapján az együttműködési szerződések két fajtáját alakítottuk ki: a.) határozott időtartamra kötött szerződések; b.) határozatlan időtartamra kötött szerződések, attól függően mennyire tartotta fontosnak az önkormányzat az egyes átadott feladatokat.

Ettől függetlenül – és az igazán lényeges – az önkormányzat minden, vele szerződő szervezet részére az adott feladaton túlmenően előírta a civil kapcsolatrendszer működtetésében való aktív közreműködést. Egyes szervezetekkel az együttműködési megállapodások alapján az önkormányzat helyiségbérleti szerződést is kötött, így biztosítva a munkájuk számára a szükséges feltételeket. E helyiségeket a szervezetek bérleti díj nélkül kapták, viszont nekik kell állniuk a rezsiköltségeket. E kedvező feltételekért cserébe viszont az önkormányzat azt is előírta, hogy e helyiségeket meg kell nyitni az azonos tevékenységű szervezetek programjai előtt, továbbá elérhetővé kell tenni a civil kapcsolatrendszer működését szolgáló rendezvények számára.

Így tulajdonképpen a XVIII. kerületben kicsiben hoztunk létre egyszerre több ciszkot is, hiszen civil politikánk egy részének megvalósításában elsősorban e szervezetek aktív közreműködésére számítunk. A rendszer fogadtatása kedvező volt: a kiadott helyiségek többsége megtelt étellel: műhelyülések, közös rendezvények helyszínéül szolgált és szolgál ma is. Az ezzel kapcsolatos többletköltségeket – mivel e feladatok az együttműködési megállapodások részét képezik – az együttműködési keretből a képviselő-testület biztosítja.

Azt gondoljuk, hogy – mint tapasztalataink is mutatják – a ciszok-hálózat valójában így nyer értelmet, ha afféle inkubátorházként, a civil szektor szerveződésének motorjaként tekintünk rájuk, amelyet a közigazgatás használhat, de amely nem fogja átvenni a közigazgatás egyes szintjei között a kapcsolatrendszerrel összefüggő feladatok ellátását.

---

<sup>742</sup> Az intézményhez kötődő civil szervezeteket (jellemzően iskolai alapítványok) az önkormányzat ki kívánta zárni a működési pályázatokon indulók köréből, ugyanis pontosan e szervezetek működése az, amely intézményi költségvetésből is megoldható, és meg is térül (l.: alapítványi bálók bevételei). A programtámogatásokat azonban arra kívánjuk felhasználni, hogy ösztönözzük e szervezetek valódi civil szervezetté válását. Miről is van szó? Amennyiben e szervezetek kilépnek az intézmény falain kívül, és az egész közösség számára elérhető programokat terveznek és valósítanak meg, akkor kaphassanak programtámogatást, amelynek egy része működési támogatásként is elszámolható legyen. Minden érintett érti, miről van szó, 5 év alatt azonban mindössze egy ilyen jellegű, támogatható pályázattal találkoztunk, azt is teljesen véletlenül adta be egy óvodai alapítvány. Vö.: civil rendelet 5. §.

<sup>743</sup> Ezek szabályaira korábban már utaltunk. Vö.: civil rendelet 7. §.

<sup>744</sup> Vö.: civil rendelet 15. §.

<sup>745</sup> Vö.: 61/2006. (IX. 12.) önkormányzati rendelet. A pályázati önrész keretre – a másik kettőtől eltérően – egész évben folyamatosan benyújtható pályázat, az elnyerhető maximális támogatás összege 500 ezer forint. Vö.: civil rendelet 4. § (2) bekezdés c.) pont, valamint 4. § (4)-(5) bekezdései.

### 3.4.11. Az önkormányzat időspolitikájának civiliséítése

Szólnunk kell röviden egy pár szót a kerület időpolitikájáról is, amelyet tulajdonképpen 2004 óta igyekszünk a civil szervezetekre alapozva felépíteni, kiteljesíteni. Első lépésként – tekintettel az időseket tömörítő nagyszámú civil közösségre (és az egyetlen, de jelentős létszámú egyesületre) – a civil kerekasztal egy önálló időügyi műhely felállításáról döntött. Ennek tagjai az időseket tömörítő szervezetek, illetve azon szervezetek, amelyek tevékenysége az idősekhez is kapcsolódik. Az időügyi műhelyre építve az időseket tömörítő szervezetek már második éve közösen pályáznak az önkormányzathoz, előre összeegyeztetve programjaikat, mivel tagságuk között jelentős átfedések is találhatóak.

2005 tavaszán e műhelyre építve létrehozta az önkormányzat a kerületi Időügyi Tanácsot, amely az időügyi műhely időseket tömörítő szervezeteinek állandó meghívottakkal kibővített ülése.<sup>746</sup> Elnöke a polgármester, társelnökét az idősek szervezetei maguk közül választották. Titkára a civil referens. Az időügyi tanács feladatait ügyrendje tartalmazza.<sup>747</sup>

Mind az időügyi műhely, mind az időügyi tanács fontos döntéseket kezdeményezett az elmúlt időszakban. Az előbbinél kiépítés alatt van egy idősek az idősekért rendszer, amelynek keretében nyugdíjas mesterek fognak szerelési munkát végezni kedvezményes áron idősek számára. A tanács pedig kezdeményezte egy kerületi idősekért végzett munka elismerésére átadható kitüntetés alapítását, amelyről már szoltunk, az Idősek Háza felállítását, valamint egy időügyi kiadvány összeállítását, amely a napokban fog megjelenni, s amelynek külön vakbarát és gyengénlátók számára készített változata is van. A tanács most kezdett el foglalkozni egy kerületi idősek kártyájának kibocsátásával is, amelyet a helyi iparkamarában tömörült kerületi vállalkozókkal közösen adnának ki.

Mindezen kezdeményezések az önkormányzatot arra ösztönözték, hogy a már a civil szervezetekre felépített időügyi politikáját egy külön időügyi koncepcióban foglalja össze, amelyet még 2010-ig ki kívánunk dolgozni.<sup>748</sup>

### 3.4.12. Eredmények és elismerések

Eddigi munkánkat látva alátámasztva érezzük azon megállapításunkat, hogy a civil kapcsolatrendszernek csak a fantázia szabhat határt. Munkánk során egyik alapelvünk volt, hogy eredményeinket másokkal is megosszuk, véleményünket ütköztessük, mind a civil szektorra, mind az önkormányzat ezzel kapcsolatos feladataira vonatkozóan.

A település civil politikáját eddig két alkalommal is elismerték. 2006-ban a Fővárosi Önkormányzat és Belügyminisztérium Idősbarát Önkormányzat különdíját, 2007-ben pedig az Ökotárs Alapítvány Valódi Civil Partnerségért Díját nyertük el – mindkettőre kerületi civil szervezetek jelölték az önkormányzatot.

A kapcsolatrendszer kiépítését tanulmányokban is publikáltuk elsősorban a Civil Szemle elnevezésű folyóiratban. Örömmel láttuk, hogy nem csak a fővárosban, de egyes vidéki településeken is felhasználták anyagainkat a civil kapcsolatrendszer felépítésénél.<sup>749</sup>

<sup>746</sup> Pontos megfogalmazását lásd: az időügyi tanács ügyrendje 1. § (1) bekezdés: „Az időügyi tanács Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata (továbbiakban: önkormányzat) időügyi és civil politikájának kialakítását, e területek összehangolását, az itt megfogalmazott célok megvalósítását és továbbfejlesztését segítő, a Budapest XVIII. kerületi civil kerekasztal időügyi műhelyének a polgármester elnökletével ülésező, speciális összetételű, javaslattevő, véleményező, illetve egyes esetekben döntéshozó testülete.”

<sup>747</sup> Vö.: időügyi tanács ügyrendje 1. §. A legfontosabb feladatokat az ügyrend felsorolja, és külön szabályozza a javaslattevői, véleményezői és döntési jogköröket. [www.bp18.hu/szervezet/civil](http://www.bp18.hu/szervezet/civil)

<sup>748</sup> A kerület időügyi politikáját részletesen feldolgoztuk, kifejezetten egy későbbi időügyi koncepció megalkotása céljából. DOMANICZKY-MESTER 2008.

2005 óta folyamatosan szervezzük a Civil Sarok keretében szakmai előadásainkat a civil szervezetek számára, illetve – ha már más nem vállalta fel – konferenciasorozat keretében megteremtettük a lehetőséget a közigazgatás különböző szintjein dolgozó szakemberek munkájának bemutatására is, amelyből saját rendszerünk továbbfejlesztéséhez is ötleteket kaptunk.

### *3.4.13. Közép- és hosszútávú tervek*

Csak röviden szeretnénk pár tervünkre utalni még, amelyek megvalósítása a politikai helyzet függvényében alakulhat a jövőben.

A legfontosabbnak a műhelyek munkájának elmélyítését gondoljuk, mert ezek az alulról szerveződő közösségek egyszerre erősítik a társadalom szövetét és nyújtanak utánpótlást a kapcsolatrendszer számára.

Fontos feladat, amelynek megvalósítása mostanában kezd beérni, a vállalkozók és a kerületi civil szektor kapcsolatainak kiépítése, amelyet esetleg majd valamilyen elismerés alapításával is ösztönöznünk szükséges.

A testvérvárosi kapcsolatokat élővé kívánjuk tenni, alulról szerveződve, hogy ne csupán formális, vezetők közti kapcsolattartásról legyen szó, hanem a két település lakosságának közös élményei is erősítsék az összetartozást. Ezt az időseknél már látott módon, a civil szervezetekre építve kívánjuk megtenni, akár egy testvérvárosi alap elkülönítésével a civil pályázati alapon belül, amelyből e közös programokat támogathatnánk. Mindezek előtt pedig fel kívánjuk mérni a civil szervezetek határon túli kapcsolatrendszerét, amelyhez már korábban kérdőívet készítettünk. Az eredmények és igények esetleg az önkormányzat vezetését is orientálni fogják későbbi testvérvárosi kapcsolatok kiépítése felé, illetve a meglévő kapcsolataink szorosabbra fűzésében.

Végezetül pár szót a civil házról. A döntés itt sokáig tolódhat a költségek és alkalmas ingatlan hiánya miatt. A civil szervezetek egy része igen határozottan állást foglalt egy ilyen intézmény kialakítása mellett. Az önkormányzat részéről azonban érthető, ha egy költséges döntés előtt látni szeretné, hogy nem lesz egy ilyen épület kihasználatlan. Ezért gondoltunk arra is, hogy esetleg dél-pesti vagy agglomerációs civil házat hozzunk létre, esetleg a vállalkozókkal közösen. Amíg döntés születik, addig úgy tűnik, egy működő áthidaló megoldást sikerült találnunk az együttműködési megállapodással rendelkező civil szervezetekre építve, illetve a kifejezetten nehezen mozduló idősök számára egy Idősök Háza kialakításával.

### *3.4.14. Forradalmi újítás vagy kudarcra ítélt kísérlet?*

Mindaz, amit a XVIII. kerületi modellel kapcsolatban elmondtunk, jól példázza, hogy viszonylag kevés pénzből is lehet jelentős társadalmi összefogást generáló kezdeményezéseket elindítani és fenntartani. A kapcsolatrendszer gyenge pontja a benne résztvevők habitusában rejlik: amint az önmérsékletet önteltség, a párbeszédet diktátum, a hosszútávú közös célokat az azonnali egyéni érdekek váltják fel, mindez egy pillanat alatt szertefoszlik. Azaz mégsem.

Azt gondoljuk, hogy egy ilyen összefogás, a közösségért végzett önkéntes munka élménye önös érdekek miatt nem tűnhet el. Igyekeztünk ennek gátat vetni a kapcsolatrendszer során is, ami természetesen nem akadályozza annak, hogy a mostani rendszert egy választás után egy más

---

<sup>749</sup> Például: Budapest XXIII. kerület, Komárom, Érd.



típusú váltsa fel. Ez lehetséges, azonban egy mintegy 15 ezer emberhez kapcsolódó kapcsolatrendszer eltüntetése, visszaalakítása, a már kialakított együttműködési formák negligálása valahol vissza fog ütni, s épp ezért bár pesszimisták, de alapvetően nyugodtak vagyunk.

Egyes módszereket, technikákat igyekeztünk tovább adni más települések számára is, azonban ezek adaptálását elsősorban szintén személyi tényezők: főként a döntéshozók bizalmatlansága nehezíti meg.

A végkövetkeztetésünk ugyanaz, amelyet a következő pontban az egész országra nézve megállapíthatunk: tanulnunk és szoknunk kell még valamennyiünknek az ilyen fajta együttműködést. Ebben az is benne rejlik, hogy az egyes helyeken időlegesen létrejövő kiemelkedően jó kapcsolatrendszerek el fognak tűnni, de ezek nyomán egy közös minimum talán mindenhol evidenciává válik.

### *3.4.15. Kitekintés: a helyi önkormányzat és a civil szektor kapcsolatai a testvérvárosokban*

Budapest XVIII. kerületében jelenleg 11 kisebbségi önkormányzat működik, többségükben élő anyaországi kapcsolattal.<sup>750</sup> Talán a település multikulturális jellege is hozzájárult ahhoz, hogy a kerület vezetése néhány évvel a rendszerváltás után e kötődésekre is építve alakította ki a testvérvárosok rendszerét.

Az önkormányzat jelenleg hat várossal<sup>751</sup> áll testvérvárosi kapcsolatban, ebből azonban rendszeres kapcsolat csak öt településsel létezik. Egy esetben az önkormányzat nem várossal, hanem nagyobb szervezeti egységgel: egy járással épített ki kapcsolatot.<sup>752</sup>

Civil szervezetek – egyesületként, alapítványként vagy civil közösségként – minden településen léteznek, komolyabb kapcsolatot azonban csupán Lengyelországban, Dabrowa Tarnowska járása<sup>753</sup> alakított ki; ennek irányait ismertetjük most vázlatosan.

Dabrowa Tarnowska járási területén 52 civil szervezet működik.<sup>754</sup> A civil szervezetekkel való kapcsolattartás céljából az önkormányzat külön személyt foglalkoztat,<sup>755</sup> aki e feladatot<sup>756</sup> más feladatai mellett látja el.

A civil szervezetek számára az önkormányzat évente pályázat útján nyújt támogatást – 2007-ben e pályázatok révén kulturális, sport, turisztikai, kutatási és egészség-megőrzési célból nagyjából az éves költségvetés egy százalékának megfelelő összeget osztottak szét.

Az önkormányzat különös hangsúlyt helyez a civil szervezetekkel való szervezett kapcsolattartásra, ennek keretében évi két-három alkalommal szerveznek a magyar civil kerekasztalnak megfelelő fórumot. Az önkormányzat honlapján a civil szervezeteket

---

<sup>750</sup> Ezek: bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovén. [www.bp18.hu](http://www.bp18.hu), 2008. április 12-i állapot.

<sup>751</sup> Tusnádfürdő (Erdély; 1997); Artasat (Örményország, 2003); Nesebar (Bulgária, 2004); Nin (Horvátország, 2001); Roding (Németország, 2004); San Nicola la Strada (Olaszország, 2004).

<sup>752</sup> Dabrowa Tarnowska (Lengyelország, 2000). Itt egyébként a 636/2000 (VI.29.) képviselő-testületi határozat mellékletét képező testvérvárosi szerződésben az együttműködési területek között szerepel a civil szervezetek találkozási lehetőségeinek elmélyítése is – eddig e kérdésben a két önkormányzatnak nem sikerült előre lépnie.

<sup>753</sup> Dabrowa Tarnowska járása a déli országrészben, a kis-lengyelországi vajdaságban, Dabrowa megyében fekszik. Területe 178 km<sup>2</sup>, lakossága 2006-ben 20200 fő körül volt.

<sup>754</sup> Ebből: szociális: 7; szabadidős: 2; nyugdíjas klub: 1; sportklub: 18; iskolai sportklub: 11; egészségmegőrzés: 3; területfejlesztés: 5; kultúra: 3; politikai: 2.

<sup>755</sup> Mateusz Rzezniewski referens úr, az önkormányzat Fejlesztési, Oktatási és Egészségügyi Irodájáról, akinek segítőkészségét ezúton is köszönöm.

<sup>756</sup> Munkaköri leírása szerint: begyűjti és információkat szolgáltat a járás területén meghirdetett pályázati lehetőségekről; kapcsolatot tart a vállalkozókkal, a mellettük működő szervezetekkel; együttműködik a különböző civil szervezetekkel; információkat és ismereteket gyűjt és szolgáltat az EU-s pályázati lehetőségekről.

rendszeresen informálják az őket érintő eseményekről és pályázatokról. Járási szinten pedig a terület civil szektora részére egy civil házat tartanak fenn.<sup>757</sup>

### 3.5. Összegzés – A kapcsolatrendszer jövője

A közigazgatás és a civil szektor kapcsolatrendszerének gyakorlatát tekintettük át az eddigiekben. Azt vizsgáltuk, hogy vajon mennyiben használják ki jogszabályok adta lehetőségeiket a különböző szinteken, de különösen helyi szinten, illetve kutattuk a nyomát a jelenleg kaotikus fogalomrendszernek is a mindennapi jogalkalmazás során. A legjobb gyakorlatokat mutattuk be előbb a központi közigazgatásban, fővárosi kerületi, megyei jogú városi, valamint megyei önkormányzati szinten. Ezt követően a civil rendeletek és a civil koncepciók megoldásait vettük sorra szerte az országban, községeket, nagyközségeket, városokat, megyei jogú városokat és fővárosi kerületeket figyelve, hogy a kapcsolatrendszer egyes elemei közül melyeket és hogyan valósítanak meg.

Végül egy modellkísérletet mutattunk be és értékeltünk, amelyben immár ötödik éve magunk is részt veszünk.

A kapcsolatrendszer jövőjére vonatkozó meglátásainkat tömören úgy összegeznénk, hogy országos szinten van még mit fejlődni, helyi szinten viszont van már mit veszteni.

A központi közigazgatás részéről – ahonnan már lassan két évtizede várjuk – még mindig nem érkezett semmiféle konkrét jelzés, elképzelés, bármiféle érdemi munkát elindító szakmai fórumra vonatkozó javaslat. Valószínűleg nincsenek azzal sem tisztában, hogy tradicionálisan a közigazgatáson belül rájuk vár az a szerep, amit korábban több évszázadon keresztül már sikerre vittek. Talán nem túlzás, ha azt mondjuk: megint átesni látszunk a ló másik felére. A kapcsolatrendszer építése helyett a közigazgatás felső szintjét hódították meg a civilek. Ez szép, és az EU-ban biztos nagy sikert arat, de problémáinkat nem oldja meg, előbb a közigazgatáson belül kellene tisztázni néhány problémát, melyekre az eddigiekben már többször utaltunk. Közös célokat megfogalmazni, feladatokat szétosztani, ütemtervet készíteni. Hogy a már idézett klasszikust említsem ismét: a tiszta lap 18 éve várja, hogy írjanak rá!

Mindeközben helyi szinten szinte mindenütt megindult valamiféle kapcsolatfelvétel a civil szektor és az önkormányzat között. Kapcsolatrendszerek alakultak, tündököltek, s buktak el, majd más helyen újak keletkeztek. Ennek során lent, a mélyben felhalmozódott, kiérlelődött nagyon sok tapasztalat és ötlet, melyeket azonban – ama bizonyos gyémántsórásszony mintájára<sup>758</sup> – szertesórásszony a szélbe – senkinek nem kellene!

Lehet konferenciákat szervezni, legjobb gyakorlatokat kutatni, ha a szükséges eszközök nem itt, hanem a központi szinten található! És lehet ezeket a rendszereket nagyban, országosan is építeni, a kicsi mintájára, de sem a pártok, sem a kormányok, sem pedig a központi közigazgatás nem nyitottak az ilyen kezdeményezésekre.

Minden megy a maga útján, valószínűleg afelé, amerre modellkísérletünk: a politika – először helyi szinten, majd országosan is, főleg az új értéknélküli nemzedék előrelépésével – fel fogja fedezni az e rendszerekben rejlő lehetőségeket, s nagy a valószínűsége annak, hogy az egész közösség haszna helyett az előnyöket csak a baráti kevesek fogják learatni.

---

<sup>757</sup> Ez a 13 ezer fős Szcuczin városában működik, 16 kilométerre Dabrowa Tarnowska városától, amely a járás székhelye.

<sup>758</sup> L.: Babits Mihály: A gyémántsórásszony (<http://mek.oszk.hu/00600/00602/html/vers0701.htm#13>, 2008. 04. 30-i állapot).

## 4. Összegzés

„...pusztul ez ország, s az idő repül...”  
(Ady)

### **4.1. Javaslatok a magyar közigazgatás és a civil szektor közti kapcsolatrendszer átalakítására**

Ady tömör megfogalmazását mai közállapotainkra, azon belül témánkra is vonatkoztathatjuk. Az alábbiakban pontokba összefoglalva teszünk javaslatot a magyar közigazgatás és a hazai civil szektor kapcsolatrendszerének elmélyítését előmozdító egyes, általunk fontosnak tartott intézkedésekre, melyeket bővebben dolgozatunkban már kifejtettünk.

#### *4.1.1. Az egyesülési jog újrafogalmazása*

Az alkotmány egyesülési joggal kapcsolatos szabályozása – mint láttuk – uniós összehasonlításban is megállja a helyét; e szakaszokon éppen ezért nem változtatnánk.<sup>759</sup> Annál inkább az Etv-én, amelyet több tekintetben is a jelenlegi fogalomzavar okozójának érzünk. Egyrészt a társadalmi szervezetek kiüresedett fogalma, másrészt a külön-külön megemlített, de el nem határolt egyes formák, mint a tömegmozgalom vagy a szakszervezet, másrészt az Etv-ben fel nem sorolt, de szabályozásában a társadalmi szervezettel hasonlóságokat felmutató egyéb formák sokasága egyaránt nehezíti az eligazodást.<sup>760</sup> S azonkívül, hogy egy már letűnt kor társadalmi állapotát őrzi zárványként magában, útját állja a gyakorlaton alapuló új fogalomrendszer megszületésének is.

Éppen ezért javasoljuk egy új egyesülési törvény megalkotását, amelyben legalább két területet markánsan kellene szabályozni:

a) a civil szervezetek formái, az egyes formákon belüli alakzatok főbb jellemzői, közös szabályozás, különös szabályok. Tulajdonképpen azt mondjuk, hogy egy kimunkáltabb dogmatika keretében itt összpontosuljon a jelenleg különböző jogszabályokban szétszórva fellelhető összes civil szervezetre vonatkozó szabályozás. Kivételnek egyedül az alapítványokat és alapítványszerű képződményeket érezzük, de az egyesületeket, a civil közösségeket, valamint az egyesületszerű képződményeket mindenképpen itt célszerű elhelyezni.

b.) a civil szervezetek felügyelete. Mint láhattuk, az csak a látszat, hogy teljeskörű bírósági (ügyészségi) felügyelet létezik e területen. Fennmaradt ugyanis egyes esetekben a közigazgatás hatásköre (például: vadásztársaságok, szerzői jogi egyesületek), amely egyáltalán nem jelent problémát, csak rendezzük e kérdést is egy helyen, s vonjuk le az eltérések jogszabályi következményeit. Ha pedig már felügyeletről szólnunk, érdemes lehet elgondolkodni egy kurta kis mondat beépítésén az ügyészség civil szervezetekkel kapcsolatos feladataihoz, valahogy olyképpen, hogy az ügyészség legalább fél évente egyszer köteles a területén található civil szervezetek működési ellenőrzését (hogy hány szervezetet és pontosan melyeket, azt majd a vizsgálati tervben megállapítják) elvégezni, és a szükséges intézkedéseket megtenni.

---

<sup>759</sup> Vö.: 2.3.6. pont.

<sup>760</sup> Vö.: 2.1. pont.

#### 4.1.2. A kapcsolatrendszert érintő egyes jogszabályok módosítása

##### 4.1.2.1. Az Ötv. módosítása

Jellegénél fogva hiú ábránd, hogy az Ötv-t belátható időn belül módosítsák, mégis fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a helyi önkormányzatok tekintetében a kapcsolatrendszert érintő keretszabályokat itt lehetne elhelyezni.

A magunk részéről az Ötv. 8. § (5) bekezdéséhez – amelyet továbbra is kiváló munkának tartunk – két apró javaslattal élnénk. Az egyik: a képviselő-testület az önszerveződő közösségek támogatásának szabályait rendeletben rögzíti (civil rendelet), az önszerveződő közösségekkel való kapcsolattartás rövid- és hosszútávú céljairól szóló dokumentumot (civil koncepció) határozattal fogadja el. Ez talán elég absztrakt fogalmazás, amelyhez még egy sort hozzátennénk: az önszerveződő közösségekkel való kapcsolattartásra a 20 ezer lakosnál nagyobb önkormányzat önálló ügyintézőt alkalmaz (civil referens). A zárójeles fogalmakat szintén a törvénybe helyeznénk, remélvén, hogy az eltérő szóhasználatot ezáltal is egységesíteni lehet.<sup>761</sup>

A másik a képviselő-testületi kizárólagos hatáskörébe utalt közösségi célú alapítványok számára történő forrásátadás. Utaltunk rá, hogy véleményünk szerint itt nem vonták le a közalapítvány megjelenéséből adódó következtetéseket az Ötv-ben.<sup>762</sup> Legyen egyértelmű: csak közalapítványhoz szükséges a képviselő-testület döntése, az alapítványok forrásátadásáról átruházott hatáskörben is hozható döntés. Indokul azt hoztuk fel, hogy a támogatások politikai csatározások alól való kivonása megér annyit, hogy ezt lehetővé tegyük. Azt se felejtjük el, hogy mindez természetesen a képviselő-testület elhatározásától függ: ha magánál tartja a civil szervezetek támogatását, az is lehetséges, ha átruházza bizottságra vagy polgármesterre úgy is jó. Nem kötelezően egy formát kívánunk rögzíteni, hanem pont ellenkezőleg: mozgásteret kívánunk adni ahhoz, hogy a helyi sajátosságoknak leginkább megfelelő rendszer alakulhasson ki.

##### 4.1.2.2. Egyéb jogszabályok módosítása

Itt csak említés szintjén utalunk a Kszrt-re, amelynek rendszere szintén átvizsgálásra szorul. Legyen tehát közhasznú és nem közhasznú fokozat, de az összes civil szervezet számára, amely jogi személyiséggel rendelkezik, a kiemelkedően közhasznú státusz pedig a közhasznúba olvadjon bele. Esetleg ehhez kapcsolódóan mondjuk ki, hogy közoktatási, közművelődési és ellátási szerződés csak közhasznú szervezettel köthető.

A közhasznúság új fogalma – illetve a civil rendeletek kötelező megalkotásának előírása az Ötv-ben – felveti az Ncatv. módosítását is. Ne aprócska eljárési szabálymódosításokat fűjjünk fel óriásira, hanem érdemi változtatásokat kezdeményezzünk. Így teremtsük meg annak feltételeit, hogy az NCA-ból a civil szervezetek teljes köre támogatható legyen, s itt rendezzük a minisztériumi keretek kérdését is, valamint a helyi támogatási rendszerek legfőbb jellemzőit. Előfordulhat, hogy a törvény címét is meg kell változtatni, ugyanis olyan mértékben változik a szabályozási kör, de ettől nem kell visszariadni.<sup>763</sup>

Az Stv-ről és a hozzá kapcsolódó, az éves adatgyűjtésről szóló tervről szintén tettünk már említést. A kormányrendeletben rögzítsük az éves civil szervezetekről szóló statisztika

<sup>761</sup> L. még: 2.3.2.2. pont.

<sup>762</sup> Vö.: 2.1.2.5.1. pont.

<sup>763</sup> L. még: 2.3.5. pont.

összeállításának kötelezettségét a statisztikai célú adatátvétel körében, s azon belül is a települési önkormányzatok feladatai között. Megjegyzendő, hogy vagy az Stv-ben vagy az Ötv-ben (de inkább az előbbiben) érdemes lenne utalni az önkormányzatok e feladatára, hogy kötelesek a területükön található önszerveződő közösségekről adatokat gyűjteni. Az adatok köre véleményünk szerint megegyezhetne a XVIII. kerületi önkormányzatnál alkalmazott civil adatlap tartalmával, ugyanis az ezen található információ mindenki számára elegendő kell, hogy legyen. Rögzítsük továbbá az Stv-ben, hogy a jegyző ezt a statisztikát egyszerre küldi meg a KSH-nak és – megjelölve az adatot nem szolgáltató civil szervezeteket – az ügyészségnek, amely ez alapján összeállítja az éves ellenőrzési tervet. Emeljük meg egyidejűleg a szab. kr-ben a statisztikai adatszolgáltatás elmulasztásával kapcsolatos összeghatárt is.<sup>764</sup>

#### *4.1.2.3. A szétszabdalt szabályozás egységesítése*

Végezetül még valami: lehet, hogy a civil rendelet mintájára elgondolkodhatnánk egy civil törvényen is. Több elképzelés is lehetséges: a.) az új Etv-t bővítjük ki; b.) az Etv. mellett egy civil törvényt alkotunk, amelyben a közhasznú jogállást, a most ágazati törvényben található ellátási, közművelődési és közoktatási megállapodások közös szabályait egyaránt elhelyezzük; c.) a közigazgatási és civil kapcsolatrendszeréről alkotunk törvényt az Etv. mellett, amelyben kitérünk a közigazgatás egyes szintjeinek feladataira, a kapcsolattartó személyek körére, az érdekképviseleti fórumokra, a támogatási rendszerre (beleértve az adó1%-ot is), a kommunikációs csatornákra, a megyei és helyi civil szolgáltató központokra és civil házakra, a helyi szintű együttműködési megállapodásokra. Magunk részéről e legutolsó verzió mellett törünk lándzsát! Így felválthatnánk az Ncatv-t, a Kszt-t, illetve tehermentesíthetnénk jó pár jogszabályt, a civil szervezetekkel kapcsolatos fogalmak körét pedig az Etv-re hagynánk. Könnyebben áttekinthetnénk szakemberként e rendszert magunk is, az állampolgárokról pedig nem is beszélve.

#### *4.1.3. A közigazgatás szintjei közti kommunikáció erősítése*

Ez az a feladat, amelyről – valószínűleg annak összetettsége miatt – az elmúlt két évtizedben megfeledkeztek. Jelenleg a központi szint civil szervezetekkel próbálja elvégeztetni, de ez eleve egy reménytelen próbálkozás.

Korábban egy cikkünkben volt már pár javaslatunk e téren. Véleményünk szerint a közigazgatás-civil szektor közti kapcsolatok irányításának az önkormányzati igazgatáshoz kapcsolódva kellene helyet találni. Vagyis az SZMM-ből e feladat kerüljön vissza a volt BM-be, mint ahogy az másfél évszázadig oda is tartozott. A magunk részéről egyébként is úgy gondoljuk, hogy a civil szervezetek ügye, helye, társadalmi szerepe sem nem esélyegyenlőségi, sem nem szociális kérdés. Annál inkább tartozik az önkormányzatokhoz, hiszen ezt a szintet tekintettük a kapcsolatok szervezési alapszintjének, tehát elsősorban a központot az önkormányzatokért felelős miniszterhez kellene telepíteni.

A kapcsolatrendszerrel el lehet választani a kormányzati kommunikáció és a civil szervezetek kapcsolatát, mint az most meg is történt egy munkacsoport MeH-en belüli felállításával.

A közigazgatási-civil kapcsolatokért felelős miniszter pedig alapvetően két irányba induljon el: a.) a közigazgatás e területen dolgozó szakembereire építkező szakmai egyeztető fórumok kiépítése; b.) az önkormányzati kerekasztalok mintájára és települési civil szektorra építve a

---

<sup>764</sup> L. még: 3.1. pont.

kistérségi, megyei és minisztériumok melletti civil kerekasztalok felépítése. Vagyis a közigazgatás és az egyes szinteken működő civil szektor párhuzamos megszervezéséről van szó. A feladatok részben azonosak: keretszabályzatok, mintakoncepciókkal az egységesítés irányába hatni, s elérni, hogy minden településen kialakulhasson a párbeszéd és együttműködés azonos intézményekre épülő minimumszintje. Ezt követően már mindkét formát kiválóan lehet használni jogszabályok véleményezésére, a nyitott jogalkotás megvalósítására, koncepciók, intézkedések tervezetének megfuttatására, különböző tanácsadó grémiumok delegálására.

Ha lassanként ez megvalósul – megfeszített munkával mintegy 2-3 év alatt – a nyereség mindenki számára óriási: egy második nyilvánosság és az ezzel szintenként kommunikálni képes közigazgatás összefogása, valódi, legitimációval rendelkező civil tanácsadó, véleményező testületek létrehozása, a civil szervezetek érdemi befolyásának megteremtése (civil kontroll). Tulajdonképpen itt is azt mondhatjuk, hogy a lehetőségek korlátja csak a fantázia lehet, és sajnos azt is meg kell jegyeznünk, hogy mindezt már a rendszerváltás óta bármikor meg lehetett volna valósítani, hiszen jogszabályba nem ütközik és pénzbe sem kerül.

#### *4.1.4. Egy naprakész országos civil adatbázis felállítása*

Ennek felállítása lenne az általunk javasolt intézkedéscsomag első lépése. A nulladik pedig az új Etv., illetve a kapcsolódó szabályozás megalkotása, mert mindenekelőtt azt kéne megtudnunk, hogy kiket tekinthetünk civil szervezeteknek, hogy ezt a kört esetleg bővítsük, kiegészítve a közigazgatás az együttműködésben részt vevő partnereit megjelölhesse.

Ezt követi a naprakész, közhiteles nyilvántartás felállítása, amely több funkciót is ellát egyszerre: a.) közhiteles, tehát a civil szervezetek ügyintézését megkönnyíti; b.) naprakész: információt ad a civil szektorról az állampolgároknak; c.) nyilvántartás, tehát a közigazgatás munkáját segíti.

#### *4.1.5. A helyi érdekképviseleti rendszer kiépítése országos szinten*

A civil kerekasztalok felállításáról az Ötv. módosításánál nem tettünk említést, mert úgy véljük, hogy a kapcsolattartásban, amelyet az Ötv. 8. § (5) bekezdés előír, benne rejlik valamilyen fórum létrehozása is, amelynek működése aztán a minisztérium által koordinált szakmai beszélgetéseken keretszabályzatokkal tovább finomítható, egységesíthető – természetesen a helyi sajátosságok figyelembe vétele mellett.

Ezt a helyi kapcsolattartási mintát lehetne a felsőbb szinteken is mintaként tekinteni. Egyrészt olyképpen, mint az előbb említettük, a közigazgatás egyes szintjei mellett létrehozott kerekasztalok formájában, másrészt viszont egy országos civil érdekképviselet létrehozásánál, amelynek végül is hasonló céljai vannak, mint a legkisebb település civil kerekasztalának.

Ezen ponton botlottunk bele a mára már közhellyé degradált második vagy civil kamara kérdésébe. A magunk részéről e kamarában helyet biztosítanánk a kisebbségeknek is vagy országos civil szervezeteik (ha vannak) vagy országos önkormányzataik útján vagy pedig egész egyszerűen az új kisebbségi választási mechanizmus segítségével. A kisebbségek mellett az OÉT-et is beemelnénk, s mivel erősen megyepártiak vagyunk, megyei szinten határoznánk meg, hogy hány főt delegálhatnak a megyében működő civil szervezetek. Értelemszerűen azon szervezetek, amelyek a megyei kerekasztal munkájában részt vesznek, a mechanizmus pedig lehet közvetlen választás vagy az NCA-féle közvetett típus. Az előbbit

pártolnánk, megjegyezve, hogy Budapest, Pest megye és BAZ megye esetén a civil szervezetek nagy száma miatt viszont hatékonyabb lehet az elektoros választás.<sup>765</sup>

A megyei szint így fontos feladatot kapna a civil érdekképviselő szervezetében, erre saját apparátusra lenne szüksége, mert ezen munkát véletlenül sem bízánk a ciszokokra, amelyeknek szerepet csupán a kistérségi szint civil kapcsolatainak szervezésében szánunk.<sup>766</sup>

Érdemes elgondolkodni azon, amely törvényhatóságaink esetében egykor működött, hogy háromévenként csúsztatva cserélődjön ki e kamara egyharmada. Így a kiegyensúlyozottság és a politikamentesség talán jobban biztosítható. Ez utóbbi érdekében egyébként óvakodnánk a második kamara túlzottan erős hatáskörökkel való felruházásától, mert az növelhetné a politikai nyomást a civil szektoron, a kisebbségeknél és az érdekképviselőknél. Ehelyett kezdhethetnénk javaslattétő, véleményező, egyes esetekben döntéshozó jogkörökkel való felruházásával és mintegy 6-9 év múltán a tapasztalatok fényében lehetne megítélni, merre induljunk tovább.

#### 4.1.6. Az országos és helyi civil támogatási rendszerek összehangolása

Az ezzel kapcsolatos jogszabályi teendőkre tettünk már utalást. Az országos szint legyen az elsődleges, minden más közigazgatásból juttatott támogatás feltételei az országoshoz képest nyerjenek szabályozást (például: minisztériumi civil keretek).<sup>767</sup>

A helyi szint viszont álljon nyitva valamennyi civil szervezet – ideértve a civil közösségeket is – számára (ez nem jelenti azt ugyanakkor, hogy ne szabhatnánk feltételeket, mint például a XVIII. kerületben az intézményekhez kötődő civil szervezetekkel kapcsolatban). Tisztítsuk meg a helyi rendszereket az oda nem illő formáktól, így például szabályozzuk külön rendeletben a települési egyházak, felekezetek, vallási közösségek támogatását, mert ezek nem civil szervezetek. E munkához is elengedhetetlen a fogalmak tisztázása, az új Etv. megalkotása.

S még valami: a támogatási rendszerbe csatornázzuk be a vállalkozókat is: egyfelől adókedvezmények révén, ha civil szervezeteket támogatnak (akár az NCA-ba történő felajánlással, akár helyi szinten), másfelől az iparüzési adó egy bizonyos részének civil szektor számára történő juttatásával vagy felajánlhatóvá tételével.

#### 4.1.7. Az önszerveződéstörténeti kutatások beindítása és támogatása

Ennek fontosságát, szerepét nem győzzük hangsúlyozni. Nem fogunk tudni kiszámítható, hosszútávú intézkedéseket hozni, célokat kitűzni vagy azokat megvalósítani, ha sem a hazai civil szektor múltját, sem pedig a közigazgatás és a civil szektor közti kapcsolatok történetét nem tárjuk fel kellő mélységben, objektív kutatási módszerekkel, *sine ira et studio*.

Korábban már megneveztük e kutatások szerintünk kiemelkedően fontos alapelveit, az elsődlegesen alkalmazandó tudományterületeket, az alkalmazandó módszereket, eszközöket. Most csak azt sürgetjük, álljon fel egy csapat, kapjon pénzt, paripát, fegyvert, és kezdjen hozzá mielőbb, mert legalább egy évtized szükséges az átfogó kép megalkotására.<sup>768</sup>

<sup>765</sup> Ezt jogszabályban az egy adott megye területén működő civil szervezetek számának rögzítésével (például: 3000 működő civil szervezet felett elektori választás tartandó) lehetne formulálni.

<sup>766</sup> Vö.: 3.2.4.3.2. pont.

<sup>767</sup> Vö.: 3.2.1.3. pont

<sup>768</sup> L. még: 1.3. pont.

A támogatás formájára már történt kezdeményezés, a Magyary Zoltán Közalapítványon keresztül. A forma jó, de az összeg nagyon kevés, és a pályázati célon is van még mit módosítani.

#### *4.1.8. Egy önálló civil periodika elindítása*

Mindezen javaslatainkat keretbe foglalja a másfél évszázados terv: az Egyetemes Egyesületi Hírlő megvalósítása.<sup>769</sup> Akár a Magyar Közlöny ez is álljon több részből: elméleti, gyakorlati és önszerveződéstörténeti szekciókból, s a civil szervezetek megalakulásán és megszűnésén túl szemlézze a nemzetközi gyakorlatot, az új jogszabályokat, adjon hírt a civil szektor programjairól, valamint a közigazgatás civil szektorral kapcsolatos eseményeiről, illetve könyvviteli és jogi tanácsadást is nyújtson. Hirdessünk meg rajta keresztül képzéseket is, s adjunk helyet az 1%-nak, a vállalkozói felajánlásoknak is.<sup>770</sup>

Haladjunk a korrallal: nem biztos, hogy a nyomtatott forma szükséges egy civil közlönhöz, lehet hogy az e-mail-es terjesztés lenne célszerű. S kapcsoljuk össze mindezt a már megtisztított adatbázissal, vagyis minden abban szereplő szervezet kapja meg e-mail-ben vagy juthasson hozzá nyomtatásban heti-kétheti rendszerességgel.

A civil közlöny lényegénél fogva ne legyen profitorientált, szerkessze egy nonprofit társaság, amely e feladatának ellátásához évről évre jusson támogatáshoz az országos civil alapból.

## **4.2. Összegzés**

Dolgozatunk végéhez érve munkánk lényegét így summázhatjuk: egy erős, öntudatos civil szektor felépítését tűztük ki célul, amely az államnak és társadalomnak egyaránt hasznára lehet. Egy olyan civil szektorét, amely egyenrangú partnere az új, szolgáltató közigazgatásnak, amely alulról építkezik, s amelynek működése és kapcsolatrendszere a kiszámíthatóságon, nyilvánosságon és objektivitáson alapul. Ez a civil szektor nem díszletként szolgál, feladatokat vállal át, érdemi befolyása bír a közügyek intézésére, s előbb vagy utóbb, de megvalósítja Magyarországon a második nyilvánosságot, az állampolgárok újfajta részvételét a közéletben.

Ez a civil szektor depolitizált, legalábbis annak kell maradnia, ha sikerre akarja vinni mindezen célokat. Ehhez önmérséklet és türelem szükséges az együttműködés valamennyi résztvevője részéről. A személyi tényezők, mint ebből is látható, döntő befolyással bírnak az együttműködésre, s aggodalmaink egy része innét eredeztethető. A hatalom közelébe jutott ugyanis egy értéknélküli generáció, a rendszerváltás gyermekei, akik már sem a régi, sem az új rendszerhez nem kötődnek igazán. Előretörésük markánsan jelenik meg helyi szinten, előrevetítve az országos szinten várható hangsúlyeltolódásokat.

Most, két évtized múltán, sürgősen már az idő, hogy késlekedésünket behozzuk, e munkához kívántunk áttekintésünkkel hozzájárulni, feltárva a múltat, a hagyományos magyar megoldásokat, vázolván a jelenlegi problémákat és ellentmondásokat elméleti és gyakorlati oldalról közelítve, országos és helyi szinten. Kísérletet tettünk, egy alapvetően a helyi gyakorlat során kikristályosodott szempontokon nyugvó cselekvési terv felvázolására, a problémák komplex és interdiszciplináris megközelítésére.

---

<sup>769</sup> Vö.: 1.2.4.2.1. pont.

<sup>770</sup> Vö.: a 197. lj-tel is.



Munkánk itt véget ért, javaslatunkat a közösbe helyezzük, s pesszimistán bár, de bízunk benne, hogy egyes elemeinek megvalósítására talán a nem túl távoli jövőben nyílik lehetőség. Hiszünk abban, hogy mindaz, amit leírtunk, megvalósítható. Nem kívántunk azonnal mindent felforgatni, de szükségét éreztük, hogy egy hosszútávú építkezés legfontosabb jelzőpontjait kijelöljük, s ezekről vitákat generáljunk. Nem tagadjuk, e minimális program megvalósítása is nagy munkát igényel, s rengeteg ember összefogását, amely első ránézésre talán riasztó lehet. A döntéshozók befolyásolására eszközünk pedig kevés; legnyomósabb érvünk az lehet csupán, hogy később még nehezebb lesz és még több (köz)pénzbe fog kerülni. Az aggodalmak egyébként érthetőek, csak jogszabályok révén egy anómiás társadalmat megmozgatni nehéz, más eszközök iránt (mintaszabályzatok, informális fórumok) pedig kevés a bizalom.

A közigazgatás oldaláról nézve csupán annyit kéne tenni, hogy elsajátítjuk a civil szervezetek legjobb gyakorlatait, megtanuljuk az önszerveződés technikáit, dolgozatunkban a szakmai fórumok kapcsán tulajdonképpen ezt javasoltuk. Nincs ugyanis a mai közigazgatás kezében olyan eszköz, mint régen volt, nyílt utasítás, egységes központi akarat. A jelenlegi rendszer szinte független közigazgatási szintekre épül, az ezek közti kapcsolatokat csak személyes kapcsolatokra alapozva tudjuk felépíteni. Szükséges lenne viszont a közigazgatáson belül egy központ, amely mindezt összefogja, és összegyűjtve az ötleteket, javaslatokat, azokat együvé gyűrja, majd – mint helyi szinten – a civil szektort alkotó szervezetekkel kommunikálni kezd. Ehhez azonban sem a jelenlegi jogszabályi szint, sem a létező intézményrendszer, sem pedig a gyakorlati megoldások nem elégségesek. Így bontakozott ki javaslatcsomagunk a hazai civil szektor felmérésére, a közigazgatási feladatok- és hatáskörök újragondolására, eszközök és intézkedések megfogalmazására, rövid-, közép- és hosszútávú célok kijelölésére. Mindehhez legelőször számba vettük az eddigi megoldásokat, mintegy két évszázadra visszamenően, s a kapcsolatrendszer területeit, hogy a jelenlegi terveink hatását, eredményét kalkulálni és összehasonlítani tudjuk, végül pedig felfűzni a korábbi gyakorlatra, mint azt a dolgozatunk további részeiben meg is kíséreltük.

Mindannyiunk érdekében reméljük, hogy az érdemi munkát mielőbb elkezdhetjük.

## MELLÉKLETEK

<b>A civil szervezetek megalakulását, ellenőrzését, megszűnését érintő fontosabb jogszabályok, jogi erővel bíró egyéb normák áttekintő táblázata a kezdetektől 1989-ig</b>			
jogszabály	tárgy	kibocsátó	módosítás
<b>Közép- és koraujkor</b>			
[1446:5. tc.]	<i>az ország kárára bárki részéről létesített szövetségek vagy összeesküvések felbontandók és megszüntetendők</i>	országgyűlés	
[1519:44. tc.]	<i>az uraknak egymás közt való szövetségei szűnjenek meg</i>	országgyűlés	
[1548:12. tc.]	<i>a pusztán maradt egyházak, káptalanok és konventek fekvő jószágai és jövedelmei iskolák állítására fordítandók</i>	országgyűlés	
<b>Újkor</b>			
1715:74. tc.	<i>Az alapítványok feletti felügyeleti jogról</i>	országgyűlés	
1784. június 7-i rendelet	<i>Az újonnan létrehozott alapítványok bejelentéséről</i>	Helytartótanács	
1785. december 11-i pátens	<i>A szabadkőművességről</i>	II. József	
1790. január 26.	<i>A szabadkőművességről szóló pátens visszavonása</i>	II. József	
1791:23. tc.	<i>Az alapítványok feletti felügyeleti jogról</i>	országgyűlés	
1795-ös pátens	<i>a szabadkőműves páholyok feloszlata</i>	I. Ferenc	
1798. június 26-i pátens	<i>az olvasóköri betiltása</i>	I. Ferenc	
1817. április 22-i rendelet	<i>a jótékony egyletek megyénkénti létrehozásáról</i>	Helytartótanács	
1840-es évek	<i>a diákegyesületek betiltásáról</i>	Helytartótanács	
1843. október 9.	<i>az egyesületek megalakulásáról</i>	V. Ferdinánd	
1845. január 7-i rendelet	<i>az egyesületek összeírásáról és alapszabályaik jóváhagyásáról</i>	Helytartótanács	
1849. március 19-i pátens	<i>Az egyletek és gyülekezetek szabályozása iránt</i>	Ferenc József	
1852. november 26-i pátens	<i>Egyesületek alakulásáról és működéséről</i>	Ferenc József	
1863. március 22-i rendelet	<i>A világi alapítványok bejelentéséről</i>	Helytartótanács	
1868:44. tc.	<i>az egyesületek nyelvhasználatáról</i>	országgyűlés	
1869:16. tc.	<i>az egyesületi ügyek illetékmentességéről</i>	országgyűlés	1870:58. tc.
3365/1869. BM körlevél	<i>az önkéntes tűzoltó egyletek megalakításáról</i>	miniszter	
26.915/1871 VKM rendelet	<i>az izraelita egyesületekről</i>	miniszter	
1394/1873 BM körrendelet	<i>Az egyesületek ellenőrzéséről</i>	miniszter	
773/1874 BM rendelet	<i>Az 1394/1873 BM körrendelet végrehajtása tárgyában</i>	miniszter	
1875:37. tc.	<i>kereskedelmi törvény (az egyletek és szövetkezetek közti elhatárolásról)</i>	országgyűlés	
1508/1875 BM körrendelet	<i>Az egyletek megalakulásáról</i>	miniszter	
19.062/1882 BM rendelet	<i>A kereskedelmi törvény alá tartozó egyesületek, társulatok és szövetkezetek ellenőrzéséről</i>	miniszter	
1191/1888 VKM rendelet	<i>az izraelita imaház egyesületekről</i>	miniszter	

2219/1898 BM rendelet	<i>A munkásegyletek hatósági ellenőrzéséről</i>	miniszter	
18.705/1901. V.a. BM körrendelet	<i>Egyes jótékonyági egyletek megalakításáról</i>	miniszter	
81.936/1904. BM rendelet	<i>Az asztaltársaságokról</i>	miniszter	
23.949/1904 BM körrendelet	<i>A nyugdíjegyletekre vonatkozó eljárásról</i>	miniszter	
58.763/1905 BM körrendelet	<i>A chevra kadischák ellenőrzésének korlátozásáról</i>	miniszter	
122.000/1906 BM körrendelet	<i>A munkásegyletek helyi csoportjainak bejelentéséről</i>	miniszter	68.709/1907. V.a. BM körrendelet
57.121/1906 VKM körrendelet	<i>Az izraelita imaház egyesületek alapszabályainak átvizsgálásáról</i>	miniszter	
1912:63. tc.	<b><i>A kivételes intézkedésekről szóló törvény</i></b>	országgyűlés	
182.920/1913. V.a. BM körrendelet	<b><i>az egyesületi kimutatások felterjesztésének rendjéről</i></b>	miniszter	
5479/1914 ME rendelet	<b><i>Az egyesületi jog korlátozásáról</i></b>	kormány	5735/1914 ME rendelet, 1442/1916 ME rendelet, 6622/1920 ME rendelet
4970/1918 ME	<i>Az egyesületi jog korlátozásának megszüntetéséről</i>	kormány	
<b>Modern kor</b>			
1919:3. ntv.	<b><i>Az egyesülés és a gyülekezés szabadságáról</i></b>	Nemzeti Tanács	
5084/1919 ME rendelet	<b><i>Az egyesülési és gyülekezési jogról</i></b>	kormány	
88.318/1919. VII. BM körrendelet	<b><i>Az egyesülési és gyülekezési jogról szóló ME rendelet végrehajtása tárgyában</i></b>	miniszter	
75.875/1920 BM körrendelet	<i>Az egyesületi ügyrendek bemutatásáról</i>	miniszter	
1922:11. tc.	<b><i>A trianoni békében rögzített egyes tilalmak és korlátozások végrehajtásáról</i></b>	nemzetgyűlés	
44.126/1922. VII.a. BM körrendelet	<b><i>Az egyesületek helyi csoportjainak megalakulásával kapcsolatos eljárásról</i></b>	miniszter	
45.093/1922. VII.a. BM körrendelet	<b><i>Az 1922:11. tc. végrehajtásáról</i></b>	miniszter	
77.000/1922. VII. a. BM körrendelet	<b><i>Az egyesületi alapszabályok általános kellékeiről</i></b>	miniszter	193.100/1922. VII.a BM körrendelet, 9900/1923. VIII. BM körrendelet, 289.000/1946. BM rendelet
33.640/1922. VII.a. BM leirat	<i>A chevra kadischák ellenőrzéséről</i>	miniszter	
10.802/1923. VIII. BM körrendelet	<i>Az asztaltársaságokról</i>	miniszter	
115.112/1923. VIII. BM körrendelet	<i>A munkásegyletek helyi csoportjainak megalakulásáról</i>	miniszter	
9000/1924 VKM rendelet	<i>A levante egyesületekről</i>	miniszter	
230.664/1924 BM körrendelet	<i>A gazdakörök alapszabályairól</i>	miniszter	
223.710/1925 BM körrendelet	<i>A pártok által a párthelyiségben folytatott egyesületi tevékenység minősítéséről</i>	miniszter	

224.578/1925 BM körrendelet	<i>A kereskedelmi miniszter felügyelete alá tartozó egyesületek helyi csoportjainak megalakulásáról</i>	miniszter	
227.170/1925. VIII. BM körrendelet	<i>A munkásegyletek helyi csoportjainak megalakulásáról</i>	miniszter	
118.186/1927. VII. BM rendelet	<i>Az egyházközszégi dalkörök és nőegyletek nyilvántartásáról</i>	miniszter	
268.000/1927. VII. BM rendelet	<i>Az egyesületi gyűlések bejelentéséről és nyilvántartásáról</i>	miniszter	
271.000/1927 VII. BM körrendelet	<i>A munkásegyletek helyi csoportjainak megalakulásáról (a joggyakorlat egységesítése céljából)</i>	miniszter	
196.644/1929. VII. BM körrendelet	<i>Egyes jótékonyági egyesületek alapszabály nélküli működése tárgyában</i>	miniszter	
117.100/1932 BM körrendelet	<i>Az egyesületek statisztikai összeírásáról (felosztás terhe mellett)</i>	miniszter	
259.287/1932 VIII/a. BM körrendelet	<i>A református bibliakörök megalakulásáról és működéséről</i>	miniszter	
147.700/1933. VIII.a. BM körrendelet	<i>Az egyesületek helyi csoportjai alakuló közgyűlésének ellenőrzéséről</i>	miniszter	
177.043/1934 BM körrendelet	<i>A kölcsönös segítségnyújtó egyesületek minősítéséről</i>	miniszter	
151.000/1936. VII.a. BM körrendelet	<i>A vasutas fiókegyesületek megalakulásáról</i>	miniszter	
1938:17. tc.	<b><i>Az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megtorlásáról</i></b>	országgyűlés	7330/1946 ME rendelet
181.000/1937. VII. a. BM körrendelet	<b><i>Az egyesületek működésének fokozott felügyeletéről</i></b>	miniszter	
181.001/1937. VII.a. BM körrendelet	<b><i>Az újabb egyesületek alakításának korlátozása és felesleges egyesületek megszüntetése tárgyában</i></b>	miniszter	
8110/1939 ME rendelet	<b><i>Az egyesülési jog korlátozásáról</i></b>	kormány	10.620/1939 ME rendelet, 8850/1940 ME rendelet,
365.500/1939. VII.a. BM rendelet	<b><i>Az egyesülési jog korlátozásáról</i></b>	miniszter	153.000/1940. VII.a. BM körrendelet
5271/1945. BM rendelet	<b><i>Az izraelita hitfelekezet és más izraelita egyesületek megalakulásának bejelentéséről</i></b>	miniszter	
529/1945. ME rendelet	<b><i>A fasiszta politikai és katonai jellegű szervezetek felosztásáról</i></b>	kormány	3830/1946. ME rendelet
20.165/1945. BM rendelet	<i>Az egyesületek működésének felülvizsgálata tárgyában</i>	miniszter	
10.280/1945. ME rendelet	<b><i>A tűzoltóság és a tűzrendészet újjászervezéséről</i></b>	kormány	
291.684/1946. BM rendelet	<b><i>A vadásztársaságok alapszabályainak elkészítése és láttamozás végett való felterjesztése tárgyában</i></b>	miniszter	450.000/1947. BM rendelet
294.500/1946. BM rendelet	<i>sportrepülő egyesületek alapszabályainak elkészítése és láttamozása tárgyában</i>	miniszter	
1949:2. tvr.	<b><i>Az alapítványokra vonatkozó kérdések szabályozásáról</i></b>	NET	
4245/1949. MT rendelet	<b><i>az alapítványokra vonatkozó kérdések szabályozásáról szóló 1949:2 tvr. végrehajtása tárgyában</i></b>	kormány	
1/5/1950. BM	<i>A sportegyesületek bejelentéséről</i>	miniszter	

rendelet			
1955:18. tvr.	<i>Az egyesületekről</i>	NET	
1957:3. tvr.	<i>Az egyesületek feletti felügyeleti jog gyakorlásáról</i>	NET	
3/1957. (I.20.) Kr.	<i>Az egyesületek feletti felügyelet és ellenőrzés szabályozásáról</i>	kormány	
1970:35. tvr.	<i>Az egyesületekről</i>	NET	1981:29. tvr.
1987:11. tvr.	<i>A Ptk. módosításáról (az alapítvány intézményének újbóli bevezetése)</i>	NET	
1989:II. tv.	<i>Az egyesülési jogról</i>	országgyűlés	

Forrás: CIH, COMPLEX, RT, MK, OBKL

## Források és irodalomjegyzék

### Lexikonok, adattárak

- ÁJE 1980 = Szabó Imre (főszerk.): Állam- és jogtudományi enciklopédia I-II. (Bp., Akadémiai, 1980)
- MJL = Márkus Dezső (szerk.): Magyar jogi lexikon I-V. (Bp., Pallas, 1898-1902)
- MÉK 1978 = Magyar értelmező kéziszótár (Bp., Akadémiai, 1978)
- JL 2000 = Lamm Vanda-Peschka Vilmos (főszerk.): Jogi Lexikon (Bp., KJK-KERSZÖV, 2000)
- BÍRÓ 2006 = Bíró Endre: Jogi szótár (Pécs, Dialóg Campus, 2006)
- BPAOGY = Budapest főváros törvényhatóságának alapítványi oklevelei 1-6. (Bp., 1883)
- DOBROVITS = Dobrovits Sándor: Budapest egyesületei (Bp., é.n.)
- EGYESÜLETI ÖSSZEÍRÁS 1878 = Vargha Gyula (szerk.: Magyarország egyletei és társulatai 1878-ban (Bp., Atheneum, 1880)
- HORONY 1940 = Horony Pálfi Aurél: A jótékony egyesületek működése Budapesten (Bp., 1940)
- MVSÉ [1912] = Thirring Gusztáv (szerk.): A magyar városok statisztikai évkönyve [Bp., 1912]
- MOTK = Benda Kálmán (főszerk.): Magyarország történeti kronológiája I-IV. (Bp., Akadémiai, 1983)
- PÉTERNÉ-MIKOLAJCSIK 2003 = Péterné Fehér Mária-Mikolajcsik Lászlóné: Egyesületek iratai a Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltárában (Kecskemét, 2003)
- PÓR 1988 = Pór Edit (szerk.): A magyarországi egyesületek címtára a reformkortól 1945-ig 1-3. (Bp., 1988)

### Monográfiák, összefoglalások, tanulmánykötetek

- ABAFI 1993 = Abafi Lajos: A szabadkőművesség története Magyarországon (reprint – Bp., Akadémiai, 1993)
- ANHEIER et al 2004 = Anheier, Helmut-Glasius, Marlies-Kaldor, Mary (szerk.): Globális civil társadalom I. (Bp., TYPOTEX, 2004)
- ARATÓ 1999 = Arató András: Civil társadalom, forradalom és alkotmány (Bp., Új Mandátum, 1999)
- ÁDÁM 1964 = Ádám Antal: Az egyesületek a magyar társadalmi szervezetek rendszerében (Bp., Tankönyvkiadó, 1964)
- ÁDÁM 1987 = Ádám Antal: A társadalmi szervezetek fogalma, típusai és jogállása: de lege ferenda (Bp., 1987)
- ÁGH 1989 = Ágh Atilla: Az önszabályzó társadalom (Bp., Kossuth, 1989)
- BARTAL 2005 = Bartal Anna Mária: Nonprofit elméletek, modellek, trendek (Bp., Századvég, 2005)
- BATLEY-STOKER 1991 = Batley, Richard-Stoker, Gerry (szerk.): Local Government in Europe (London, Macmillan, 1991)
- BEÉR 1960 = Beér János (szerk.): Magyar államjog (Bp., Tankönyvkiadó, 1960)
- BEÉR-CSIZMADIA 1966 = Beér János-Csizmadia Andor (szerk.): Történelmünk a jogalkotás tükrében (Bp., Gondolat, 1966)

- BÉLI 1999 = Béli Gábor: Magyar jogtörténet (Pécs, Dialóg-Campus, 1999)
- BENETT 1993 = Benett, Robert (szerk.): Local Government in the New Europe (London, Belhaven Press, 1993)
- BÍRÓ 2002 = Bíró Endre: Nonprofit szektor analízis. (Bp., EMLA, 2002.)
- BOGNÁR 2001 = Bognár Piroska: A közhasznú társaságok (Bp., HVG-ORAC, 2001)
- BÓDI et al 2003 = Bódi György-Jung Adrienn-Lakrovits Elvira: Civil partnerség (Bp., KJK KERSZÖV, 2003)
- BODNÁR 2007 = Bodnár Piroska: A nonprofit társaságok (Bp., HVG-ORAC, 2007)
- BODOLAY 1963 = Bodolay Géza: Irodalmi diáktársaságok, 1785-1848 (Bp., 1963)
- BÓNIS 1954 = Bónis György: Hajnóczy József (Bp., Akadémiai, 1954)
- BŐSZE 1997 = Bősze Sándor: „Egyesületi élet a polgári szabadság...” Somogy megye egyesületei a dualizmus korában. Kaposvár, SML, 1997)
- BYRNE 1990 = Byrne, Tony: Local Government in Britain (London, Penguin, 1990)
- COULSON 1995 = Coulson, Andrew: Local Government in Eastern Europe (Aldershot, 1995)
- CSEFKÓ 1997 = Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer (Pécs, Dialóg-Campus, 1997)
- CSEFKÓ-HORVÁTH 1999 = Csefkó Ferenc-Horváth Csaba (szerk.): Magyar és európai civil társadalom. (Pécs, 1999)
- CSEGÉNY-KÁKAI 2000 = Csegény Péter-Kákai László: Köztes helyzet? A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatában (Bp., MeH, 2000)
- CSEHI 2007 = Csehi Zoltán: A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon (Bp., Gondolat, 2007)
- CSIBI-DOMANICZKY 2003 = Csibi Norbert-Domaniczky Endre (szerk.): Deák és utódai – magyar igazságügyi miniszterek 1848/49-ben és a dualizmus korában (Pécs, 2003)
- CSIZMADIA 1976 = Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődés a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig (Bp., Akadémiai, 1976)
- CSIZMÁR-NEMODA 2001 = Csizmár Gábor-Nemoda István: Hogyan szerezzünk pénzt? (Bp., KJK, 2001)
- DOBA-JAGASICS 2001 = Doba István-Jagasics Béla: A nonprofit szervezetek testületei (Zalaegerszeg, Landorhegy, 2001)
- ENGEL-KRISTÓ-KUBINYI 1998 = Engel Pál-Kristó Gyula-Kubinyi András: Magyarország története 1301-1526 (Bp., Osiris, 1998)
- EÖTTEVÉNYI 1913 = Eöttevényi Nagy Olivér: Osztrák közjog (Bp., Hornyánszky, 1913)
- ERDŐS 1974 = Erdős Istvánné (szerk.): Forradalmi hétköznapiak. Direktóriumi rendeletek Nógrád megyében 1919-ben (Salgótarján, 1974)
- ERDŐS 1998 = Erdős Ferenc: Alispáni jelentések 1872-1890 (In: Fejér Megyei Levéltár Történelmi Évkönyv 24. (Székesfehérvár, 1998)) – digitális változat ([www.leveltar.fejer.hu](http://www.leveltar.fejer.hu))
- EREKY 1903 = Ereky István: Tanulmányok a magyar általános polgári törvénykönyv tervezete köréből (Bp., Franklin, 1903)
- ERÉNYI 1962 = Erényi Tibor: A magyarországi szakszervezeti mozgalom kezdetei (Bp., Táncsics, 1962)
- FÁBRI 1987 = Fábri Anna: Az irodalom magánélete. Irodalmi szalonok és társaskörök Pesten 1779-1848 (Bp., 1987)
- FICZERE 1995 = Ficzer Lajos: A civil társadalmi szerveződések szerepe a kormányzati döntéshozatal rendszerében 41-53. (In: Ficzer Lajos-Molnár Miklós-Tamás András (szerk.): Tanulmányok a közigazgatás szervezeti és jogi intézményei köréből (Bp., UNIÓ, 1995))
- FODOR é. n. = Fodor Ármin (szerk.): Magyar magánjog. Általános rész (Bp., Singer és Wolfner, é.n.)

FÖLDI 2001 = Földi István: A községi és körjegyzők társadalma és mozgalmi Nógrád vármegyében (1873–1950) (Salgótarján, 2001)

FRANK 1845 = Frank Ignác: A közigazgatás törvénye Magyarhonban I. (Buda, 1845)

GALAMBOS 1996 = Galambos Sándor: Alapítványozás Nyíregyházán a dualizmus korában (Nyíregyháza, 1996)

GALCSIK 2002 = Galcsik Zsolt: Szécsény képviselő-testületi üléseinek napirendi pontjai és határozatai (1872-1950). (Salgótarján, 2002)

GÁL 1985 = Gál József: Helytörténeti füzetek 4. (Marcali, 1985. kézirat)

GESZTINÉ-CSANÁDY 2003 = Gesztiné Ajtósi Judit-Csanády Dániel: Együttműködés a harmadik szektorral (Európai Tükör 91., Bp., MeH, 2003)

GERGELY 1977 = Gergely Jenő: A politikai katolicizmus Magyarországon (1890-1950) (Bp., Kossuth, 1977)

GERGELY 1998 = Gergely András (szerk.): 19. századi magyar történelem 1790-1918 (Bp., Korona, 1998)

HAHNER 1999 = Hahner Péter (szerk.): A nagy francia forradalom dokumentumai (Bp., Osiris, 1999)

HALMAI 1990 = Halmai Gábor: Az egyesülés szabadsága (Bp., Atlantisz, 1990)

HALMAI 2003 = Halmai Gábor et al: Szabadságjogok (Bp., Osiris, 2003)

HORVÁTH 2006 = Horváth Attila: A magyar magánjog történetének alapjai (Bp., Gondolat, 2006)

HORVÁTH 2000 = Horváth M. Tamás (szerk.): Decentralization: Experiments and Reforms (Bp., Open Society Institute, 2000)

JIRKOVSKY 1945 = Jirkovsky Sándor: A magyarországi pénzügyintézetek története az első világháború végéig (Bp., 1945)

KANDEVA 2000 = Kandeve, Emilia (szerk.): Stabilization of Local Government. (Bp., Open Society Institute, 2000)

KÁKAI 2004 = Kákai László: Önkormányzunk, de nélkületek! (Bp., Századvég, 2004)

KECSKÉS 1988 = Kecskés László: Az alapítványi jog fejlődéséről (In: Magyar Jog 1988/2. 104-117.)

KECSKÉS 2005 = Kecskés László: Polgári jog. A személyek joga (Pécs, Dialóg-Campus, 2005)

KECSKÉS 1999 = Kecskés László: Magyar polgári jog. Általános rész II. A személyek joga (Pécs, Dialóg-Campus, 1999)

KMETY 1900 = Kmety Károly: A magyar közjog kézikönyve (Bp., 1900)

KOLOSVÁRY 1911 = Kolosváry Bálint: A magyar magánjog tankönyve I. (Bp., Grill, 1911)

KOZÁRI 2003 = Kozári Monika: Tisza Kálmán és kora (Bp., Napvilág, 2003)

KUTI 1992 = Kuti Éva (szerk.): A nonprofit szektor Magyarországon (Bp., 1992)

KUTI-MARSCHALL 1991 = Kuti Éva-Marschall Miklós: A harmadik szektor (Bp., 1991)

LÁBADY 1998 = Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része (Pécs, Dialóg-Campus, 1998)

LESTER-ANHEIER 1999 = Salamon, Lester-Anheier, Helmut: Szektor születik II. (Bp., 1999)

LOMNICI 2002a = Lomnici Zoltán: Az alapítványok és a közalapítványok (Bp., HVG-ORAC, 2002)

LOMNICI 2002b = Lomnici Zoltán: A közhasznú szervezetekről szóló törvény bírói gyakorlata (Bp., HVG-ORAC, 2002)

LOMNICI 2006 = Lomnici Zoltán: Egyesületek (Bp., HVG-ORAC, 2006<sup>2</sup>)

LŐRINCZ-NAGY 1997 = Lőrincz József-Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon (Bp., BVOP, 1997)

MAGYARY 1942 = Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás (Bp., Egyetemi Nyomda, 1942)



MAYER 1977 = Mayer Mária: Kárpátukrán (ruszin) politikai és társadalmi törekvések 1860-1910 (Bp., Akadémiai, 1977)

MÁPTKI 1901 = Indokolás a Magyar Általános Polgári Törvénykönyv tervezetéhez (Bp., Grill, 1901)

MEZEY 1998 = Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet (Bp., Osiris, 1998)

MÉREI 1971 = Mérei Gyula: A magyar polgári pártok programjai (Bp., Akadémiai, 1971)

MÉSZÁROS 1998 = Mészáros István: A Szent István Társulat százötven éve 1848-1998 (Bp., SZIT, 1998)

MKÓ = Szentpéteri József (főszerk.): Magyar Kódex 3-6. (Bp., Kossuth, 2000)

MOT 4 = Ember Győző-Heckenast Gusztáv (főszerk.): Magyarország története 1686-1790 I-II. (Bp., Akadémiai, 1989)

MOT 5 = Vörös Károly (szerk.): Magyarország története 1790-1848 I-II. (Bp., Akadémiai, 1983)

MOT 6 = Katus László (szerk.): Magyarország története 1848-1890 I-II. (Bp., Akadémiai, 1987)

NOTTER 1904 = Notter Antal: A Szent István Társulat története (Bp., SZIT, 1904)

ORMOS-MAJOROS 1999 = Ormos Mária-Majoros István: Európa a nemzetközi küzdőtéren (Bp., Osiris, 1998)

ORTVAY 1991 = Ortway Tivadar: Pozsony város utcái és terei. A város története utca- és térnevekben (Bp., Püski, 1991)

PACH 1975 = Pach Zsigmond Pál: A Magyar Tudományos Akadémia másfél évszázada 1825-1975 (Bp., Akadémiai, 1975)

PAVLUSKA 1999 = Pavluska Valéria: A nonprofit szektor (Pécs, 1999)

PÁNDY 1998 = Pándy Tamás: 100 éves falu a Városban (Bp., 1998)

RADÓ 2005 = Radó Gábor (szerk.): Civil szervezetek Budapest XIII. kerületében (Bp., 2005)

RÉCSI 1854 = Récsi Emil: Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve (Pest, Heckenast, 1854)

SÁRKÖZY 2006 = Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai (Bp., HVG-ORAC, 2006)

SASHEGYI 1965 = Sashegyi Oszkár: Az abszolutizmus kori levéltár (Bp., Akadémiai, 1965)

SASHEGYI 1984 = Sashegyi Oszkár: Az abszolutizmus kori levéltár (Bp., MOL, 1984)

SCHÖNWALD 1969 = Schönwald Pál: A magyarországi 1918/19-es polgári demokratikus forradalom állam- és jogtörténeti kérdései (Bp., Akadémiai, 1969)

SELIGMAN 1997 = Seligman, Adam: A civil társadalom eszméje (Bp., Kávé, 1997)

SÓLYOM 2001 = Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon (Bp., Osiris, 2001)

SUPKA 1989 = Supka Géza: Kalandozás a kalendáriumban és más érdekességek (Bp., Helikon, 1989)

SWIANIEWICZ 2001 = Swianiewicz, Pawel (szerk.): Public Perception of Local Government. (Bp., Open Society Institute, 2001)

SZABÓ 2000 = Szabó Máté: Globális civil társadalom (Bp., 2000)

SZABÓ 2004 = Szabó Máté: Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom (Bp., Századvég, 2004.)

SZABÓ 2005 = Szabó Máté (szerk.): Civil társadalom: elmélet és gyakorlat (Bp., Rejtjel, 2005)

SZARKA 1995 = Szarka László: Szlovák nemzeti fejlődés – magyar nemzetiségi politika 1867-1918 (Pozsony, Kalligram, 1995)

SZECSKÓ 1992 = Szecskó Károly: Az egri katolikus legényegylet története (1860-1951) (Eger, 1992)

SZLADITS é.n. = Szladits Károly: Az osztrák polgári törvénykönyv hatásában a magyar magánjogra (Bp., é.n.)  
SZLADITS 1940 = Szladits Károly: A magyar magánjog I. kötet (Bp., 1940)  
TÉGLÁS 1996 = Téglás Tivadar: Pestszentlőrinc krónikája (Bp., 1998)  
TÓTH 1998 = Tóth Antal: Érdekvizonyok a magyar társadalomban a rendszerváltás után (Bp., Napvilág, 1998)  
TÓTH 2005 = Tóth Árpád: Önszervező polgárok (Bp., L'Harmattan, 2005)  
TÖRÖK-VINCZE 1998 = Török Marianna-Vincze Krisztina (szerk.): Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára (Bp., 1998)  
VADÁSZ 1942 = Vadász Lajos: Tétéles magánjogunk (Bp., 1942)  
VILÁGHY-EÖRSI 1962 = Világhy Miklós-Eörsi Gyula: Magyar polgári jog I-II. (Bp., Tankönyvkiadó, 1962)  
WENZEL 1885 = Wenzel Gusztáv: Az 1848. előtti magyar magánjog (Bp., 1885)  
WERBŐCZY 1989 = Werbőczy István Hármaskönyve (Pécs, Szikra, 1989)

### **Tanulmányok, cikkek**

ARATÓ 2005 = Arató Krisztina: A civil szervezetek és az Európai Unió (In: Civil Szemle 2005/4. 102-131.)  
ARATÓ-COHEN 1992 = Arató András-Cohen, Jean: Civil társadalom és demokratikus átmenet Latin-Amerikában és Kelet-Európában (In: Mozgó Világ 1992/7. 17.-42.)  
ÁDÁM 1985 = Ádám Antal: A társadalmi szervezetek Baranya megyében (In: Ádám Antal-Farkas Károly (szerk.): Államigazgatás, terület- és településpolitika 11-34. (Pécs, 1985))  
ÁDÁM 1987 = Ádám Antal: A társadalmi szervezetek fogalma, típusai, és jogállása de lege ferenda (Bp., OMIKK, 1987)  
ÁDÁM 1988 = Ádám Antal: Miért van szükség egyesületi törvényre? (In: A falu 1988/3. 5-11.)  
ÁDÁM 1995 = Ádám Antal: A köztisztviselők és a közjogi szerződések a postmodern társadalom és állam kapcsolataiban (In: Acta Humana 1995/21. 16-30.)  
BAKÓ 1984 = Bakó Endre: A Debreceni Tisza István Tudományos Társaság történetéhez (In: Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XI. 91-105. (Debrecen, 1984))  
BALÁZS 1991 = Balázs Magdolna: Az alapítványi élet indulása Magyarországon (In: Esély 1991/1. 82-91.)  
BALLA-WIRTH 1989 = Balla Ferenc-Wirth István: Az önszerveződő közösségek kialakulása és formái a Jászságban 1867-1900 (In: Zounuk 4. 53-63. (Szolnok, 1989))  
BALLA-WIRTH 1990 = Balla Ferenc-Wirth István: Egyesületek a Jászságban a XX. század elején (In: Zounuk 5. 143-155. (Szolnok, 1990))  
BALOGH 1993 = Balogh Júlia: Közművelődés, egyleti élet Erdélyben (In: História 1993/2. 21-23.)  
BALOGH et al 2003 = Balogh Bence-Mészáros Geyza-Sebestény István: Módszer és gyakorlat. A nonprofit statisztika 10 éve (1992-2002) (Bp., 2003)  
BÁNKINÉ 1987 = Bánkiné Molnár Erzsébet: Fejezetek Kiskunfélegyháza közművelődés-történetéből 1920-1931 (In: Bács-Kiskun megye múltjából IX. 87-124. (Kecskemét, 1987))  
BARÁTH 2005 = Baráth Árpád: Önszervező csoportok, társadalmi szolidaritás és szociális munka a 21. század küszöbén: kritikai áttekintés (In: Civil Szemle 2005/4. 45-89.)  
BARBETTA 1991 = Barbetta, Paolo: A nonprofit szektor gazdasági szerepe (In: Esély 1991/1. 11-22.)  
BÁNKI 1981 = Bánki Horváth Mihályné: Kiskunfélegyháza közművelődése a dualizmus idején (In: Bács-Kiskun megye múltjából III. 181-254. (Kecskemét, 1981))

- BÁRDOS 1991 = Bárdos István: A katolikus legényegyletek megalakulása Németországban és Magyarországon, működése Esztergomban (1860-1944) (In: Bárdos István-Beke Margit (szerk.): Egyházak a változó világban 481-485. (Esztergom, 1991))
- BECK 1995 = Beck Károly: A civil szervezetek működésének törvényességi problémái (In: Acta Humana 1995/21. 31-44.)
- BÉRES 2005 = Béres Tibor: A pályázati rendszer hasznáról (In: Civil Szemle 2005/1. 85-101.)
- BEZDÁN 1981 = Bezdán Sándor: Kecskemét társadalmi egyesületei a kiegyezés után (1867-1878) (In: Bács-Kiskun megye múltjából III. 157-180. (Kecskemét, 1981))
- BIANCHI 1968 = Bianchi, Leonard: A polgári szabadságjogok Magyarországon a dualizmus időszakában (In: Csizmadia Andor (szerk.): Jogtörténeti tanulmányok II. 157-172. (Pécs, 1968))
- BÍRÓ 2005 = Bíró Endre: A KCR-dimenzió (In: Civil Szemle 2005/2. 53-89.)
- BORSY 1982 = Borsy Károly: Társadalmi-gazdasági viszonyok és azok háttere a pécsi nyomdászok életében 1869-1875 (In: A Dunántúl településtörténete IV. 320-324. (szerk.: Kanyar József; Veszprém, 1982))
- BOTKA 1988 = Botka János: A „Tisza-zughi Régészeti Magán Társaság” jegyzőkönyve az 1886. október 25-én Tiszakürtön végzett ásatásról (In: Zounuk 3. 327-329. (Szolnok, 1988))
- BOZÓKI-SÜKÖSD 1992 = Bozóki András-Sükösd Miklós: Civil társadalom és populizmus a kelet-európai demokratikus átmenetekben (In: Mozgó Világ 1992/8. 100-112.)
- BŐSZE 1982 = Bősze Sándor: Egyesületek Somogyban (1867-1900) (In: A Dunántúl településtörténete IV. 324-328. (szerk.: Kanyar József; Veszprém, 1982))
- BŐSZE 1985 = Bősze Sándor: Somogy megye egyesületei a dualizmus korában 1. (In: Somogy megye múltjából 17. 401-432. (Kaposvár, 1985))
- BŐSZE 1986 = Bősze Sándor: Egyesületek Somogyban a dualizmus időszakában 2. (In: Somogy megye múltjából 17. 303-322. (Kaposvár, 1986))
- BŐSZE 1987 = Bősze Sándor: Egyesület típusok a dualizmus kori Somogyban (In: Somogy megye múltjából 18. 247-290. (Kaposvár, 1987))
- BŐSZE 1988 = Bősze Sándor: Csokonya Vidéki Népművelési Egylet története (1868-1928) (In: Somogy megye múltjából 19. 243-262. (Kaposvár, 1988))
- BŐSZE 1989a = Bősze Sándor: A somogyi egyesületek szerepe és jelentősége a megye településeinek életében a dualizmus időszakában (In: A Dunántúl településtörténete VII. 513-515. (szerk.: Somfai Balázs; Veszprém, 1989))
- BŐSZE 1989b = Bősze Sándor: A dél-balatoni fürdőegyesületek történetéből az 1890-es esztendőktől 1944-ig (In: Somogy megye múltjából 20. 211-252. (Kaposvár, 1989))
- BŐSZE 1990a = Bősze Sándor: A Balatonszárszói Fürdőegyesület története (1910-1946) (In: Szárszó. Balatonszárszó múltjáról és jelenéről 159-165. (Balatonszárszó, 1990))
- BŐSZE 1990b = Bősze Sándor: Az egyesületi hálózat kialakulása a Dél-Dunántúlon a dualista kor kezdő éveiben (1867-1873) (In: Somogy megye múltjából 21. 191-220. (Kaposvár, 1990))
- BŐSZE 1991a = Bősze Sándor: A városokban és a környékükön lévő egyesületek a dualizmus kezdetén Somogy megyében (In: A Dunántúl településtörténete VIII. 89-93. (szerk.: Nemes István; Keszthely, 1991))
- BŐSZE 1991b = Bősze Sándor: Marcali egyesületeinek története az 1867-1918 közti esztendőben (In: Marcali története 347-369. (Marcali, 1991.))
- BŐSZE 1991c = Bősze Sándor: Az egyházak és az egyesületek kapcsolata Somogyban (1867-1918) (In: Bárdos István-Beke Margit (szerk.): Egyházak a változó világban 491-493. (Esztergom, 1991))
- BŐSZE 1994 = Bősze Sándor: A dualizmus kori egyesületek kutatásainak kérdéseire (In: Győri Tanulmányok 14-15. 147-157. (Győr, 1994))

- BŐSZE 1996 = Bősze Sándor: Adalékok Kötcese dualizmuskori egyesülettörténetéhez (In: Kötcese monográfiája 607-611. (Kötcese, 1996))
- BŐSZE 1998 = Bősze Sándor: Galambos Sándor: Alapítványozás Nyíregyházán a dualizmus korában (In: Levéltári Szemle 1998/4. 62-64.)
- BRACHINGER 2005 = Brachinger Tamás: Civilek és a politikai hatalom (In: Civil Szemle 2005/1. 45-59.)
- BRAUN 2006 = Braun Sándorné: Adatok a Hangya Szövetkezetek működéséről Tolnában (In: Tolna Megyei Levéltári Füzetek 11. (Szekszárd, 2006))
- BRUNDA 1990 = Brunda Gusztáv: Művelődési tartalmú egyesületek a dualizmuskori Nógrádban 1867-1918 (In: Á. Varga László (szerk.): Egyesületek, iskolák, nemzetiségek Nógrád vármegyében a 18–20. században 125-201. (Salgótarján, 1990))
- BUKTA 2005 = Bukta Zsuzsanna: A sport civil szférája Magyarországon (In: Civil Szemle 2005/3. 59-77.)
- BULLAIN 2005 = Bullain Nilda: Átfogó nonprofit jogi reformkoncepció: lépések egy értékalapú civil jövőkép felé (In: Civil Szemle 2006/1. 5-27.)
- CSANÁDY 2002 = Csanády Dániel: Helyi önkormányzatok és civil szervezetek együttműködése Skóciában (In: Esély 2002/4. 73-84.)
- CSAPÓ 1990 = Csapó Vince: Faluszépítő és környezetvédő egyesület Bakonszegen (In: A falu 1990/2-3. 97-101.)
- CSIZMADIA 1959 = Csizmadia Andor: A magyar jakobinusok alkotmánytervezetei (In: Állam és Igazgatás 1959/5. 351-363.)
- DOMANICZKY 2006a = Domaniczky Endre: Egy elfelejtett magyar mecénás: herceg Batthyány Fülöp (1781-1870) (In: A Batthyányak évszázadai 173-181. (Körmend, 2006))
- DOMANICZKY 2006b = Domaniczky Endre: Önkormányzati civil politika kiépítése Budapest XVIII. kerületében (In: Civil Szemle 2006/2. 65-90.)
- DOMANICZKY 2007a = Domaniczky Endre: Adatok a civil szektor összetételéről Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimrén (In: XVIII. kerületi Civil Kalendárium 5-16. (Bp., 2007))
- DOMANICZKY 2007b = Domaniczky Endre: Gondolatok a civil pályázati rendszer hatékonyságáról – A Budapest XVIII. kerületi Civil Alap létrejöttének második évfordulóján (In: Civil Szemle 2007/3-4. 157-181.)
- DOMANICZKY 2008a = Domaniczky Endre: Feljegyzések a kormányzati civil kapcsolatok fejlesztését szolgáló egyes intézkedésekről szóló 1065/2007. (VIII.23.) kormányhatározat margójára (In: Közigazgatási Szemle 2008/1., 84-90.)
- DOMANICZKY 2008b = Domaniczky Endre: Civil referensi találkozó Budapest XVIII. kerületben (sajtó alatt a Civil Szemlében)
- DOMANICZKY 2008c = Civil szervezetek a reformkori Pesten – Tóth Árpád: Önszervező polgárok című könyvének ismertetése (sajtó alatt a Civil Szemlében)
- DOMANICZKY 2008d = Domaniczky Endre: A városi önkormányzatok és a helyi civil szektor együttműködésének lehetséges útjai Magyarországon (sajtó alatt a Civil Szemlében)
- DOMANICZKY 2008e = Domaniczky Endre: Adalékok a civil szektor felszámolásához Magyarországon (1945-1951)
- DOMANICZKY 2008f = Domaniczky Endre: Adalékok a civil szektor felszámolásához Magyarországon I. (1936-1944)
- DOMANICZKY-MESTER 2008 = Domaniczky Endre-Mester László: Az idősek helyzete és az önkormányzat idősügyi politikája Budapest XVIII. kerületében (In: Civilek az idősekért 7-35. (Bp., 2008))
- DOMINKOVITS 1994 = Dominkovits Péter: Adalékok Győr város és megye egyesületeinek történetéhez a reformkor második szakaszából (In: Győri Tanulmányok 14-15. 165-178. (Győr, 1994))

- DRINÓCZI-PETRÉTEI 2003 = Drinóczi Tímea-Petrétei József: Az egyesülési jog alkotmányjogi megközelítése (In: Jura 2003/1. 59-71.)
- EGRY 2002 = Egrý Gábor: A brassói és a nagyszebeni általános takarékpénztár korai történetének néhány jellegzetessége 1835-1848 (In: Századok 2002/6. 1261-1293.)
- EMBER 1967 = Ember Győző: A Magyar Történelmi Társulat száz éve (In: Századok 1967/6. 1140-1169.)
- FARKAS-MOLNÁR 2005 = Farkas Ferenc-Molnár Mónika: A nonprofit szektor elszámoltathatósága (In: Civil Szemle 2005/2. 5-12.)
- FEJŐS 1989 = Fejős Imre: Az országgyűlési ifjak társalkodási egyesülete (In: Századok 1989/3-4. 442-488.)
- FOGARASSY 1995 = Fogarassy László: A pozsonyi magyar főiskolás egyesületek történetéhez (1937-1945) (In: Baranyai Helytörténetírás 1995. 577-590.)
- FÖLDI 1990 = Földi István: Nógrád megyei egyesületek 1867-1918 között (In: Á. Varga László (szerk.): Egyesületek, iskolák, nemzetiségek Nógrád vármegyében a 18–20. században 7-123. (Salgótarján, 1990))
- GAÁL 1981 = Gaál Endre: A szegedi munkások segélyezőegyletének megalakulása (In: Tanulmányok Csongrád megye történetéből V. 133-152. (Szeged, 1981))
- GAZDAG 1987 = Gazdag István: Debreceni alapítványok az első világháború előtt (In: Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XIV. 77-82. (Debrecen, 1987))
- GAZDAG 1989 = Gazdag István: Egyesületek Debrecenben a harmincas években (In: Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XVI. 91-102. (Debrecen, 1989))
- GAZDAG 1990 = Gazdag István: Fejezetek a magyar kulturális egyesületek szövetsége történetéből (1933-1937) (In: Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XVII. 99-110. (Debrecen, 1990))
- GAZDAG 1991 = Gazdag István: A debreceni kertségek kulturális egyesületei a második világháborúig (In: Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XVIII. 111-122. (Debrecen, 1991))
- GERENCSÉR 2005 = Gerencsér Balázs: Ezt az 1-et akartuk? (In: Civil Szemle 2005/1. 102-134.)
- GLATZ 1966 = Glatz Ferenc: Kísérlet történelmi folyóirat indítására 1865-ben (In: Századok 1966/6. 1278–1299.)
- GLATZ 1967 = Glatz Ferenc: A Magyar Történelmi Társulat megalakulásának története (Századok 1967/1–2. 233–268.)
- GYARMATI 1998 = Gyarmati Sándor: Egyesületek és a polgári jog (In: Jogtudományi Közlöny 1998/3. 95-101.)
- GYERGYÁK 2001 = Gyergyák Ferenc: A polgár és a helyi jogalkotás (In: Magyar Közigazgatás 2001/12. 732-734.)
- GYŐRI 2003 = Győri János: A Jász-Kis-Éri Úri Casinó története (In: Zounuk 18. 381-405. (Szolnok, 2003))
- GYŐRI 2004 = Győri János: A Római Katolikus Olvasókör története (In: Zounuk 19. 341-355. (Szolnok, 2004))
- GYŐRI 2005 = Győri János: A Jászkiséri Református Ifjúsági Egyesület története és alapszabályai (In: Zounuk 20. 361-373. Szolnok, 2005))
- HARSÁNYI-KUTI 1995 = Harsányi László-Kuti Éva: A non-profit szektor törvényi szabályozásának irányai (In: Acta Humana 1995/21. 61-75.)
- HAZAG 2005 = Hazag Mihály: Megyei közművelődési rendeletek elemzése a megyei közművelődési feladatellátás tükrében (In: Magyar Közigazgatás 2005/8. 493-496.)
- HEGYESI 1991 = Integrációs modellek és a nonprofit szektor (In: Esély 1991/1. 4-10.)
- HERCZEG 2006 = Herczeg Tamás: A civil szektor helyzete Békéscsabán (In: Civil Szemle 2006/1. 53-68.)

- HÓBOR-VARGA 2003 = Hóbor Erzsébet-Varga Tibor: Az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködése Zala megyében (In: Magyar Közigazgatás 2003/7. 424-431.)
- HOLLÓ 1985 = Holló András: Az egyesülési jog a szocializmus politikai rendszerében (In: Publicationes Universitatis Rerum Polytechnicarum Miskolciensis. Series Juridica et Politica. Tom. 1. 3-26. (Miskolc, 1985))
- HORVÁTH 1994 = Horváth József: Vallásos egyesületek a XVII-XVIII. századi Győrben (In: Győri Tanulmányok 14-15. 159-163. (Győr, 1994))
- HUDI 1997 = Hudi József: Székesfehérvár közhasznú intézményei, egyletei 1846-ban (In: Comitatus, 1997/5. 68-71.)
- HUSEK-KACZIÁN 1994 = Husek Rezső-Kaczián János: A szekszárdi zeneoktatás és hangversenyélet négy évtizede (In: Tolna Megyei Levéltári Füzetek 4. 117-145. (Szekszárd, 1994))
- IGNITS 2006 = Ignits Györgyi: Civil szervezetek az önkormányzatokban (In: Civil Szemle 2006/1. 97-117.)
- IMREH 1994 = Imreh István: Hitelintézet alapítási törekvések a reformkori Erdélyben (In: Orosz István-Pölöskei Ferenc (szerk.): Nemzeti és társadalmi átalakulás a XIX. században Magyarországon. Tanulmányok Szabad György 70. születésnapjára (Bp., 1994)
- JAGASICS 2001 = Jagasics Béla: A nonprofit szféra elmélete (Zalaegerszeg, Landorhegy, 2001)
- JAGASICS 2007 = Jagasics Béla: Budapest nonprofit szektora (Bp., 2007)
- JAKABFFY-ÉGER 1993 = Jakabffy Ernő-Éger György: Svédországi magyar egyesületek (In: Korunk 1993/4. 61-67.)
- JÓSÁNÉ 2003 = Jósáné Nagy Adrienn: Szolnok közművelődésének története az 1920-as évek második felében (In: Zounuk 18. 125-194. (Szolnok, 2003))
- KACZIÁN 1991 = Kaczián János: Adatok a koalíciós évek egyesületeinek történetéhez (In: Tolna Megyei Levéltári Füzetek 2. 121-156. (Szekszárd, 1991))
- KÁKAI 2002 = Kákai László: A civil szervezetek megjelenése a helyi státúumokban (In: Magyar Közigazgatás 2002/11. 669-675.)
- KÁKAI 2005 = Kákai László: Torzulások a magyar nonprofit szektorban (In: Civil Szemle 2005/3. 38-46.)
- KAPRONCZAY 1994 = Kapronczay Károly: A magyar-lengyel egyesületek a történeti idők sodrában (In: Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat Levéltára Évkönyv 1993-1994. 69-73. (Komárom, 1994))
- KEMÉNY-PINTÉR 1987 = Kemény János-Pintér Ilona: A közművelődés Kecskeméten a dualizmus korában (In: Bács-Kiskun megye múltjából IX. 5-85. (Kecskemét, 1987.))
- KNAPP-SAXON-HARROLD 1991 = Knapp, Martin-Saxon-Harrold, Susan: Az öntevékeny szektor Nagy-Britanniában (In: Esély 1991/1. 35-47.)
- KNEUCKER 1968 = Kneucker, Raoul: Az egyesülési és gyülekezési szabadság és a bírósági gyakorlat Ausztriában (In: Csizmadia Andor (szerk.): Jogtörténeti tanulmányok II. 213-219. (Pécs, 1968))
- KONDOROSI 1995 = Kondorosi Ferenc: Megjegyzések a civil társadalomról – hazai szemmel (In: Acta Humana 1995/21. 5-8.)
- KONDOROSI 2000 = Kondorosi Ferenc: Civil társadalom az emberi jogok védelmében (In: Magyar Közigazgatás 2000/1. 22-26.)
- KRÉMER 1996 = Krémer Balázs: Az NGO kultuszáról (In: Esély 1996/ 2. 45-65.)
- KUMAR 1992 = Kumar, Krishan: Civil társadalom (In: Mozgó Világ 1992/7. 4-18.)
- KUNTÁR 1973 = Kuntár Lajos: 100 év előtti Vas megyei egyletek (In: Vasi Szemle 1973/2. 271-273.)
- KUTI-MARSCHALL 1991 = Kuti Éva-Marschall Miklós: A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van (In: Esély 1991/1. 62-69.)

- LÉVAI 1996 = Az önkormányzatok és a nonprofit szektor közötti együttműködésről (In: Esély 1996/1. 50-60.)
- MAJOR 1987 = Major Zoltán: Adalékok a munkásművelődés előzményeihez és kezdeteihez Debrecenben a dualizmus első szakaszában (1867-1890) (In: Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XIV. 85-95. (Debrecen, 1987))
- MANNOVÁ 1995 = Mannová, Elena: Egyesületek szerepe a pozsonyi városi társadalomban (In: Regio 1995/1-2. 114-125.)
- MANNOVÁ 2000 = Mannová, Elena: „...de most már jó szlovák” (In: Regio 2000/4. 93-103.)
- MARCZALI 1906 = Marczali Henrik: Alkotmánytervezetek 1790-ben (In: Budapesti Szemle 351. 1906. március 396-422.)
- MARCZALI 1933 = Marczali Henrik: Berzeviczy Gergely magyar alkotmánytervezete (In: Budapesti Szemle 672. 1933. november 191-197.)
- MÁRFI 1986 = Márfi Attila: Baranya vármegye egyesületei (1867-1914) (In: Baranyai Helytörténetírás 1986. 193-214.)
- MÁRFI 1988 = Márfi Attila: Baranya megye egyesületeinek vizsgálata (1915-1950) (In: Baranyai Helytörténetírás 1988. 251-288.)
- MÁRFI 1989 = Márfi Attila: Pécs Szabad Királyi város dualizmus kori egyesületeinek vizsgálata 1867-1918 (In: Baranyai Helytörténetírás 1989. 133-161.)
- MÁRFI 1992 = Márfi Attila: A baranyai szerbek földművelő szövetkezeteinek történetéhez (In: Baranyai Helytörténetírás 1992. 247-274.)
- MELICHAR 1968 = Melichar, Erwin: Az 1867. évi decemberi alkotmányban biztosított szabadságjogok és a bírósági gyakorlat (In: Csizmadia Andor (szerk.): Jogtörténeti tanulmányok II. 173-212. (Pécs, 1968))
- MOLNÁR 1995 = Molnár Miklós: Civil társadalom: utópia vagy valóság? (In: Acta Humana 1995/21. 9-15.)
- MOLNÁR 1996 = Molnár András: Az egyesületek szerepe Batthyány Lajos politikai pályafutásában (1840-1847) (In: Századok 1996/1. 3-28.)
- MOLNÁR 1999 = Molnár Regina: A civil szféra Tiszaújvárosban (In: Magyar közigazgatás 1999/8. 371-373.)
- MOLNÁR 2005 = Molnár Szilárd: A civil társadalom államosítása Magyarországon 1945-1956 (In: Civil Szemle 2005/3. 5-37.)
- MÓRÓ 1977 = Móró Mária Anna: Olvasóegyletek és népkönyvtárak Baranyában 1914-ig (In: Baranyai Helytörténetírás 1977. 169-196.)
- MURÁNYI 1993 = Murányi Lajos: A reformkori Fejér megye olvasáskultúrája. A székesfehérvári kaszinók és a Fejér Megyei Olvasótársaság (1838-1849) (In: Fejér Megyei Levéltár Közleményei (Székesfehérvár, 1993))
- NAGY-NEUMANN 1991 = Nagy Gyula-Neumann László: Támogatott foglalkoztatási formák Magyarországon és Ausztriában (In: Esély 1991/1. 71-76.)
- NEMODA 2005 = Nemoda István: Stratégiai partnerségben (In: Civil Szemle 2005/3. 119-130.)
- NÉMETH 2005 = Németh Jenő: Kistérségek társadalma, kistérségi civil fórum kialakítása (In: Magyar Közigazgatás 2005/8. 487-492.)
- NIZÁK 2004 = Nizák Péter: Az állami pályázati rendszer tapasztalatai (In: Civil Szemle 2004/1. 118-132.)
- NIZÁK 2005 = Nizák Péter: A társadalmi egyeztetésről – a Nemzeti Fejlesztési Terv kapcsán (In: Civil Szemle 2005/4. 91-101.)
- O’CONNELL-HODGKINSON 1991 = O’Connell, Brian-Hodgkinson, A. Virginia: A nonprofit szektor felépítése és problémái az Egyesült Államokban (In: Esély 1991/1. 23-34.)
- OLÁH 1991 = Oláh Miklós: Egyesületek tegnap és ma (In: Comitatus 1991/2-3. 30-37.)

- OLÁH 2000 = Oláh Miklós: A Veszprém megyei civil szervezetek fejlesztése I. (In: Comitatus 2000/11. 28-39.)
- OROSZI 1995 = Oroszi Sándor: Az első nagykunsági vadásztársulatok (In: Zounuk 10. 325-339. (Szolnok, 1995))
- ÖRINÉ 1980 = Öriné Fodor Márta: Adalékok a burzsoákori egyesületi igazgatási jog előtörténetéhez, az egyesületi fogalom kialakulásához (In: Benedek Ferenc (szerk.): Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára 297-308. (Pécs, 1980))
- ÖRINÉ 1983 = Öriné Fodor Márta: Vizsgálódás az egyesületi igazgatás kialakulása és az 1868-as egyesülési jogról szóló törvénytervezet létrejöttében közreható tényezők körében (In: Csizmadia Andor (szerk.): Jogtörténeti tanulmányok V. 219-236. (Pécs, 1983))
- PAJKOSSY 1993 = Pajkossy Gábor: Egyesületek a reformkori Magyarországon (In: História 1993/2. 6-9.)
- PAPHÁZI 1997a = Papházi Tibor: Széljegyzetek a nonprofit törvény koncepciójához (In: Társadalomkutatás 1997/1-2. 77-83.)
- PAPHÁZI 1997b = Papházi Tibor: Egyesületek és egészségügy Budapesten 1945-1966 között (In: Társadalomkutatás 1997/3-4. 234-243.)
- PAPP 2003 = Papp Izabella: Jászságiak az 1848-49-es szabadságharcban. A Jászkerületi Honvédegyelet naplója (In: Zounuk 18. 337-353. (Szolnok, 2003))
- PÁJER 1994 = Pájer Imre: A csornai egyesületek élete (1802-1905) (In: Győri Tanulmányok 14-15. 179-195. (Győr, 1994.))
- RÁCZ 1991 = Rác Lajos: Egyház-állam-közigazgatás (In: Bárdos István-Beke Margit (szerk.): Egyházak a változó világban 99-107. (Esztergom, 1991))
- RIXER 2005 = Rixer Ádám: A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolata. (In: *Collega* 2005/2. 58-63.)
- SASVÁRI 2003 = Sasvári Nóra: Az NGO-k és az Európai Unió viszonyának változása (In: Acta Humana 2003/1-2. 54-65.)
- SEBESTÉNY 2004 = Sebestény István: Civil dilemmák, civil kételyek a civil szervezetek (köz)életében (In: Civil Szemle 2004/1. 29-40.)
- SEBESTÉNY-NAGY 2008 = Sebestény István-Nagy Renáta: A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2006-ban (In: Statisztikai Tükör 2008/35., digitális változat: <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit06.pdf>)
- SEIBEL 1991 = Seibel, Wolfgang: A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolatok nemzetközi összehasonlításban: Franciaország és az NSZK (In: Esély 1991/1. 48-60.)
- SÍNAYNÉ 2002 = Sínayné Hirkó Nóra: Az önkormányzat foglalkoztatási kötelezettségének megvalósítása civil szervezetek útján (In: Magyar Közigazgatás 2002/11. 692-697.)
- SIPOS 2000a = Sipos László: Alapítványok és egyesületek (In: Szabolcs-Szatmár-Beregi Szemle 2000/1. 53-64.)
- SIPOS 2000b = Sipos László: Hátrányt okoz a közalapítványoknak – Az ügyészség megállapította: sok helyen elmaradtak a közhasznú szervezetté minősítések (In: Kelet-Magyarország, 2000. január 5.)
- SIPOS 2000c = Sipos László: Alapítványok az iskolában (In: Új Pedagógiai Szemle 2000. február 92-95.)
- SIPOS 2000d = Sipos László: Kulturális egyesületek Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (In: FALU VÁROS RÉGIÓ, 2000/2. 27-28.)
- SIPOS 2000e = Sipos László: A közhasznú szervezetek átalakulási problémáiról (In: Egyesületi Élet, 2000/1. 2-4.)
- SIPOS 2000f = Sipos László: A műemlékvédelem, a civil szféra és az ügyészség (In: Ügyészek Lapja 2000/3. 25-29.)
- SIPOS 2000g = Sipos László: A civil szervezetek felelősségi kérdéseiről (In: Egyesületi Élet 2000/3. 3.)



- SIPOS 2000h = Sipos László: Az állatvédelem és a civil szféra Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (In: Ö.K.O. Magazin, 2000/3-4., 97-100.)
- SIPOS 2001a = Sipos László: A non-profit szervezetek joga (Nyíregyháza, Möbius Print, 2001.)
- SIPOS 2001b = Sipos László: Van, aki csak papíron állatvédő – A társadalmi szervezetek működéséről lesújtó tapasztalatokat szerzett a főügyészség (In: Kelet-Magyarország, 2001. április 25.)
- SIPOS 2001c = Sipos László: Alapítványok is fantomná válhatnak – Beszélgetés egy vizsgálat megállapításairól (In: Kelet-Magyarország, 2001. október 12.)
- SIPOS 2002 = Sipos László: Az állatvédelem, a civil szféra és az ügyészség (In: Ügyészek Lapja 2002/2. 23-28.)
- SIPOS 2003 = Sipos László: Ne dőlünk be a szívfacsaró névnek – Beszélgetés dr. Sipos László főügyész-helyettessel az egészségügyi alapítványokról (In: Kelet-Magyarország, 2003. január 23.)
- SIPOS 2004 = Sipos László: Nem működnek, s nincs tagságuk sem – Az egyesületek működését is megvizsgálta a megyei főügyészség (In: Kelet-Magyarország, 2004. október 15.)
- SÍPOS 2003 = Sípos Katalin: Európai Unió: civil társadalom – nem-kormányzati szervezetek – konvent (In: Állam- és Jogtudomány 2003/3-4. 267-289.)
- SOLYMOS 2006 = Solymos Ede: A Dunaföldvár-Bátai Halászati Társulat története (In: Tolna Megyei Levéltári Füzetek 11. (Szekszárd, 2006))
- SZABÓ 1986 = Szabó Máté: Társadalmi mozgalom, politikai rendszer, modernizáció (In: Szoboszlai György (szerk.): A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve **OLDALSZÁM** (Bp., 1986))
- SZABÓ 1994 = Szabó Máté: A társadalmi mozgalmak szerepe a demokratikus politikai rendszer intézményesedésének folyamatában Magyarországon (In: Szociológiai Szemle 1994/3. 45-63.)
- SZABÓ 2003 = Szabó Máté: Civil társadalom, regionalizmus az Európai Unióban (In: Politikatudományi Szemle 2003/2. 51-84.)
- SZARKA 1993 = Szarka László: A szlovák Matica (In: História 1993/2. 20.)
- SZÁSZ 1993 = Szász Zoltán: Románok egyesületei a magyar államban (In: História 1993/2. 19-20.)
- SZÁSZ 2002 = Szász Anna: Az Európa Ház (In: Esély 2002/5. 78-87.)
- SZÁSZ 2003 = Szász Anna: A kormány civil stratégiája (In: Esély 2003/1. 108-116.)
- SZOMOLÁNYI 2004 = Szomolányi Zsuzsa: A civil társadalom – határtalanul (In: Civil Szemle 2004/1. 139-156.)
- SZURMAY 1989 = Szurmay Ernő: Szolnok közművelődésének története az első világháborútól a város felszabadulásáig 1914-1944 (In: Zounuk 4. 91-128. (Szolnok, 1989))
- TILKOVSKY 1966 = Tilkovszky Loránt: Kísérlet történelmi társulat alapítására 1845-ben (In: Századok 1966/4-5. 947-961.)
- TOLNAY 2000 = Tolnay Gábor: A mezőgazdaság helyi érdekvédelme a két világháború között (In: Zounuk 15. 167-183. (Szolnok, 2000))
- TÓTH 2001 = Tóth Árpád: Önszegélyezés és önszerveződés. Temetkezési és betegségyező egyesületek a reformkori Pesten (In: Korall 2001/ősz-tél 49-71.)
- TÓTH 2005 = Tóth Károly: A civil szektor fejlődése Szlovákiában 1989 után (In: Civil Szemle 2005/3. 131-140.)
- VADÁSZ 2000 = Vadász István: Társasági-társadalmi élet Tiszafüreden a századfordulón (In: Zounuk 15. 151-165.(Szolnok, 2000))
- VARGHA 1979 = Vargha Dezső: Adatok a Pécsi Dalárda történetéhez (1862-1902) (In: Baranyai Helytörténetírás 1979. 177-200.)

- VARGHA 1981 = Vargha Dezső: Adatok a Pécsi Dalárda történetéhez (1902-1949) (In: Baranyai Helytörténetírás 1981. 153-183.)
- VARGHA 1989 = Vargha Dezső: A pécsi polgári dalosmozgalom fejlődése a XIX. század második felében (In: A Dunántúl településtörténete VII. 507-512. (szerk.: Somfai Balázs; Veszprém, 1989))
- VARGA 1996 = Varga Istvánné: A civil szervezetek jelentősége a helyi társadalomban, szerepük az önkormányzati döntések előkészítésében (In: Magyar közigazgatás 1996/12. 723-726.)
- VARSÁNYI 1981 = Varsányi Péter István: Honvéd egyesület Hódmezővásárhelyen 1848-1849-ben (In: Tanulmányok Csongrád megye történetéből V. 79-89. (Szeged, 1981))
- VARSÁNYI 2005 = Varsányi Erika: Helyhatóságok és állampolgárok a magyar ugaron (In: Civil Szemle 2005/2. 31-52.)
- WELLER 1995 = Weller Mónika: A nem-kormányzati szervezetek szerepe az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten (In: Acta Humana 1995/21. 45-60.)
- ZÁM 1997 = Zám Mária: Civilbarát önkormányzatok (In: Magyar közigazgatás 1997/7. 421-425.)
- ZÁM 2001 = Zám Mária: Együttműködés a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek között (In: Magyar Közigazgatás 2002/11. 275-282.)
- ZIKKERT-DANDÉ 2005 = Zikkert Antal-Dandé István: Civil attitűdök a dél-dunántúli hat kistérségben (In: Civil Szemle 2005/4. 77-89.)
- ZINNER 1979 = Zinner Tibor: Adatok a szélsőjobboldali egyesületek megalakulásának körülményeihez (In: Történelmi Szemle 1979/3-4. 562-576.)
- ZSOHÁRNÉ 2000 = Zsohárné Horváth Zsuzsanna: „Egyedül nem megy!” A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolata (In: Magyar Közigazgatás 2000/4. 254-255.)

### **Szakedolgozatok, doktori értekezések**

- BENDLI 2001 = A fonyódi Polgári Lovászegylet (Pécs, 2001, szakedolgozat)
- DOMANICZKY 2004 = Domaniczky Endre: A bólyi Batthyány-uradalom igazgatása és gazdálkodása a neoabszolutizmus korában (Pécs, 2004, szakedolgozat)
- FRISCHMANN 2005 = Frischmann Anita: Szakszervezetek és a sztrájk szabályozásának áttekintése (Pécs, 2005, szakedolgozat)
- JANKÓ 2003 = Jankó Annamária: A nonprofit és a közhasznú szervezetek, különös tekintettel a közhasznú társaságokra (Pécs, 2003, szakedolgozat)
- KONDOROSI 1998 = Kondorosi Ferenc: Civil társadalom Magyarországon (Pécs, 1998, doktori értekezés)
- KOSZORÚSNÉ 2002 = Koszorúsné Véghelyi Erzsébet: Az európai civil társadalom (Pécs, 2002, szakedolgozat)
- LENDVAI 2002 = Lendvai Róbert: A kistelepülések önkormányzatai és a civil szervezetek közötti kapcsolatok (Pécs, 2002, szakedolgozat)
- NAGY 2003 = Nagy Király Noémi: Az európai uniós csatlakozás hatása a magyarországi civil szervezetek életére (Pécs, 2003, szakedolgozat)
- PANCSIRA 2002 = Pancsira Lajos: A személyegyesítő civil szervezetek alaptípusa, az egyesület (Pécs, 2002, szakedolgozat)
- POSZAVECZ 2002 = Poszavecza Rita: Az egyesülési jog és annak gyakorlati problémái (Pécs, 2002, szakedolgozat)
- TALLIÁN 2002 = Tallián Petra: A globális civil társadalom szerepe napjainkban (Pécs, 2002, szakedolgozat)

## **Jogszabálygyűjtemények**

BPKGJJK = Budapest Székesfőváros törvényhatósági bizottság közgyűlési jegyzőkönyvei (Bp., 1883-1916)

CONCHA 1884 = Concha Győző: Újkori alkotmányok II. (Bp., MTA, 1884)

DÁRDAY 1893 = Dárday Sándor (szerk.): Közigazgatási törvénytár III. (Bp., Atheneum, 1893)

JÁNOSI 1867 = Jánosi Ferenc: Alkotmányok gyűjteménye I-II. (Pest, Pfeifer, 1867)

JSZ 1946 = Bacsó Ferenc (szerk.): Két év hatályos jogszabályai 1945-1946 (Bp., Grill, 1947)

JSZ 1947 = Bacsó Ferenc (szerk.): Az 1947. év hatályos jogszabályai I-II. (Bp., Grill, 1948)

JSZ 1948 = Bacsó Ferenc (szerk.): Az 1948. év hatályos jogszabályai I-II. (Bp., Grill, 1949)

PÁSKÁNDY [1930] = Páskándy János: Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve I. (Bp., é.n.)

PÁSKÁNDY 1940 = Páskándy János: Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve II. (Bp., 1940)

TRHGY = Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye 1949-1989

TRÓCSÁNYI-BADÓ 2005 = Trócsányi László-Badó Attila (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban (Bp., KJK-KERSZÖV, 2005)

TÓTH 1997 = Tóth Károly: Kelet-Európa új alkotmányai (Bp., 1997)

TTT 1919 = Pongrácz Jenő (szerk.): Tanácsköztársasági törvénytár I-V. (Bp., 1919)

VÁSÁRHELYI 1911 = Vásárhelyi Gyula (szerk.): Magyar közigazgatási törvények (Bp., Grill, 1911)

VITA 1906 = Vita Emil: Egyesületi jog (Bp., 1906)

## **Folyóiratok, levéltári források**

FK = Fővárosi Közlöny 1890-1940

BK = Belügyi Közlöny 1935-1944, illetve 1951-1953

MK = Magyar Közlöny 1945-1952

PVK = Pozsonyvárosi Közlöny/A város 1906-1914

RT = Rendeletek Tára 1867-1944

BVml = Baranya vármegye nemesi közgyűlésének iratai 1838-1849 (BML IV.1.b.)

## **Fontosabb honlapok, CD-ék, DVD-ék**

[www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu); [www.szmm.hu](http://www.szmm.hu); [www.bm.hu](http://www.bm.hu); [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu); [www.birosag.hu](http://www.birosag.hu);  
[www.1000ev.hu](http://www.1000ev.hu); [www.budapest.hu](http://www.budapest.hu); [www.bp18.hu](http://www.bp18.hu), [www.ogyk.hu](http://www.ogyk.hu).

COMPLEX CD = CompLex Jogtár (KJK-KERSZÖV, 2006. július)

CIH CD = Corpus Iuris Hungarici (KJK-KERSZÖV, 2003)

KLÖM CD = Kossuth Lajos Összes Munkái (Arcanum, 2002)

MOVV CD = Magyarország vármegyéi és városai (Arcanum, 2002)

SZIÖM CD = gróf Széchenyi István minden írása (Arcanum, 2001)