

---

---

## **A civil szervezet mint új fogalmi kategória, és annak lehetséges megközelítései**

**Kaprinay Zsófia\***

---

a 2012. január 01-én hatályba lépett Civil Törvény<sup>1</sup> új gyűjtőfogalmat vezetett be a magyar jogrendszerbe; a civil szervezetet.<sup>2</sup> E fogalmi kategória a civil társaságot, az egyesületet – a párt, szakszervezet és kölcsönös biztosítópénztár kivételével – valamint az alapítványt – a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével - öleli fel. Tanulmányomban kísérletet teszek a fent említett gyűjtőfogalom alá tartozó társaságokkal, szervezetekkel összefüggésbe hozható megjelölések ismertetésére, azok egymástól való elhatárolására. Első lépésként megjelenítem e szervezeteket körülvevő tágabb fogalmi kategóriákat, kifejezéseket mind nemzetközi, mind magyar területen. Miután ezeket az elnevezéseket a szakirodalomban és a hétköznapi nyelvben egyaránt szinte mindenki különbségtétel nélkül használja, ezért szükségesnek tartom a fogalmak elhatárolását egymástól. Végül megpróbálom elhelyezni a hazai megfogalmazást – civil szervezet – a különböző értelmezések szövevényes rendszerében. Így teljes képet kaphatok arról, hogy miért illetik ugyanazokat a szervezeteket többféle jelzővel, illetve, hogy vajon a jogalkotó miért ezt a fogalmi kategóriát, és jó fogalmi kategóriát választott-e, a szóban forgó szervezetek közös – jogi - definiálására.

Ezeknek a szervezeteknek korábban nem volt gyűjtőfogalmuk. A civil társaságnak azért sem lehetett, mert ez az elnevezés is az új Civil Törvénnyel került be a magyar jogrendszerbe.<sup>3</sup> Az egyesületekről szóló 1989. évi II. törvény az egyesületeket összefoglaló néven társadalmi szervezetként definiálta. Az egyesületnek, és alapítványnak, mint jogi személynek a definícióját egyébként a Polgári Törvénykönyvben<sup>4</sup> lelhetjük fel. A szakirodalomban e szervezetekkel összefüggésben a következő megnevezésekkel találkozhatunk: nem kormányzati szervek, civil társadalom, nonprofit szektor, harmadik szektor, öntevékeny szektor, közhasznú szervezetek, etc.; sokféleképpen hívják őket, és sokféle tevékenységet

---

\* Egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem, Állami és Jogtudományi Kar, Polgári jogi és Polgári eljárásjogi Tanszék.

<sup>1</sup> 2011. évi CLXXV törvény, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

<sup>2</sup> Civil Törvény 2. § 6. pontja

<sup>3</sup> Maga a civil társaság, mint civil szervezet körébe tartozó identitás 2012. január 01-én, a törvény hatályba lépésekor került be a jogszabályba, de a definícióját csak a 2013. évi CXXIII. törvény 7. § (2) bekezdése iktatatta be. Hatályos 2014. III. 15-től. Civil Törvény 5/A. §

<sup>4</sup> 2013. évi V. törvény 3:63. §; 3:378. §

végeznek. A civil/nonprofit szervezetek Magyarországon 1990 óta játszanak fontos szerepet mind a társadalmi, mind pedig a gazdasági folyamatokban. A magyar ember leginkább a jótékonyági/önkéntes szervezet elnevezést ismeri, míg a nem Magyarországon élő embereknek egyértelműen a nem kormányzati szervezet, mint NGO<sup>5</sup> kifejezés használatos a köznyelvben. A fentebb említett tágabb fogalmi kategóriák közül a szakirodalomban leggyakrabban előfordulókat teszem vizsgálat tárgyává.

## 1. Civil társadalom

A civil társadalom fogalmának meghatározása a nyugati politikaelmélet és a társadalomfilozófia hagyományaiban gyökerezett.<sup>6</sup> A *civil társadalom* kifejezést a XVII. században használták először a „társadalmi kölcsönösség” szférájának megjelölésére, majd a XIX. században az állami szektortól elkülönült társadalmi szférára alkalmazták.<sup>7</sup>

Az Európai Unió Gazdasági és Szociális Bizottsága (a továbbiakban: GSzB) *A szervezett civil társadalom szerepe és hozzájárulása az európai konstrukcióhoz* címmel 1999-ben elfogadott állásfoglalásában<sup>8</sup> foglalkozik e fogalommal. Egyrészt definiálja a civil társadalmat, másrészt állást is foglal a civil szervezetek fontosságáról. A következő fogalom-meghatározást adja a civil társadalomra: „olyan társadalmi szféra, amely relatíve független az államtól, és amely nem merül ki a piac szabályaiban. A civil társadalom olyan elvekre támaszkodik, mint az autonómia, a pluralizmus, a szubszidiaritás, a szolidaritás és a felelősség.”

Az Európai Bizottság a 2000. évben a kormányzás megreformálásának szükségességére próbált reagálni, amikor elkezdte tárgyalni az Európai Unió legitimitásának növelését, valamint a demokrácia erősítését az uniós szervezetek körében. Ennek eredményeként került közzétételre az „európai kormányzás reformjáról”<sup>9</sup> szóló Fehér Könyv,<sup>10</sup> melyben több helyen említésre kerül a civil társadalom. Az Európai Bizottság hangsúlyozza a kormányzati szereplők kiszélesítésének szükségességét, elsődlegesen a helyi és regionális önkormányzatokkal, másrészt a civil társadalommal; civil társadalom alatt a szakszervezeteket, a nem kormányzati szervezeteket, a szakmai, karitatív és a bázisszervezeteket, valamint az állampolgárokat helyi életbe bekapcsoló valamennyi szervezetet érti.

<sup>5</sup> Az angol Non Government Organization – Nem Kormányzati Szerv rövidítése

<sup>6</sup> Seligman, Adam B. *A civil társadalom eszméje* Budapest 1997. Kává Kiadó 236. o.

<sup>7</sup> Seligman, Adam B. *A civil társadalom eszméje* Budapest 1997. Kává Kiadó 20-21. o.

<sup>8</sup> Official Journal of the European Communities C 329/10/ 17-11-1999

<sup>9</sup> Commission of the European Communities, Brussels 25.7.2001. COM (2001) 428 final 8-9p. [http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1\\_avrupa\\_birligi/1\\_6\\_raporlar/1\\_1\\_white\\_papers/com2001\\_white\\_paper\\_european\\_governance.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_1_white_papers/com2001_white_paper_european_governance.pdf) letöltés ideje: 2015. 06. 05.

<sup>10</sup> Az angol törvény-előkészítési gyakorlatból átvett sajátos „műfaj”: valamely nagy horderejű kérdés tervezett kezelési módjáról készült átfogó elemzés, amely iránymutatásul szolgál a későbbi jogszabályalkotás számára.

A CIVICUS World Alliance for Citizen Participation nevű világszervezet is foglalkozik e körben a definiálással.<sup>11</sup> E szerint a civil társadalomnak nem csak a szervezett formák a részei, hanem az állampolgárok aktív önszerveződéseinek bármilyen formája is, mint tüntetések, bojkottok, egyéb mozgalmi tevékenységek. Ehhez képest a nonprofit szektor a társadalmi önszerveződések szervezett keretek között történő megvalósulása, mely ilyen értelemben, szűkebb, mint a civil társadalom. Az elnyomó rendszerekben, országokban – pl. Kelet-Európában 1989 előtt vagy számos volt gyarmati országban – lehet erős a civil társadalom, de gyenge a nonprofit szektor. Az erős nonprofit szektor a stabil demokráciákban válhat csak az erős civil társadalom kifejezőjévé. Ezzel magyarázható az, hogy az EU-ban inkább intézményi központú megközelítést kap a civil társadalom értelmezése is.

Ezt támasztja alá a strukturális-operacionális definíció, mely a civil szervezetek vagy civil szektor elnevezést azokra az intézményekre használja, melyek az alábbi kritériumoknak megfelelnek:

- szervezetek, azaz stabil szervezeti struktúrájuk van, függetlenné teszi attól, hogy jogszabály rendelkezéseinek megfelelően jöttek-e létre, és hogy az adott jogrendszer szerint nyilvántartásba vették-e őket;
- nyereségelosztás tilalma (azaz a szervezetnek nem a nyereségszerzés az elsődleges célja);
- nem részei az állami intézményrendszernek;
- belső irányításra képesek (alapvetően ők irányítják belső tevékenységüket, önkormányzati elven működnek);
- tevékenységükre az önkéntes munka jellemző (tehát nem beszélhetünk jogszabályi kötelezettség teljesítéséről).

Ha ezeket a kritériumokat megvizsgáljuk, akkor szintén az előbbi következtetésre jutunk, nevezetesen, hogy a civil szervezet abban különbözik a civil társadalomtól, hogy az előbbibe csak a civil társadalom kollektív és szervezett formái tartoznak, tehát a civil társadalom egy tágabb, míg a civil szervezet, civil szektor, egy szűkebb fogalmi kategória.<sup>12</sup>

Hasonlóan vélekedik Jagasics Béla és Helmut Anheier, akik szerint a civil társadalom nem csak szervezett formákat foglal magába, hanem sajátos magatartásformákat, értékeket is.<sup>13</sup>

Magyarországon 2001-2002 között készült el egy átfogó analízis a civil szektorról,<sup>14</sup> amelyben a következőképpen foglalták össze a civil társadalmat jellemző kritériumokat:

<sup>11</sup> <http://www.civicus.org/about-us-125/brief-history> Letöltés ideje: 2014. 12. 16.

<sup>12</sup> Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List: A civil társadalom világnézetben Civitas Egyesület, Budapest, 2003 15-17. o

<sup>13</sup> Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier: Szektor születik II. összefoglaló egy nemzetközi nonprofit kutatás második szakaszáról Civitas Egyesület, Budapest, 1999

<sup>14</sup> Bíró Endre: Nonprofit szektor analízis: civil szervezetek jogi környezete Magyarországon. Budapest 2002.

- a civil társadalmat alkotó szervezetek, személyegyesülések speciális szabály mentén jönnek létre, és létrejöttük, működésük tekintetében a többi intézményrendszerrel jól elkülöníthetőek;
- az állam és a magánszféra között helyezkedik el, azokkal nem azonosítható, de az együttműködés közöttük egyértelműen megállapítható;
- létezésének elvi alapjait az állampolgári jogok érvényesítése jelenti;
- rendeltetése az általa képviselt személyek érdekeinek bemutatása az állammal szemben.

Ha ezeket a szempontokat összegezzük, akkor megállapíthatjuk, hogy a legtágabb fogalmi kategóriáról van szó, hiszen a civil társadalom körébe tartoznak mindazok az állampolgárok által, nem kormányzati hatásra létrehozott szerveződések, képződmények, melyek az államtól jól elhatárolhatóak. A civil társadalom egyben a demokrácia fontos jellemzője is, hiszen a civil megmozdulás, állampolgári részvétel erősíti a demokráciát. Ezért van szükség tulajdonképpen a demokratikus országokban erre a szektorra, mert a társadalmat érintő fontos kérdéseket összegzi, megfogalmazza, az érdekeket megpróbálja összefogni, és érvényesíteni, vagy kifejezésre juttatni az állammal szemben. Tehát egy modern, erős demokratikus államban nélkülözhetetlen egy erős civil társadalom, amelynek megmozdulásait, magatartásait a nemzet jogalkotói csakis a legszükségesebb mértékben korlátozzák.

## 2. Nem kormányzati szervezetek

A *nem kormányzati szervezetek* (NGO – Non Government Organization) szempontjából történő fogalmi megközelítés is igen elterjedt a civil társadalmat leíró kísérletekben. A nem kormányzati szervezetek, mint a civil társadalom egyre elismertebb szereplői, és mint a demokratikus intézményrendszer értékes segítői, egyben az európai uniós intézmények és más nemzetközi szervezetek<sup>15</sup> fő partnerei is. Ugyanis a gazdasági folyamatok, és az EU felépítéséből adódó negatívumok egyre inkább előtérbe helyezték a civil társadalommal való együttműködés fontosságát. Ennek okai egyrészt a demokratikus veszteség, amely abból adódik, hogy az Unió felépítése nagyon szerteágazó, és nem képes valamennyi érdeket képviselni. Másrészt a legitimitáció, az EU intézményeinek korlátozott humán erőforrása, információk nehéz áramlása az európai uniós állampolgárok felé, valamint a jóléti szolgáltatások biztosításának a problémái.<sup>16</sup> A nem kormányzati szervezetek azonban rendelkeznek olyan tulajdonságokkal, melyekkel nagyban hozzájárulhatnak a demokrácia és a civil társadalom fejlődéséhez.

A nem kormányzati szervezetek fogalomnak a körülírásában sincs konszenzus. A szakirodalomban általában két alapvető kritérium található a nem kormányzati szervek megfogalmazásában: egyrészt, hogy magánszemélyek vagy magánkollektívák által szabadon alkotott csoport, másrészt haszonszerzési célokat

<sup>15</sup> Weller Mónika : A nem kormányzati szervezetek szerepe az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten. Acta Humana No. 21/1995., 45. o.

<sup>16</sup> Arató Krisztina: A civil szervezetek és az Európai Unió. Civil szemle 4. 102-131. o.

elsődlegesen nem követ. Az angolszász szakirodalom szerint azok a nem állami szervezetek tartoznak ide, amelyek a társadalom érdekében fejtik ki alapvetően nem nyereségorientált, nonprofit tevékenységüket (alapítványok, egyesületek, közhasznú szervezetek, önkormányzati társulások etc.), kiegészítve az önkéntesség kritériumával.<sup>17</sup>

Az Európai Bizottság 1997-ben az Európában működő önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről szóló közleményében meghatározta az *önkéntes szervezeteket* jellemző, alábbi szempontokat:<sup>18</sup>

- minimális formalizáltság vagy intézményesültség;
- profit felosztásának tilalma;
- függetlenség (különösképpen a kormányzattól és egyéb állami hatóságoktól);
- érdekmentes vezetés (a személyes nyereségvágy kizárása a szervezet alapvető céljai vagy tevékenységének alapvető jellemzői közül);
- közösségi szférában működés, és legalább részben a közjó szolgálata a tevékenység során.

A szervezetek által ellátott funkciók szerint az önkéntes szervezetek típusait a következőkben határozta meg:

- szolgáltatást nyújtó;
- érdekképviselői;
- önszolgáltató vagy kölcsönösen segítséget nyújtó;
- forrás és forráselosztást koordináló szervezetek.

A Gazdasági és Szociális Bizottság korábban idézett 1999 szeptemberi véleményében<sup>19</sup> az NGO fogalmát úgy definiálta, mint az egyéneket egy közös ügy szolgálatára összefogó szervezetet. Tehát ezen szervezetek által végzett tevékenységeket, illetve a szervezetek céljait helyezte középpontba, és ilyennek titulálta a környezetvédelmi és az emberi jogokat védő szervezeteket, a fogyasztóvédelmi szövetségeket, a karitatív szervezeteket, vagy az oktatási és képzési szervezeteket. Az így meghatározott NGO-kat megkülönböztette az ún. bázisszervezetektől, azoktól, amelyek a társadalomban alulról szerveződve jönnek létre és a tagjaikat érintő célokat követnek. Ide sorolta azokat a szervezeteket, amelyek közvetítésével a polgárok részt vesznek a helyi életben.

A korábban már felsorolt okok miatt az Európai Unió Bizottságának határozott törekvése volt, hogy szorosabb kapcsolatot teremtsen az állampolgárok és az Unió szervezetei között. Ennek keretében bocsátották vitára 2000 januárjában azt a dokumentumtervezetet, mely a „A Bizottság és a nem-kormányzati szervezetek: szorosabb partneri kapcsolatok kiépítése”<sup>20</sup> címet viselte.

<sup>17</sup> Kákai László: Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon Pécs, 2009 12. o.

<sup>18</sup> Commission of the European Communities, Brussels 06.06.1997. COM (97) 241 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0241&from=EN> letöltés ideje: 2015. 06. 05. Nem hivatalos fordításban ld.: Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. Európa Ház, Budapest. 1998,

<sup>19</sup> Ld. 8. lábjegyzet

<sup>20</sup> Európai Közösség Bizottsága (2000) Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek: Szorosabb partneri kapcsolat, Bizottsági Vitaanyag. (Commission Discussion Paper "The Commission and Non-governmental Organisations: Building Stronger Partnership", COM (2000) 11

A vitaanyag elsősorban az úgynevezett "harmadik szektor" szereplőivel foglalkozott, vagyis azokkal, amelyek nem kormányzati és nem gazdasági szervezetek. Javaslatokat tett az Európai Unió és a civil szervezetek együttműködésére, továbbfejlesztésére.

A GSZB a nem kormányzati szervezetek közös jellemzőit az alábbiakban foglalta össze:

- e szervezeteket nem a személyes haszonszerzés céljából hozzák létre (végezhetnek ugyan jövedelemszerző tevékenységet, a profit vagy többlet nem kerül felosztásra a tagok vagy a vezetőség körében);
- önkéntes alapon szerveződnek, és általában önkéntesek is dolgoznak a szervezetben;
- szervezett formájuk és bizonyos mértékű intézményesültségük megkülönbözteti az informális és ad hoc társaságoktól (általában rendelkeznek alapító okirattal vagy más, a szervezet célját és tevékenységi körét meghatározó dokumentummal);
- elszámolással tartoznak tagjaik és támogatóik felé;
- függetlenek a kormánytól és más állami intézményektől, a politikai pártoktól vagy gazdálkodó szervezetektől;
- törekvéseikben és értékrendszerükben nem öncélúak (céljuk, hogy a nyilvánosság előtt a társadalmi jólétért egy szűkebb csoport, vagy az egész közösség érdekében működjenek; nem képviselik tagjaik gazdasági vagy személyes érdekeit).

Amennyiben összevetjük a fent említett kritériumokat, azt mondhatjuk, hogy a nem kormányzati szervezetek az állami, kormányzati szférától jól elkülöníthető, önkéntesen, jogszabályi keretek között létrehozott azon szervezetek, melyek tevékenysége elsősorban az általa összefogott egyének érdekeit meghatározó közös ügy szolgálata, hozzájárulva ezzel az erősebb demokrácia kialakulásához. Tehát mind a civil társadalom, mind pedig az NGO-k az állampolgárok képviseléséhez járulnak hozzá a politikai hatalommal szemben, és e két szektor között a legfontosabb különbség, hogy míg az NGO-k szervezett keretek között működnek, addig a civil társadalom egy ad hoc jellegű szerveződést is magába foglalhat. Azt biztosan állíthatjuk, hogy ezek a fogalom-meghatározások inkább a demokráciával, annak erősítésével összefüggésben használatosak leginkább, e szervezetek jelentősége a politikai életben való részvétel, a demokrácia kiteljesítésében, erősítésében ragadható meg. Véleményem szerint ebbe a szektorba nem tartoznak bele a nonprofit gazdasági társaságok, hiszen elsődleges céljuk a gazdasági tevékenység végzése, nem pedig az általa képviselt érdekek közvetítése az állam felé, és ezáltal a kormányzásba való részvétel, és a demokrácia erősítése.

### 3. Nonprofit elméletek és kategorizálások

A nonprofit elméletek arra keresik a választ, hogy melyek lehetnek azok a kiváltó okok, amelyekre tekintettel létrejöttek a kormányzattól és a gazdaságtól is független nonprofit szervezetek. Ezek az elméletek több ilyen okot vázolnak, mint:<sup>21</sup>

- a nonprofit szolgáltatások a kielégítetlen piaci szükségletekre jönnek létre;
- közjavak kormányzati elosztásának elégtelensége hozza létre a korrekciós jellegű, kiegészítő nonprofit közszolgáltatásokat;
- az állami források kiegészítése és kiteljesítése közjavak előállítására által a magánszférában;
- állampolgári, fogyasztói érdekvédelem, jogvédelem kereteinek biztosítása;
- az öntevékenység, az önszolgálat, a szolidaritás, az emberi értékek kifejeződésének és gyakorlásának intézményesülése;
- a demokrácia, a politikai életben való részvétel elvének kiteljesítése, gyakorlása.

A nemzetközi irodalomban a legelfogadottabb nonprofit fogalom az amerikai szóhasználatból ered, melyet a XIX. században vezettek be abból a célból, hogy az állami szférát megkülönböztessék a magánszférától, hiszen addig a jótékony szervezeteket a közéleti szektor részének tekintették. Az elterjedése Nyugat – Európában a nyolcvanas évek közepére tehető, míg Magyarországon ez egybeesik a civil szervezetek rohamos kialakulásával, tehát a kilencvenes évek elejével.

A nonprofit definíciót a Baltimore-i John Egyetem nemzetközi összehasonlító projektje<sup>22</sup> dolgozta ki, amely létező statisztikai osztályozásokon alapuló, egy tevékenységi, és alanyi főcsoportokra rendszerezett meghatározás. E kutatás szerint a nonprofit szervezet ismérvei a következők:

- intézményesültség (nem háztartás szintű szervezet);
- kormányzattól független szervezet (nem állami), amelyben a legfontosabb, hogy ideológiailag elszeparált legyen az államtól>
- önkormányzó, önkormányzattal rendelkező szervezet>
- elsősorban nem nyereségorientált szervezet, valamint a profit szétosztásának a tilalma a tagok között;
- önkéntesség, egyrészt abból a megközelítésből, hogy önkéntesekkel dolgozik együtt, másrészt, a szabad csatlakozás lehetőségének biztosítása az adott szervezethez.

A *nonprofit szervezet* fogalmát még az alábbi megközelítésekben is tárgyalja a szakirodalom.

<sup>21</sup> Kondorosy Ferenc: Civil társadalom Magyarországon című könyve alapján. (Politika + Kultúra Alapítvány, Budapest. 1998., 49-76. o.)

<sup>22</sup> Lester m. Salamon, Helmut K. Anheier: Working Papers of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project 1996 [http://adm-cf.com/jhu/pdfs/CNP\\_Working\\_Papers/CNP\\_WP19.pdf](http://adm-cf.com/jhu/pdfs/CNP_Working_Papers/CNP_WP19.pdf) Letöltés ideje: 2014. 10. 31.

A *szervezeti* megközelítés szerint a "nonprofit szektort az alapítványok és egyesületek – illetve a közhasznú társaságok, köztestületek és közalapítványok összessége alkotja".<sup>23</sup>

*Jogi* megközelítésben<sup>24</sup> nonprofit szektor a személyegyesülésekből (egyesületek), célvagyont működtető személyegyesülésekből (önkéntes kölcsönös biztosító pénztár), célvagyont működtető szervezetekből (alapítvány, közalapítvány), továbbá a közcélú vállalkozó nonprofit szervezetekből (közhasznú társaság) áll össze.

*Funkcionális* megközelítésben azt mondhatjuk, hogy egyes funkciókban a nonprofit szektor átfedésben működik az állammal (újraelosztás, humán szolgáltatás), bizonyos funkciókat pedig önállóan lát el (érdekartikuláció és érdekvédelem), továbbiakat viszont az üzleti szektorral vagy a háztartásokkal és a magánélet területeivel közösen végez (csoportos kielégítetlen szükségletek, önszabályozás).<sup>25</sup>

*Tudati, gondolati* meghatározás lehet a közösségélményen, összetartozási tudaton, a más szektoroktól történő megkülönböztetésen alapuló definíció. Lényegi eleme az a tudatos elhatárolódás, amely a nonprofit szektor szervezeteit az állami, az üzleti és a magánszférától megkülönbözteti. A nonprofit szektor e felosztás alapján jellemezhető tudata Gyórfy Gábor szerint Magyarországon nem elég erős ahhoz, hogy szektorszintű szervezőerő legyen. Következik ez abból, hogy "a szervezeteknek elsősorban szakmai identitásuk van, a nonprofit szervezeti formát szakmai céljaik elérése optimális eszközének tekintik. Nem tudatosul bennük – mert nem ismerik fel – a nonprofit szervezetek közötti érdekközösséget, így el sem juthatnak a közös cselekvés gondolatáig".<sup>26</sup>

A gyakorlatban valóban az tapasztalható, hogy a civil szervezetek nem működnek együtt, nem ismerték még fel ezt a lehetőséget, illetve ennek előnyeit. A legfőbb oka ennek az lehet, hogy ezen szervezetek többsége kicsi közösség, akiket csupán a lelkesedés hajt, és az egyesület szervezeti mivoltával csakis annyira foglalkoznak, hogy pályázatokon részt tudjanak venni. Ezt támasztja alá az, hogy 1998-ban a nonprofit szektor bevétele 220 milliárd forint volt, amit 55 ezer szervezet<sup>27</sup> mondhatott magáénak úgy, hogy a bevétel 90%-án az akkori nonprofit szervezetek közül mindössze 5 ezer osztozott. Ez azt is jelentette, hogy a nonprofit szervezetek harmadának éves bevétele nem haladta meg az ötvétezer forintot, másik harmadának pedig az 500 ezer forintot.

Jelenlegi statisztikai adatok<sup>28</sup> azt mutatják, hogy a szektor bevételei évről évre nőnek, azonban a szervezetek közötti eloszlás még mindig nagyon egyenetlen, ami az együttműködéssel javítható lehetne. Ez irányú törekvés már elindult Magyarországon a Civil Információs Centrumok felállításával, mely az új Civil

<sup>23</sup> Gyórfy Gábor: A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest, 1995. 1920. o.

<sup>24</sup> Sík László: A nonprofit szervezetek jogi szabályozásának egyes kérdései. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest, 1995. 27. o.

<sup>25</sup> Gyórfy i.m. 19–20. o.

<sup>26</sup> Sík i.m. 27. o.

<sup>27</sup> [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qvd001b.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qvd001b.html) letöltés ideje: 2014. 10. 31.

<sup>28</sup> [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qpg005a.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg005a.html) letöltés ideje: 2014. 12. 15.



törvénnyel egyidejűleg került bevezetésre.<sup>29</sup> A társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter működteti a Civil Információs Centrumok hálózatát, melynek elsődleges feladata a civil szakmai ismeretek terjesztése, tanácsadói szolgáltatás nyújtása, együttműködés erősítése, elősegítése a szektoron belül. Legfőbb célja, hogy a civil szektor minél hatékonyabban tudja ellátni feladatát. A Civil Információs Centrumok működése azonban nem hosszú életű, ezért sem lehet még hatékonynak mondani. A feladatok ellátását pályázat útján lehet betölteni. Az erre vonatkozó első pályázati kiírás a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által 2012 áprilisában történt meg, és a beküldött pályázatok elbírálási határideje 2012. május 12. napja volt. A pályázaton nyert civil szervezetek az elnyert címet 2012. július 01. napjától 2014. december 31. napjáig használhatják. Azonban létrehozataluk nem volt kötelező július első napjától, volt, ahol ez az időpont későbbre esett.<sup>30</sup> Az országban 19 megyeszékhelyen és a fővárosban került létesítésre ilyen szakmai-tanácsadó centrum. 2015 évtől kezdődő működés ellátására azonban a pályázati kiírás még nem található meg a közösségi oldalakon.

A *működés belső sajátosságai, jellemzői* alapján is körülírhatók a nonprofit szervezetek. E meghatározás szerint a nonprofit szervezetet az identitása, a stratégiája, az emberi tényezői, a kialakult szervezeti és tevékenységi struktúrák, illetve szervezeti eljárások, a működtetés módja, az irányítás és vezetés technikái is megkülönböztetik a más típusú társadalmi-gazdasági szervezetcsoportoktól.<sup>31</sup> Legjobban talán a KSH tevékenységi szempontrendszer<sup>32</sup> mutatja, hogy ezek a szervezetek milyen tevékenységek, célok mentén jönnek létre. Elsődleges célként a kultúrát, oktatást, szociális ellátást, valamint a településfejlesztést lehet említeni. Ezekben a területeken a nonprofit szektor szerepe nagyjából azonos, és egyre nő. Az önkormányzatok és más költségvetési szervek kezdik felismerni, hogy bizonyos esetekben költséghatékonyabb, ha egyes területeken csak szervezőként tevékenykednek, és magának a feladatnak a közvetlen ellátást átadják nonprofit szervezetek számára. A költséghatékonyág mellett ez a megoldás rugalmas és innovatív, társadalmi erőforrásokat képes megmozgatni, valamint a fogyasztókat bevonja a szolgáltatásba, ellenőrzésbe. Németországban a 90-es évek végén a kórházi ellátás 40%-át, szociális ellátás 60%-át ilyen szervezetek nyújtották. Franciaországban az alap és középfokú oktatás 20%-át, bentlakásos szociális ellátás 55%-át nonprofit szervezetek szolgáltatták. De ugyanilyen elterjedt volt a közhasznú feladatok kiszervezése Olaszországban, valamint az Egyesült Államokban is.<sup>33</sup> Azóta a nonprofit szektor szerepe ezeken a területeken csak erősödött, és az természetesen Magyarországról is elmondható.

A nonprofit megjelölés a magyar jogszabályokban is előfordul, amelyet a 2006. évi IV. törvény vezetett be. Az új gazdasági társaságokról szóló törvény használta először a „nonprofit gazdasági társaság” kifejezést. Ennek következtében 2007.

<sup>29</sup> 2011. évi CLXXV törvény 51-52. §, valamint Complex Jogtár ide vonatkozó indokolása

<sup>30</sup> Például Tolna megye

<sup>31</sup> Bullain Nilda: A nonprofit szervezet, mint működő intézmény. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest, 1995. 46. o.

<sup>32</sup> [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qpg004.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg004.html) letöltés ideje: 2014. 10. 31.

<sup>33</sup> Gyórfy i.m. 3. o.

augusztus 1-től hatályba lépett a nonprofit szervezetek egyik legfontosabb jogszabályának, a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvénynek az a pontja, mely szerint nonprofit gazdasági társaságot is – amennyiben az egyéb feltételek fent állnak – közhasznúvá lehet nyilvánítani.<sup>34</sup>

Megemlíthető a 10/1997 (ÜK 12) Legfelsőbb Ügyészi utasítás, mely a „Nonprofit szervezetek ügyészségi számítógépes nyilvántartási rendszeréről” címet kapta. Az utasítás végig nonprofit szervezetekről beszél, és azt tűzi ki feladatul, hogy 1998. január 1 napjával a nonprofit szervezetek ügyészségi számítógépes nyilvántartási rendszere álljon fel, méghozzá az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen. A polgári jog nem használja és soha nem is használta a nonprofit kifejezést ezen szervezetek vonatkozásában, de láthatjuk, hogy a fogalom használata nem teljesen egyértelmű. Ebben a vonatkozásban jogi pontatlanságok jellemzik a legutóbbi időszak magyar jogalkotását. Tulajdonképpen a nonprofit kifejezést csak a gazdasági társaságokról szóló törvény használta szervezet megnevezéseként, és így eléggé megtévesztő, hogy a mindennapi szóhasználatban meg pont nem gazdasági társaságokat értünk alatta, hanem egyéb, civil társadalmi szervezeteket, mint alapítvány, egyesület, etc. A nonprofit gazdasági társaságok szabályozását jelenleg a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló törvényben (továbbiakban Ctv.) találhatjuk.<sup>35</sup>

Kuti Éva klasszikussá vált matematikai hasonlata szerint a legkisebb közös többszöröst a nonprofit szektor fogalmi elemeit kutatva nem sikerült megtalálni, ezért a „legnagyobb közös osztó” vált általánosan elfogadottá; a nonprofit jelző nem a szektor összetettségét, szervezeteinek sokféleségét tükrözi, hanem arra az egyetlen nagy közös jellemzőre utal, amellyel kapcsolatosan az érintettek között teljes az egyetértés.<sup>36</sup>

A többi jellemzővel kapcsolatosan elhatárolási, definíciós és súlyponti viták vannak, a profitszétosztás tilalma a nonprofit szektor szervezeteiben azonban nem vitatható, hiszen ezt valamennyi fogalom-meghatározás tartalmazza.

A nonprofit szervezet megnevezést használja a központi statisztikai hivatal is e szektor statisztikájának elemzésekor. Az 1994 évben megjelent – 1993 évi adatokat tartalmazó - statisztikai közlemény<sup>37</sup> a nonprofit szektor definíciójának meghatározásakor a nemzetközi gyakorlatból indul ki, és három szükséges elemet határoz meg:

- a profit szétosztásának tilalma;
- a kormánytól való függetlenség;
- intézményesültség.

Ennek a definíciónak 1993 évben az egyesületek, az egyéb társadalmi szervezetek – szövetségek, körök, klubok, társaságok, kamarák etc. –, egyházak, alapítványok, valamint az 1993 évi módosítást követően a polgári törvénykönyvben

<sup>34</sup> A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. tv. 2. § g.) pontja

<sup>35</sup> 2006. évi V. törvény 9/F. §. Beiktatta 2013. évi CCLII. törvény. Hatályos 2014. III. 15-től.

<sup>36</sup> Kuti Éva, Hívjuk talán nonprofitnak... Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1998

<sup>37</sup> Alapítványok és egyesületek. A nonprofit szektor statisztikája. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1994, Komáromi Nyomda és Kiadó Kft. 6. o.

megjelent új nonprofit formák, mint közalapítványok, köztestületek és közhasznú társaságok feleltek meg. Fontos megjegyezni, hogy ide sorolták a pártokat és politikai szervezeteket, holott a kormánytól való függetlenség, mint a nonprofit szektor definíciójának egyik eleme, eléggé vitatható ezeknél a szervezeti képződményeknél – emiatt ez később ki is került a KSH nonprofit szervezettel kapcsolatos vizsgálatának köréből. Az intézményesültség kritériuma alapján – bár nehézséget jelentett az értelmezése – csak azokat a szervezeteket vonták be a statisztikai megfigyelésbe, melyek önálló jogi személyként bejegyzett szervezetek voltak.

Az 1996-os adatokat bemutató összeállítás a nonprofit szektor jogi definíciójaként a hivatalosan bejegyzett nonprofit szervezetek regiszterében szereplő szervezeteket jelöli meg, így az alapítvány, közalapítvány, egyesület, az egyesülési jog hatálya alá tartozó egyéb társadalmi szervezet, munkáltatói, munkavállalói és szakmai érdekképviseleti szervezet, köztestület, közhasznú társaság, egyház, párt és önkéntes kölcsönös biztosítópénztár. A jogi fogalom meghatározás azonban nem esett egybe a statisztikai definícióval, mely a statisztikai megfigyelés körébe tartozó szervezeteket öleli fel, amelyből kimaradnak a pártok, az egyházak és az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak. A pártokat a már korábban jelzett aggály miatt hagyták ki a megfigyelési körből, mert a hatalom megszerzésére irányul az akaratuk, így a kormánytól nem függetlenek. Az egyházak vizsgálata hiányának indoka az volt, hogy rájuk nem vonatkozik a világi nonprofit szabályozás, míg az önkéntes kölcsönös biztosítópénztáraknál nem érvényesül a profitelosztás tilalma.<sup>38</sup> Egyébként a központi statisztikai hivatal a különböző vizsgálatok során a nonprofit szervezeteket két nagy kategóriába sorolta; az egyik ilyen csoport az alapítványok, a másik nagy csoport pedig a társas nonprofit szervezetek (ez utóbbi csoportba illik mindaz, ami nem alapítvány) volt.

A KSH által 2006-ban végzett 2005 évre vonatkozó adatfeldolgozás a nonprofit szektort tartalmi szempontból a következők szerint definiálja: minden olyan szerveződés, ahol érvényesül

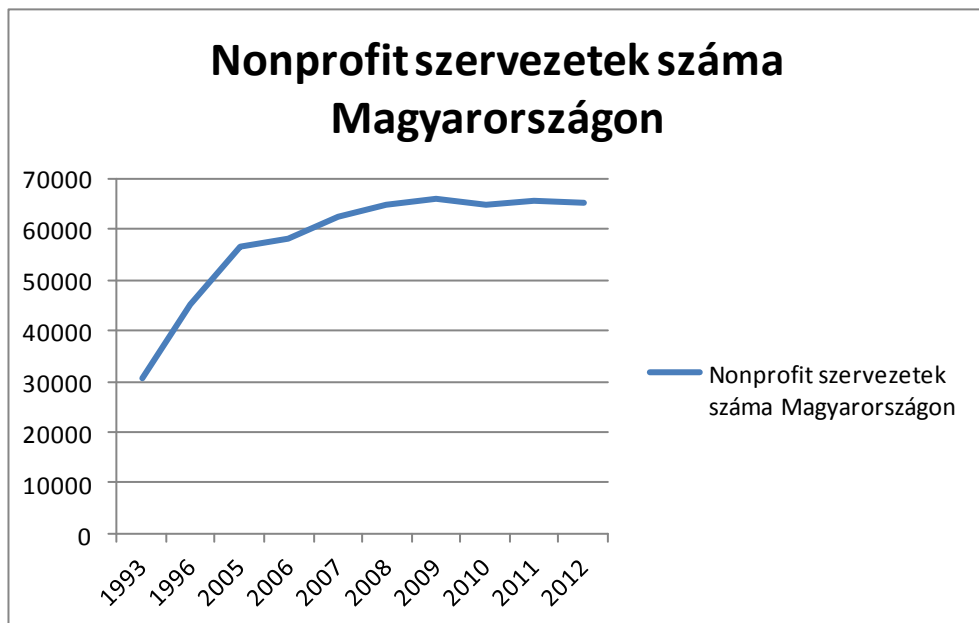
- a profitelosztás tilalma, mely szerint a szervezetet nem profittermelés vezérli, és a profit a tagok között nem osztható fel;
- a kormányzati szektortól való függetlenség, tehát ezen szervezetek nem függenek a kormányzattól, sem jogilag, sem pedig intézményesen nem tartoznak az állami szférába;
- intézményesültség, azaz önálló jogi személyiség;
- önkormányzatiság;
- öntevékenység, önkéntesség, amely azt jelenti, hogy a szervezetnek van egyfajta civil támogatottsága (pl. magánadományok, önkéntes munka).<sup>39</sup>

A nonprofit szektor gazdasági és társadalmi fontosságának mértékét három mutatóval lehet leginkább érzékeltetni. Egyrészt a létrejött szervezetek száma, másrészt ezen szervezetek bevétele, harmadrészt a foglalkoztatottak száma. 1993-tól 2008-ig ezen mutatók alapján erős növekedés volt tapasztalható, 2008 és 2012

<sup>38</sup> Nonprofit szervezetek Magyarországon. Központi Statisztikai Hivatal. 1996. Budapest, 1998 11. o.

<sup>39</sup> Nonprofit szervezetek Magyarországon. Központi Statisztikai Hivatal. Társadalmi Szolgáltatások Statisztikai Főosztály. Szociális statisztikai osztály. 2005. 2007. 28. o.

év között a növekedés mérséklődött, és 2012-ben volt egy kis visszaesés, de az is a gazdasági nonprofit szervezetek körében. 2012-ben a civil nonprofit szervezetek száma 65,3 ezer, melyből a 42,3 ezer társas nonprofit szervezet.<sup>40</sup>



A központi statisztikai hivatal a nonprofit szektoron belül elkülöníti a „klasszikus civil szervezeteket”, melyet a nonprofit szektor „alszektorának” nevez.<sup>41</sup> Ennek indoka az, hogy határozott igény mutatkozik arra, hogy ezt a szektort a teljes nonprofit szektortól elkülönítsék; ide sorolja a magánalapítványokat, valamint az egyesületeket. A teljes nonprofit szférában nyolc szervezet közül hét szervezet ebbe a klasszikus civil szektorba tartozik, tehát a nonprofit szektor legnagyobb részét teszik ki. A humán erőforrás területe az, amely vonatkozásban a szektor többi részétől lényeges eltérést mutat. A teljes nonprofit szektor mindössze 28 %-a dolgozik fizetett alkalmazottként ebben az alszektorban, viszont az önkéntes munka 94%-a ebben a szektorban realizálódik; innen adódik az „önkéntes szektor” elnevezés.

Kuti Éva 1998-ban a központi statisztikai hivatalhoz hasonló kritériumokat használt a nonprofit szektorral összefüggésben. Hangsúlyozta, hogy alapvetően negatív definíció meghatározásról van szó, hiszen azokat az elemeket próbálják e szektor kutatói megfogalmazni, amelynek mentén a nonprofit szektor más szektorok intézményeitől megkülönböztethető. A kritériumokat két csoportba sorolja, az első kulcsfontosságú elemek közé rakja azokat a kritériumokat, melyet a KSH már 1993-ben felsorolt, így a profitszétosztás tilalma, működési, szervezeti

<sup>40</sup> Statisztikai tükör i.m.

<sup>41</sup> Ez is azt támasztja alá, hogy a két fogalmat helytelen azonos megjelölésként használni.

elkülönülés a kormányzati szektortól, valamint az intézményesültség. E három elemet tartja a legfontosabb határvonalnak a piaci, kormányzati szféra elválasztásától.<sup>42</sup>

A további, kevésbé fontos elemek közé sorolja az önkéntesség, öntevékenység, civil kezdeményezés kategóriáját, közhasznúságot, közjó szolgálatát, a pártpolitikai tevékenység kizárását valamint az egyházi szervezetben zajló hitéleti tevékenység kizárását. A közhasznúság fogalma alatt azt érti, hogy a szervezetek egy tágabb közösség érdekeit szolgálják, míg a pártpolitikai tevékenység kizárása szerint nem politikai célokat követnek, nem vesznek részt például választási kampányban. Miután a szervezetek nem részei az egyházi hierarchiának, ezért fogalmazza meg az egyházi szervezetben zajló hitéleti tevékenység kizárását.<sup>43</sup>

Összefoglalva a szakirodalom kísérleteit a nonprofit szektor meghatározására, e tanulmányok a szektort három alapvető kritériummal és több részletjellemzővel írják le. A három alapvető kritérium a profitosztás tilalma, a nem kormányzati jelleg és az intézményesültség jogi személylé válási fokozata. Kiegészítő, további elemei a nonprofit szektort alkotó szervezeteknek az önkéntesség, a közjó szolgálata (közcélság, közhasznúság), a pártpolitikai és egyházi hitéleti tevékenység kizárása.<sup>44</sup> Amit még biztosan lehet állítani, hogy az állami, a kormányzati és a költségvetési szervek nem tekinthetők nonprofit szervezetnek.

Egyetértek ezzel a meghatározással, hogy a nonprofit szektort alapvető kritériumokkal, és részjellemzőkkel határozzák meg. Személy szerint azonban a pártpolitikai és egyházi hitéleti tevékenység kizárását az alapvető kritériumok közé sorolnám, hiszen ez feltétlen eleme annak, hogy az adott szervezet nonprofit szervezetnek minősüljön. Az önkéntesség és közjó szolgálata viszont csak lehetőség az adott szervezet számára, nem biztos, hogy igénybe veszi önkéntesek munkáját, adományokat, illetve az sem biztos, hogy közhasznú tevékenységet folytat. Az önkéntességgel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy ez nem vonatkozik a létrehozás önkéntességére, nevezetesen itt ez a kritérium nem az önkéntes létrehozást jelenti, hanem önkéntesek alkalmazását, adományok igénybevitelét egyes nonprofit szervezetben, valamint az önkéntes csatlakozás lehetőségét. Az önkéntes létrehozás, mint a létesítés szabadságára vonatkozó alapelvet<sup>45</sup> minden jogi személy számára biztosítani kell.<sup>46</sup> Itt megemlíteném külön a nonprofit gazdasági társaságot, amelyet ebbe a szektorba lehet belefoglalni.<sup>47</sup> Bár a KSH a nonprofit gazdasági társaságokat<sup>48</sup> nem csak ebben a szektorban veszi

<sup>42</sup> Kuti i.m. 9. o.

<sup>43</sup> Kuti i.m. 13-15 o.

<sup>44</sup> Kuti i.m. 14. o.

<sup>45</sup> 2013. évi V. törvény 3:4. §

<sup>46</sup> Kivéve az államot, hiszen az is jogi személynek minősül. 2013. évi V. törvény 3:405§. (1) bekezdése

<sup>47</sup> Ezt támasztja alá a KSH nonprofit szektorja alá tarozó megfigyelési egység is; a nonprofit szervezetek statisztikai definíciójába tartozó szervezetek: a magán- és közalapítványok, az egyesületek, az egyesülések, az érdekképviseletek és szakszervezetek, a köztestületek, a közhasznú társaságok (2010-ig létezett ez a jogi forma), nonprofit gazdasági társaságok, szociális szövetkezetek, valamint a nonprofit szervezetek által alapított intézmények.

[http://www.ksh.hu/apps/meta.objektum?p\\_lang=HU&p\\_menu\\_id=110&p\\_almenu\\_id=104&p\\_ot\\_id=100&p\\_obj\\_id=QPG&p\\_session\\_id=54396675](http://www.ksh.hu/apps/meta.objektum?p_lang=HU&p_menu_id=110&p_almenu_id=104&p_ot_id=100&p_obj_id=QPG&p_session_id=54396675) letöltés ideje: 2014. november 13.

<sup>48</sup> Ctv. 9/F. §

számításba, hanem a gazdasági társaságok mutatóinak felmérésekor is, ezért megtévesztő lehet. De ha a működési vizsgálat körét megnézzük, akkor láthatjuk, hogy a nonprofit gazdasági szervezetek ebbe a szektorba tartoznak.

A nem kormányzati szervek megfogalmazás és a nonprofit szervezetek meghatározásának elhatárolását is akként jelölném meg, hogy az elnevezés függ attól, hogy milyen összefüggésben szeretnénk használni az adott definíciót. Míg az NGO a kormányzati szektortól való elkülönítést hangsúlyozza, addig a nonprofit jelző a profitszétoztás tilalmát, valamint ezen szervezetek által végzett tevékenységet erősíti. Én a két szektor közötti megkülönböztetést pusztán ebben látom, hiszen valamennyi kritérium mindkét szektorra egyaránt elmondható. Tehát a szektor elnevezésnek használata attól függ, hogy melyik aspektusból kerül megemlítésre.

#### 4. Harmadik szektor

Meg kell még említeni a harmadik szektor meghatározást, hiszen ezzel az elnevezéssel is találkozhatunk mind a tudományban, mind pedig a hétköznapi életben.

Csehi Zoltán szerint a harmadik szektor nem azonos a nonprofit szektoral, a harmadik szektor egy sokkal szélesebb kört fog át.<sup>49</sup>

Találhatunk olyan megközelítéseket, melyben a két szektort teljesen azonosítják egymással, például Kuti Éva és Marschall Miklós szerkesztésében megjelenő tanulmány<sup>50</sup> a kettő fogalmat egyként kezeli.

Hasonlóképpen kezeli a két fogalmat Harsányi László, aki Harmadik szektor című tanulmányában<sup>51</sup> a két fogalmat felváltva használja, és nem tesz aközött különbséget. Véleményem szerint a harmadik szektor azonos a nem kormányzati szervek összességével, és ezt a fogalmat politikai megközelítésből lehetne használni, amikor is külön beszélhetünk a kormányról, az üzleti szféráról, és a harmadik szektorról.

#### 5. Civil szektor

Miután politikai, statisztikai, társadalmi megközelítésből már kialakult gyűjtőfogalmakat használtak a korábban említett szervezetekre, éppen itt volt az ideje, hogy jogi szempontból is életre hívjunk egy új fogalmi kategóriát. A mai értelemben vett civil szervezetekre eddig nem volt gyűjtőfogalom, az egyesületeket nagyon sokáig a társadalmi szervezet elnevezéssel azonosították, így a jogalkotók is érezték az egyesülettel kapcsolatos elnevezés, jogi meghatározás hiányát. Ezért

<sup>49</sup> Csehi Zoltán: *A civil társadalom szervezetinek joga Magyarországon*, Gondolat Kiadó Budapest, 2007. 13. o.

<sup>50</sup> Esély Társadalom és szociálpolitikai folyóirat, 1991/1. 61-69.o. Kuti Éva – Marschall Miklós: *A nonprofit szektor fogalma*.

<sup>51</sup> [http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/harsanyi\\_laszlo\\_-\\_a\\_harmadik\\_szektor.pdf](http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/harsanyi_laszlo_-_a_harmadik_szektor.pdf)  
letöltés ideje: 2014. 10. 31.

is tűzték ki célul a jelenleg hatályban lévő Civil Törvény<sup>52</sup> elfogadása előtt, hogy az új Civil Törvény egyik legfontosabb feladata legyen a civil szervezet fogalmának definiálása. A KSH felmérései is a fogalom hiányát támasztották alá, hiszen a nonprofit szektoron belül a civil szervezeteket alszektornak nevezték.<sup>53</sup> A hatályos jogrendszerben nincs olyan általánosan elfogadott, rögzített meghatározás, amely a civil szervezet fogalmát definiálná, noha a mindennapi élet során az erre vonatkozó igény egyértelműen megmutatkozott. A definíció értelmezési kerete különböző körülményektől függően változott, ezért gyakran jogalkalmazási-jogértelmezési problémához vezetett. Így egyértelmű volt a civil szféra részéről, hogy a sokszor meghatározhatatlan tartalmú társadalmi szervezet helyett új, tartalmában is különböző gyűjtőfogalmat, a civil szervezet elnevezést használja. A jelenleg hatályos Civil Törvény szerint a civil szervezet a civil társaság, az egyesület – a párt, szakszervezet és kölcsönös biztosítópénztár kivételével –, valamint az alapítvány – a közalapítvány és pártalapítvány kivételével.<sup>54</sup> Fogalmi meghatározást sem a Civil Törvény, sem az indoklás, sem pedig a szakirodalom nem ad. Miután a jogalkotó a civil szervezet elnevezést meghatározott jogi szervezeti formákra használja, nem is biztos, hogy szükséges a meghatározása, mint külön fogalom, hiszen eléggé kevés szervezetet ölel fel. Amennyiben a korábbi társadalmi szervezeteknek is lett volna egy taxatív felsorolása, nem okozott volna ilyen nagy problémát a jogalkalmazók számára.

A civil szervezet kritériumait az alábbiakban tudnám összefoglalni:

- profitszétosztás tilalma, és a gazdasági tevékenység végzésnek kizárása teljesen, vagy elsődlegesen;
- szerződés, alapszabály, vagy alapító okirat alapján jönnek létre, szervezett keretek között működnek;
- pártpolitikai, egyházi tevékenység kizárása;
- céljuk a civilek, polgárok életének megkönnyítése, segítése, jobbá tétele bármely társadalmi területen.

Ha nem jogi szervezeti megközelítésből nézzük a civil szervezeteket, akkor a következőképpen tudnám jellemezni. Megmutatja, hogy az emberek, mint civilek, hogyan vehetik kézbe saját környezetük jobbá tételét, olyan ügyeket, célokat szolgálva, amelyek bár társadalmunk fontos részét képezik – hiszen olykor állami, önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatok elvégzéséről van szó – mégsem jut elég idő, figyelem, szándék rájuk. Legtöbbször elhivatottságból, a változtatás, a segítség erős szándékától vezérelve hoznak létre ilyen szervezeteket, és kevés pénzből, tenni akarásból táplálkozva, nonprofit, azaz haszonszerzési cél nélkül léteznek.

Összehasonlítva a nonprofit szektorral, megállapítható, hogy a nonprofit szektornak egy részét képezik csak a civil szervezetek, tehát valamennyi civil szervezet nonprofit, de nem valamennyi nonprofit szervezet lesz civil. Ebből következik, hogy a civil szervezetekre helyesen alkalmazható a nonprofit elnevezés,

<sup>52</sup> 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (továbbiakban Civil Törvény)

<sup>53</sup> Ld. 15. o.

<sup>54</sup> Civil Törvény 2. § 6. pontja

azonban fordítva vigyáznunk kell, hiszen csak kevés nonprofit szervezetet hívhatunk egyben civil szervezetnek is. A civil szervezet meghatározást a jogi megközelítés hívta életre, ezt a megfogalmazást, vagy inkább gyűjtőfogalmat, ezen megközelítésből lehetne használni.

## 6. Közhasznú szervezet

Szükséges górcső alá vetni a közhasznúságot, mint jelzót, melyet 1997. utolsó parlamenti munkanapján fogadott el az Országgyűlés a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvénnyel (továbbiakban Kszt.). Ezzel megszületett a „közhasznú” terminológia, sőt, a törvény különbséget tett közhasznú és kiemelkedően közhasznú szervezet között. Ez a jogállás egyrészt jogokat, másrészt kötelezettségeket tartalmazott. Jogosultságnak nevezhetjük az állami támogatáshoz való jogot, kötelezettségnek pedig az átlátható közhasznúsági feltételeknek való elégtételt a civil szervezetek részéről. A civil szervezetek körében ekkor bekövetkezett robbanásszerű növekedés<sup>55</sup> – ekkor már ötmillió körüli szervezetről beszélünk, 250 milliárd forintos bevétellel – halaszthatatlanná tette a törvényi keretek megváltoztatását. Az időközben végbement gazdasági és társadalmi változások messzemenően hatással voltak a civil társadalomra. Már eddig is többféle jelzót használtak a szóban forgó szervezetekre: civil, nonprofit, közhasznú. A közhasznú jelző egyesítette magában a szektor társadalmi megítélését, és a gazdálkodást is, de közhasznú jelzót csak az a nonprofit szervezet használhatott, aki a Kszt. hatálya alá bejelentkező, annak a következményeivel élő szervezet volt.<sup>56</sup>

A Kszt. azonban nem fogta át az egész nonprofit szektor gazdálkodását, működését, kedvezményeit, hanem megelégedett azzal, hogy a civil szféra keretein belül egyfajta minősítési rendszert vezetett be, amely tulajdonképpen kiegészítette a szektor eddigi szabályozását. A működési szabályokat továbbra is külön jogszabályok határozták meg. Nemes András a következőképpen fogalmazta meg a Kszt. lényegét egy mondatban: „A törvény meghatározott szervezetek számára lehetőséget biztosít arra, hogy bizonyos többletkövetelmények – önkéntes elhatározásuk alapján történő – teljesítése esetén, kérelmükre, többletkedvezményre jogosító szervezeti státuszt szerezhessenek.”<sup>57</sup>

Az új Civil törvény új közhasznúsági fogalmat vezetett be, mely a korábitól lényeges eltéréseket tartalmaz. Az új közhasznúsági jogállás nem a törvényben rögzített tevékenységi listán alapul, hanem a közfeladat fogalmára épül. Minden

<sup>55</sup> Az alapítvány intézménye 1987-ben került vissza a Polgári Törvénykönyvbe, az 1989 évi egyesületi törvény az egyesülési jognak nyitott szabad szervezkedési lehetőséget, 1993 óta ismertek olyan új típusú szervezetek, mint a közalapítvány, köztisztület.

<sup>56</sup> Ebben az időszakban egyébként több olyan jogszabály is született, mely a közcélú szektor működését kívánta megerősíteni. Ezek közül kiemelném a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerint történő 1%-os felajánlását a közhasznú szervezet részére, mely az 1996. évi CXXVI. törvényben, az úgynevezett 1%-os adófelajánlási törvényben került szabályozásra.

<sup>57</sup> Nemes András: A közhasznú szervezetekről szóló törvényről (egy bővített mondatban) Acta Humana 1998 N 31. 77. o.



olyan tevékenység közhasznú, mely a létesítő okiratban (alapszabályban vagy alapító okiratban) megjelölt közfeladat teljesítését szolgálja, és ezzel hozzájárul a társadalom és az egyen közös szükségleteinek kielégítéséhez. Ezzel a jogalkotó tágra nyitotta a közhasznú tevékenységek körét, annak korlátja csupán a közfeladatok véges száma. Közfeladat<sup>58</sup> azonban csak valamely jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat (tehát nem csupán az önkormányzati törvény alapján kötelezően ellátandó feladat, hanem önkormányzati rendeletben önként vállalt feladat is) lehet, melyet az arra kötelezett állami szerv közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelmények és feltételek mellett végez.

A jogalkotó ebben az esetben nem célt, hanem feladatot jelölt meg, amely azt jelenti, hogy konkrét feladatot kell megjelölnie jogszabályi szinten az alapítóknak az alapító okiratban. Érdekes helyzet állhat elő abban az esetben, ha az alapító okiratban megjelölt jogszabályhely módosításra kerül. Véleményem szerint ez nem eredményezheti minden esetben az alapító okirat módosítását, csakis akkor, ha a megjelölt feladatot jogszabály-változtatás folytán törli a jogalkotó a közfeladatok köréből. Hiszen ekkor nem áll fenn tovább a közhasznúságnak az egyik alapvető feltétele.

A közhasznúságnak ezen kívül egyéb követelményei is vannak, egyéb feltételeknek is meg kell felelnie a szervezetnek ahhoz, hogy ezt a jelzőt viselni tudja.<sup>59</sup> A közhasznúságnak, mint szervezeti jelzőnek a széles körben történő ismertetésére jelenleg nem kerül sor, miután e területen olyan nagy változás következett be, amely nagyon sok kérdést, problémát vet fel. Ez pedig szükségessé tenné mind a korábbi, mind pedig a jelenlegi szabályozás részletes bemutatását. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy a közhasznú jelzőt nem csak civil szervezetekre használhatjuk, és nem lehet valamennyi civil szervezet közhasznú. Hiszen a civil szervezetek fogalmi köréből csak az alapítványok és egyesületek szerezhettek ilyen jogállást, e fogalmi körön kívül eső jogi személyek közül még a nonprofit gazdasági társaságok is kaphatnak közhasznúsági megjelölést, amennyiben a jogszabályban meghatározott egyéb feltételeknek megfelelnek.

## 7. Záró gondolatok

Összességében elmondható, hogy a civil szervezet kategóriájába tartozó szervezetek több gyűjtőfogalom alá tartozhatnak attól függően, hogy milyen megközelítésből kívánjuk megemlíteni ezeket a jogi személyeket. Politikai, statisztikai, gazdasági, társadalmi vagy jogi szempontból tesszük-e vizsgálat tárgyává. Az új Civil Törvény tehát lényeges újítást hozott többek között abban, hogy bevezette a civil szervezet új, jogi gyűjtőfogalmát. A jogszabályban alkalmazott új megjelölést összességében jónak tartom, amellet, hogy hiányolom a fogalmat jellemző kritériumok felsorolását. A jogalkotó azonban –nagyon helyesen – felsorolja azokat a szervezeteket, melyek ebbe a kategóriába tartoznak,

<sup>58</sup> Civil Törvény 2. § 19. pontja

<sup>59</sup> Civil Törvény 32. § (2)-(5).

így nem lesz akkora a bizonytalanság, mint a korábbi társadalmi szervezet meghatározással kapcsolatban volt tapasztalható. A szervezeti forma szerinti felsorolás elegánsan rövid, egyértelmű határokat jelöl ki, és elégtelen. Nyilvánvaló, hogy az eddig használt jelzőkön kívül jogi megközelítésből egy új gyűjtőfogalmat kellett létrehozni, hiszen a korábban ismeretes jelzők a fentebb kifejtett indokok alapján nem voltak alkalmasak arra, hogy csak azokat a szervezeteket öleljék fel, amelyeket a jogi szempontból meghatározott civil szervezet fogalom felölel.

Azt azonban megjegyezném, hogy hiába van hatályban az új Civil Törvény immáron három éve, még mindig találkozhatunk olyan nyomtatványokkal, pályázati kiírásokkal, űrlapokkal, ahol az alanyi kör meghatározásánál külön említik az alapítványt, valamint a társadalmi szervezeteket. Vannak olyan pályázati kiírások is, ahol civil szervezeteknek adnak lehetőséget támogatás igénylésére, és külön felhívják a figyelmet, hogy az egyház, és a párt nem minősül ilyen szervezetnek. Ez azt mutatja, hogy szükséges még bizonyos idő az „átállásra”, hiszen a gyűjtőfogalmat alkalmazók köre még nem minden esetben tud különbséget tenni a különböző szempontú fogalom-meghatározások között. Alkalmazásuknál tehát elsősorban mindig azt kell eldönteni, hogy milyen viszonylatban teszünk említést, próbálunk különbséget tenni, vagy alanyi kört meghatározni a jogi személyek köréből, hiszen valamennyi gyűjtőfogalom létezik, helyes, ha a megfelelő nézőpontból használjuk azokat.

---

---