

## A civil szervezetek feletti állami kontroll alakulása a reformkortól napjainkig

Kerkovits Gergely Ambrus<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Dr. Kerkovits Gergely Ambrus. Doktorandusz hallgató

<sup>1</sup>Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest

### KULCSSZAVAK

egyesületek, állami kontroll, szabad egyesülés, ügyészség törvényességi felügyelete, bírói kontroll

### KEYWORDS

NGOs, state control, freedom of association, prosecutor's supervision, judicial control

### IDÉZÉS

KERKOVITS Gergely Ambrus: A civil szervezetek feletti állami kontroll alakulása a reformkortól napjainkig. *Ember és Jog*, 2025/1-2. 53–77.

### COPYRIGHT

© Szerző(k)  
© Kiadó  
2025

Az Ember és Jog kiadója a Pro Veritate Közhasznú Egyesület. A mű a Creative Commons (CC BY-NC-ND) licenc alatt áll.  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

**Absztrakt:** A XXI. században és különösen hazánkban egyre nagyobb érdeklődés övezi a civil szervezetek tevékenységét, illetve a civil szférát érintő állami szabályozásokat. A téma érdekességét adja, hogy a civil szervezetek, amelyek elsősorban a politikán kívüli térben helyezkednek el, mégis egyre nagyobb teret kapnak a társadalmat érintő döntéshozatalban, de akár a pártpolitikában is. Emiatt felmerül a kérdés, hogy ezen szervezetek akkor politizálhatnak-e vagy sem, kell-e úgy szabályozni őket, mint a pártokat vagy inkább az állam ne avatkozzon bele a személyek szabad szervezkedésébe? Ahogy a latin mondás is tartja a történelem az élet tanítómestere, így fontosnak tartom bemutatni, hogy a múltban miként is szabályozták a civil szervezetek feletti állami kontrollt, és abból kiindulva található-e egy-két olyan elem, amit érdemes lenne megfontolni a jogalkotónak a jelenlegi szabályozásokkal kapcsolatban? Jelen tanulmányban bemutatom, hogy hogyan is változott az állami kontroll az egyesületek felett a reformkortól egészen napjainkig. Milyen változások figyelhetőek meg, és milyen megközelítéseket vagy intézkedéseket lenne érdemes alkalmazni vagy pont, hogy elkerülni a jelenlegi szabályozás kapcsán?

**Abstract:** In the 21<sup>st</sup> century, and particularly in Hungary, there is a growing interest in the activities of civil society organisations and the regulations affecting them. An interesting aspect of the subject is that civil society organisations, which are primarily located outside the political sphere, are nevertheless gaining ground in decision-making affecting society and even policy making. This raises the question as to whether or not these organisations should be allowed to play a political role, whether they should be regulated in the same way as political parties, or whether the state should not interfere in the free organisation of individuals. As the Latin proverb says, history is the teacher of life, so I think it is important to show how state control over NGOs has been regulated in the past and, on that basis, whether there are one or two elements that the legislator should consider in relation to current regulations. In this paper I will show how state control over associations has changed in Hungary from the 19<sup>th</sup> century to the present day. What changes can be observed and what approaches or measures should be taken or avoided in relation to the current regulations?

## 1. Bevezető

A tanulmányban az egyesületek feletti állami kontroll alakulását fogom bemutatni a reformkortól egészen napjainkig. Az egyesületek kapcsán nem lesznek külön érintve a közhasznú egyesületek, amelyek felett egy speciális állami ellenőrzés van. Az állami kontroll bemutatása előtt fontosnak tartom röviden alapjogi szempontól bemutatni a szabad egyesülés jogát, hogy milyen kapcsolatban áll más alapjogokkal, így, ha korlátozzák a szabad egyesülést, azzal milyen más jogokat is érintenek.

Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése rögzíti ezt a jogot miszerint: „Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.” Az Alaptörvény rögzíti tehát, hogy az egyén szabadon hozhat létre szervezeteket, illetve ahhoz szabadon is csatlakozhat. Ugyanezen szabadságjog jelenik meg a most is hatályos Civil törvényünkben is. „Az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelynek alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy másokkal szervezeteket, illetve közösségeket hozzon létre vagy azokhoz csatlakozzon.”<sup>1</sup>

Az egyesülési jogot a törvény alapján egyaránt gyakorolhatják természetes és jogi személyek, illetve az utóbbinak jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei is.<sup>2</sup> Ennek az alapjognak a címzettje a magyar állam, az állami és önkormányzati szervek, a nyilvántartást végző bíróságok és a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészség.<sup>3</sup>

Alapjogi szempontból az egyesülés joga, tartalma és funkciója szerint, politikai és kommunikációs szabadságjog.<sup>4</sup> Hajas Barnabás ezen álláspontját támasztja alá az is, hogy az Alaptörvényben is az egyesülés joga a pártokra vonatkozó szabályozással került egy cikk alá. Erre leginkább azért is kerülhetett sor, mert a pártokat is az egyesülési törvény alapján lehet létrehozni.<sup>5</sup> Itt figyelhető meg, hogy milyen szoros kapcsolat áll a pártok és az egyesületek között, azonban a különbség igenis jelentős, mert a pártokra külön törvény vonatkozik<sup>6</sup> és csak kiegészítő jelleggel használható náluk a Civiltv.<sup>7</sup>

Az alkotmánybíróság az egyesülési jog és a kommunikációs szabadság kapcsolatát 1994-ben rögzítette, hogy „a szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége, kényszermentessége ugyanis garantálja egyúttal a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is.”<sup>8</sup> Az alkotmánybíróság ebben a határozatában egy kapcsolatot mutatott be az egyesülés joga, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága között,

<sup>1</sup> 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (Civiltv.) 3. § 1) bekezdés.

<sup>2</sup> Civiltv. 3. § 2) bekezdés.

<sup>3</sup> HAJAS Barnabás: *Az egyesülési jog*. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 243.

<sup>4</sup> HAJAS *i. m.* 239.

<sup>5</sup> Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés.

<sup>6</sup> 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (Párttv.).

<sup>7</sup> Párttv. 1/A. § a) bekezdés.

<sup>8</sup> 22/1994. (IV. 16) AB határozat, ABH 1994, 127, 129.

de fontos kiemelni, hogy ezek a jogok továbbra is megállnak külön-külön és el kell őket határolni egymástól tehát nem egymás megjelenési formái.

Az egyesülés joga mellett pont ugyanabban a cikkben került rögzítésre, az Alaptörvényben, a gyülekezés szabadsága is. A korábbi jogi szakirodalomban ikerjogokként említették a gyülekezési jogot és az egyesülés jogát<sup>9</sup> és hasonlóságukat tovább erősíti, hogy alapjogi szempontból mind a kettő tartalma és funkciója szerint politikai és kommunikációs szabadságjog.<sup>10</sup> A gyülekezés és a véleménynyilvánítás szabadsága közti kapcsolatot a 30/1992. (V.26) AB határozatban<sup>11</sup> mondta ki az Alkotmánybíróság. A politikával pedig a 75/2008. (V. 29.) AB határozat<sup>12</sup> hozta kapcsolatba a gyülekezési jogot miszerint: „a mai alkotmányos demokráciákban a közterületi gyülekezések elsősorban a már kialakult vélemények, álláspontok együttes megjelenítésére, közös képviselésére szolgálnak.” A politika és a gyülekezés kapcsolatát támasztja alá az is, hogy számos párt, de politikai aktivisták is szerveztek már tüntetéseket vagy felvonulásokat.

Véleményem szerint, habár nagyon szoros a kapcsolat a két alapjog között, ami leginkább a véleménynyilvánításból ered, azonban szembeötlő különbségek vannak kettejük között. A gyülekezés joga egy ideiglenes<sup>13</sup> jellegű jog, hiszen sokkal rövidebb ideig tart, mint az egyesülés, hiszen ott egy szervezetet hoznak létre és az évekig is fennállhat. A másik nagy különbség a kettő közt, hogy a gyülekezésnek a célja a közügyek befolyásolása,<sup>14</sup> míg egy egyesület esetében a fő cél a szervezet létrehozása és meghatározott tevékenység végzése, mint az oktatás, közösségszervezés vagy akár a jogvédelem, ami nem minden esetben érinti a közügyeket. Ugyanúgy fontos kiemelni a résztvevők körét, hiszen a gyülekezési törvény értelmében<sup>15</sup> a rendezvény szervezését jogi személy vagy egyéb szervezet is végezheti, de a gyűlés vezetője és résztvevője már csak természetes személy lehet.

Az Alkotmánybíróság egyik határozatában a véleménynyilvánítás szabadságát kapcsolatba hozta a gyülekezéssel és az egyesüléssel. Az előbbinél tágabb értelemben „anyajogként” szerepel,<sup>16</sup> míg az utóbbinál a szabad egyesülés érvényre juttatja a szabad véleménynyilvánítást is.<sup>17</sup> A gyülekezés célja a véleménynyilvánítás mellett a döntéshozó szervekre való nyomásgyakorlás,<sup>18</sup> vagy befolyásolás, így egy sokkal szorosabb kapcsolat áll fenn a gyülekezés és a véleménynyilvánítás között. Az egyesülési jog pedig elsősorban a szervezet megalakítására irányul, ahogy ez az Alaptörvényben is látható. Azt, hogy ki milyen

<sup>9</sup> KOVÁCS Krisztina: *Egyesülési jog*. In JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2320.

<sup>10</sup> HAJAS *i. m.* 221.

<sup>11</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

<sup>12</sup> 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662.

<sup>13</sup> HAJAS *i. m.* 236.

<sup>14</sup> HAJAS *i. m.* 235.

<sup>15</sup> 2018. évi LV. törvény a gyülekezési jogról 3. § 3) bekezdés.

<sup>16</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

<sup>17</sup> 22/1994. (IV. 16) AB határozat, ABH 1994, 127, 129.

<sup>18</sup> HAJAS *i. m.* 223.

szervezetet kíván létrehozni az az, egyén szabad cselekvésén és szabad kibontakoztatásán múlik, illetve a véleményén is, hogy miért akarja azt létrehozni. Ugyanezt támasztja alá az is, hogy csak abban az esetben lehet megtagadni egy szervezet létrehozását, ha törvénybe ütközik,<sup>19</sup> tehát ideológiai alapon, vagy mert már van hasonló nem lehet ezt megtiltani. Tehát az egyesülés joga nem áll olyan szoros „anyai” kapcsolatban a véleménynyilvánítással, de a viszony igenis közeli. A legnagyobb különbséget a szervezeti jelleg mutatja. A szabad véleménynyilvánításhoz nem kell szervezetet létrehozni, ugyanúgy a gyülekezésnek sem előfeltétele. Az egyesülési jognak azonban pont a szervezet létrehozása a célja, habár emellett számos más alapjog is érvényesülhet.

## 2. Az egyesületekről általában

Ma már elfogadott paradigma, hogy a piacgazdaság és a demokratikus működési elvek három szektor együttműködését követelik meg: az állami, a civil és a piaci vállalkozások.<sup>20</sup> A három szereplőnek eltérőek az érdekeik. A piacnak a minél nagyobb gazdasági haszon, az államnak a gazdasági haszon mellett megjelenik az össztársadalmi haszon tehát a közjó, mint érdek, míg a civil szervezeteknél a haszon szimbolikus.<sup>21</sup> Ha a piacot nézzük, ott az az elsődleges, hogy a piaci szereplők minél nagyobb profitot termeljenek. Így, azokon a területeken, ahol a profit időigényes, vagy bizonytalan, akkor nem biztos, hogy a piaci szereplők részt vesznek benne, mint például a drága oktatásban vagy az egészségügyben.

Az állam kezdetben tartózkodott a kulturális és oktatási feladatok ellátásától, így annak biztosítása és megszervezése az egyénekre hárult. Sokáig Adam Smith<sup>22</sup> elképzelése volt a térnyerő miszerint, a „láthatatlan kéz” szabályozza a piacot, és nincs szükség az állami beavatkozásra. Az akkori liberális államfelfogás szerint az államnak a feladata az egyéni szabadságjogok biztosítása volt, és a lehető legkisebb beavatkozás, mondhatni egy minimális állam.<sup>23</sup> Így a szociális, kulturális vagy oktatási feladatokat maguknak a polgároknak kellett ellátniuk. A helyzet az első ipari forradalom végén változott meg, amikor bevezették a közegészségügyet és az oktatást.

A civil szervezetek így olyan területeken jelennek meg, ahol vagy az állam vagy a piac nem érdekelt a beavatkozásban, vagy ahol az egyesületek helyi szinten jobban tudnak segíteni. A civil szervezetek – az egyének önszerveződésének következtében – ott végeznek

<sup>19</sup> Civiltv. 3. § 4) bekezdés.

<sup>20</sup> NÉMETH Zsolt: *A civil szféra és szerepe*. In BARABÁS A. Tünde (szerk.): *Alkalmazott kriminológia*. Budapest, Akadémiai Kiadó – Ludovika Egyetemi Kiadó, 2023. 340.

<sup>21</sup> PAVLUSKA Valéria: *Marketingelméleti következtetések a civil társadalom és a civil nonprofitszervezetek természetének vizsgálatából*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2006. 209.

<sup>22</sup> SMITH, Adam: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, W. Strahan and T. Cadell, 1776. 349.

<sup>23</sup> PULSZKY Ágost: *A jog- és állambölcsészet aaptanai*. Budapest, Hoffmann és Molnár, 1885. 297. „A legtökéletesebb szervezetű állam az, amely az egyéni erők legnagyobb tömegének enged szabadságot, és a legkevesebbet veszi igénybe a rend fenntartására, amely továbbá csupán ott alkalmaz kényszert, ahol az egyéni és alárendelt társadalmi önkéntes közreműködés a tudat vagy fegyelem hiánya folytán nem eszközölheti: azért a legtökéletesebb jog is az, amely mellett a legnagyobb egyéni cselekvőség a legkisebb állami cselekvőség árán érvényesíthető.”

szerepvállalást, ahol az állam nem lát el valamilyen szolgáltatást, vagy az állami szolgáltatás mellett kínálnak alternatívát. Ilyenek például a helyi sportegyesületek, a kulturális egyesületek, vagy akár a szociális segélyezéssel a környezetvédelemmel, oktatással vagy az egészségüggyel foglalkozó civil szervezetek, de vannak még az emberi jogokra összpontosító civil szervezetek, amelyek kiállnak a társadalom kiszolgáltatott csoportjaiért, és felhívják a figyelmet az idősek, a betegek és a gyermekek nagyobb védelmének szükségességére.

## 2.1. A civil szféra fogalma és tevékenységi köre

A civil szféra definiálása, illetve bemutatása egy igen nehéz feladat, mert számos eltérő elképzelés van a definiálással kapcsolatban.<sup>24</sup> Az egyesületek kialakulásának bemutatása érdekében ismertettem a közgazdasági megközelítést, azonban egy másik értelmezést is fontosnak tartok leírni, amit a Civicus nonprofit szervezet használ. A civil társadalom egy a családon, az államon és a piacon kívüli tér, ahol az emberek a közös érdekek előmozdítása érdekében társulnak.<sup>25</sup> A tanulmány további részében ezt a fogalmat fogom érteni a civil társadalom és szervezkedés alatt, aminek leginkább az az oka, hogy a megközelítése nem közgazdasági vagy egyéb alapú, azonban utal az egyesülés jogára, azzal, hogy a társulást megemlíti, így jogi értelemben is lehet majd használni, illetve a történelmi vizsgálódás során is alkalmazható a különböző korokban.

A fogalom meghatározás mellett a tevékenységi kört is fontos meghatározni. Arató Krisztina és Mikecz Dániel álláspontja szerint 3 fő tevékenységi kört lehet meghatározni a civilek esetében, amelyek a közösségépítő funkció, a szolgáltató funkció, valamint az érdek kifejező/érdek-képviseleti/ellenőrző (*advocacy, watchdog*) funkció.<sup>26</sup> Ha jobban megvizsgáljuk a civil szférát, a szolgáltató funkció az inkább jelenik meg az alapítványok esetében, hiszen azok az állami feladatok ellátásában, mint az oktatás vagy szociális ellátás, illetve egészségügy, működnek közre. A közösségépítés-azonos érdeklődés vagy tevékenység céljából létrejött szervezetek<sup>27</sup> – az egyesületek világában jelenik meg, ami *per definitionem* érthető is, hiszen az egyesület az a tagok közössége, míg az alapítványnál a vagyon kerül a középpontba. Ebbe a körbe tehetőek a különböző kulturális vagy sportegyesületek, amelyek a közösségépítésben megjelennek. A harmadik kategória, az érdek kifejező/érdek-képviseleti/ellenőrző civil tevékenység. Ez, ami a leginkább érinti a politikát és van a leginkább hatása a társadalomra. Ide lehet sorolni a politikai tevékenységet végző civil szervezeteket, a jogvédőket, amelyek perlik az államot és az alapjogok érvényesülését mozdítják elő, de ugyanúgy ide lehet sorolni a környezetvédelemmel foglalkozó szervezeteket is. A kategorizálás ellenére azonban az sem kizárt, hogy egyszerre több funkciót is ellát egy szervezet. A legutolsó kategória egy igen különleges szerepet tölt

---

<sup>24</sup> ARATÓ Krisztina – MIKECZ Dániel: *Civil társadalom, Szociális Partnerek, társadalmi mozgalmak*. In KÖRÖSÉNYI András: (szerk): *A magyar politikai rendszer negyedszázad után*. Budapest, Osiris, 2015. 308.

<sup>25</sup> LYONS, Mark: *Measuring and Comparing Civil Societies*. *Cosmopolitan Civil Societies Journal*, 2009/1. 76.

<sup>26</sup> ARATÓ – MIKECZ *i. m.* 312.

<sup>27</sup> ARATÓ – MIKECZ *i. m.* 312.

be a jelen tanulmányban, mert ez a kategória inkább a 20. századra válik jelentőssé, azonban az azt megelőző korban az előző két kategóriába tartozó egyesületek tevékenysége is nagyban érintette a harmadik kategóriát, tehát a politikai aktivitást.

### 3. Történeti áttekintés

Annak érdekében, hogy minél tágabb képet kapjunk arról, hogy milyen is jelenleg az állam és a civil szervezetek közötti kontroll állapota, illetve, hogy milyen jogokat gyakorol az állam az egyesületek felett, szükséges egy történeti áttekintés. A civil társadalom szerveződése és az egyesületek kialakulása Magyarországon a reformkorhoz köthető, amely során a polgári átalakulás folyamatai elősegítették e struktúrák megjelenését és megerősödését.

#### 3.1. Reformkor

Mezey Barna a reformkori civil szerveződésekkel kapcsolatban úgy ír, hogy a reformkorban egyesületek sokasága adott lehetőséget a honpolgári aktivitásra.<sup>28</sup> Úgy fogalmaz, hogy a reformkorban ezek az egyesületek elsősorban nem politikai szerveződések voltak, de mégis fellelhetőek benne bujtatott módon, hiszen a hazafias elkötelezettségre, nemzeti öntudatra alapozva szerveztek programokat.<sup>29</sup> Említésre méltó, hogy a reformkorban, habár a nemzeti érzületre került a hangsúly, bujtatott politikai célja is volt ezen szerveződéseknek, mégis olyan célokat tűztek ki, amelyek még a mai napig is támogatandók lehetnek. Említeném példaként a Kisfaludy Társaságot, a Magyar Tudós Társaságot, a Magyar Természettudományi Társulatot vagy a Magyar Orvosok és Természetvizsgálók Egyesületét.

Mint látható ezek az egyesülések a tudomány és a kultúra fellendítésére alapultak meg. Voltak azonban olyan egyesülések, amelyek gazdasági célokat tűztek ki, mint a Lánchíd megépítésére szolgáló Budapesti Hídegyesület, de megjelentek a magyar ipar védelmére szolgáló egyesületek is mint a Magyar Iparegyesület, vagy a Védegylet.<sup>30</sup> Az egyesülések a szociális területen sem maradtak el, hiszen 1828-ban Brunszvik Teréz grófnő megalapította az ország első kisdédóvó intézetét, aminek következtében létrejött 1836-ban a Kisdédóvó Intézeteket Magyarországon Terjesztő Egyesület.<sup>31</sup>

Pajkossy Gábor szerint az egyesületek kialakulása és fejlődése a társadalom polgárisultságát feltételezi,<sup>32</sup> egyben a polgári társadalom megszerveződésének egyik legfontosabb formája. Keretei között szembesül a polgárság a modern fejlődés által felvetett problémákkal, és dolgoz ki rájuk megoldási, kezelési javaslatokat. Tehát mintegy a

<sup>28</sup> MEZEY Barna – GOSZTONYI Gergely: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 2020. 274.

<sup>29</sup> MEZEY – GOSZTONYI *i. m.* 274.

<sup>30</sup> MEZEY – GOSZTONYI *i. m.* 274.

<sup>31</sup> PAJKOSSY Gábor: Egyesületek a reformkori Magyarországon. *História*, 1993/2. 7.

<sup>32</sup> PAJKOSSY *i. m.* 6.

polgáriasultság egyik fokmérője.<sup>33</sup> Véleményem szerint Pajkossy Gábor meghatározása választ ad nekünk arra, hogy miért is a reformkorban alakultak ki ezek az egyesületek Magyarországon. Egyik alapfeltételük ugyanis (nevesül a tagok egyenjogúsága) polgári felfogást követel meg, ami egy feudális berendezkedésben nem képzelhető el.

Az egyesületek fejlődését a reformkorban megakasztotta a szabadságharc és az azt követő provizórium időszaka, azonban a kiegyezést követően a polgári élet újra fellendült.<sup>34</sup> A dualizmus időszaka alatt egy stabil jogrend alakult ki, nem is beszélve a kedvező gazdasági fejlődésről, amely nagymértékben hozzájárult a polgárosodáshoz, így az egyesületek számának növekedéséhez.<sup>35</sup>

### 3.2. A dualizmus korszaka

A dualizmusban nem volt törvényileg szabályozva az egyesülési jog.<sup>36</sup> A törvényi szabályozás hiányának több oka is lehetett véleményem szerint. Egy törvényi szabályozásban, ha rögzítenek valamit, az a polgárok számára garanciát jelent és azt érvényesíteni is tudják az állammal szemben. Azonban, ha törvény helyett csak rendeletekkel szabályozzák az egyesülési jogot, azt nagyon egyszerűen meg lehet változtatni. Az első fontos szabályozás 1873-ban történt egy rendeletben,<sup>37</sup> amelyben azt írták elő, hogy az egyesületek az alapszabályaikat kötelesek megküldeni a belügyminisztériumnak, amelyek csakis a láttamozást és elfogadást követően működhetnek. Az egyesületek felett, a törvényességi felügyeletet a törvényhatóságok<sup>38</sup> gyakorolták és a visszaélésekkel szemben nekik kellett fellépniük. A rendeletben az olvasható, hogy a miniszter indokolása szerint az ellenőrzés a visszaélések miatt volt fontos, amelyek veszélyeztetik az állam működését.<sup>39</sup>

Habár a dualista állam az akkori kornak megfelelő alkotmányos berendezkedéssel működött és nem igazán lehet diktatúrának tekinteni, igen erősen érzékelhető egy erős állami kontroll az egyesületek felett. A jogrend az stabil volt, habár hiányzott egy átfogó és egységes törvény az egyesülési jogról, amely kellő garanciát adott volna az egyesületeknek az állammal szemben. A hiányosságok ellenére mégis egy olyan növekedés indult meg az országban a polgári egyesülések terén, amely mindenképpen figyelemre méltó.<sup>40</sup>

---

<sup>33</sup> PAJKOSSY *i. m.* 6.

<sup>34</sup> PAJKOSSY *i. m.* 9.

<sup>35</sup> PAJKOSSY *i. m.* 9.

<sup>36</sup> VEHRER Adél: Egyesületi élet hazánkban a 19. század második felében. *Polgári Szemle*, 2022/4-6. 207.

<sup>37</sup> A m. kir. belügyminiszternek 1873. apr. 29-én 1394. sz. a. kelt, valamennyi törvényhatósághoz intézett rendelete, az egyesületek ellenőrzése tárgyában.

<sup>38</sup> 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról.

<sup>39</sup> „Azon tényezők közt, melyek alkotmányos államban a nyilvános életre kiváló befolyást gyakorolnak, alig létezik hatályosabb, mint az egyesülés, mely a közélet ébresztése és fejlesztése által azt nagy mértékben mozdítja elő, – az ezen üdvös működéssel való visszaélés azonban veszélyezteteti nem csak ezen cél elérését, de veszélyessé válhatik magára az államra is.”

<sup>40</sup> SEBESTYÉN István: Az egyesületek számbavételének módszertani problémái a történeti statisztikában. *Statisztikai Szemle*, 2003/4. 384.

Az is megállapítható, hogy feltehetően azért is volt szükség az egyesületek szigorú ellenőrzésére, mert a társadalomban igen erős volt azoknak a táborra, akik egy önálló magyar államot szerettek volna. Gondoljunk csak bele abba, hogy a dualizmus korában mindig azok a pártok alakíthattak kormányt, akik támogatták a kiegyezést, ez alól egy darab kivételt ismerünk, amely során egy hatalmas közjogi válság alakult ki, amikor a kiegyezést ellenzők nyerték meg a választást 1905-ben.

A kiegyezést ellenző magyarok mellett ugyanúgy megemlíteném a nemzetiségeket is az ország területén, akik szintén nem támogatták a dualista állam működését, mert nagyobb önállóságot követeltek maguknak. Ezen okokat figyelembe véve is lehetett szükség ezekre a rendeletekre, az állam zavartalan működésének biztosítása érdekében. Véleményem szerint az államnak igenis feladata, hogy a legitim vezetést biztosítsa és védje, így lépjen fel az ezt veszélyeztető szervezkedésekkel szemben, azonban nem szabad közben elfojtania a társadalmi érdekeket képviselő egyesületeket, amelyek így nem tudják hasznos tevékenységüket kifejezni, nem is beszélve arról, hogy így a szabad véleménynyilvánításukban is korlátozva vannak. Ezáltal az állam ellenőrzésére igenis szükség van, azonban ennek határa csakis a jogszabályok által meghatározott keretek lehetnek, hogy az ellenőrzés ne vessen gátat a civil szervezkedések eredményességének. A dualista Magyarország esetében az adott kort kell figyelembe venni és nem a mai jogfelfogás alapján végezni kizárólag az értékelést. A kiterjedt kontroll ellenére is szabadnak lehet ekkoriban mondani az egyesülést, hiszen igen nagy számban alakultak egyesületek ebben az időszakban.

A kiegyezés időszakában még számos, az egyesületek életét érintő rendeletet alkottak meg. 1874-ben egy újabb belügyminiszteri rendeletet bocsátottak ki, amelyben felhívták a törvényhatóságokat, hogy készítsenek nyilvántartást a területükön működő egyesületekről, amit meg kellett küldeniük a belügyminisztériumnak.<sup>41</sup>

1875-ben egy újabb rendeletet adott ki a belügyminisztérium, ennek az indoklási részében a miniszter úgy fogalmazott, hogy könnyíteni szeretné azon egyesületek megalakulását, amelyek szabályosan működnének.<sup>42</sup> Így ennek értelmében, amint megküldik az alapszabályukat a minisztériumnak és 40 nap után nem kapnak választ, automatikusan működhetnek. Ami egy fontos elem ebben a rendeletben, hogy már részletszabályokat is tartalmaz, így külön alapszabályt kell fogalmazni a politikai, humanisztikus, nyereszkedési, közművelődési és gazdasági egyleteknek. Nemzetiségi egylet csak, mint irodalmi és közművelődési egylet alakulhatott.<sup>43</sup> A politikai és munkásegyleteknek nem lehetett fiókegylete és nem magyar állampolgár sem lehetett tag

<sup>41</sup> A m. kir. belügyministernek 1874. marc. 1-én 773. sz. a. valamennyi törvényhatóságához intézett rendelete: az egyletek, társulatok s intézetek nyilvántartása tárgyában 1873. április 29-én kelt 1394. számú belügyministeri rendelet foganatosítása iránt.

<sup>42</sup> 1508/1875. B. M. körrendelet, az egyletek tárgyában.

<sup>43</sup> 1508/1875. B. M. körrendelet, az egyletek tárgyában.

ezekben.<sup>44</sup> A rendelet igen szigorúan szabályozta a munkásegyleteket és a politikai egyesületeket is, amint már korábban írtam ennek oka az volt, hogy a kiegyezést ellenzőket, illetve egyéb társadalmi csoportokat – jelesül a munkásosztályt – kordában tudják tartani. Ugyanez vonatkozott a nemzetiségekre is, hiszen a nacionalizmus erősödése és a nemzetiségek függetlenedési akarata veszélyeztette a többnemzetiségű dualista államot. Azt azonban meg kell említeni, hogy egy minimális garancia került bevezetésre az egyesületek számára a 40 napos határidő bevezetésével. Ha a Belügyminisztérium a benyújtás után 40 nappal nem jelzett vissza, hogy problémája lenne az alapszabállyal, az automatikusan az egyesület működését eredményezte. Így ezáltal az egyesületek megalakulása annyiban könnyebb lett, hogy kaptak a tagok egy határidőt, aminek eltelte után már törvényesen működhettek.

Amint már korábban említésre került, a miniszteri rendeletekben sokszor említették meg a visszaéléseket és hogy ezekkel szemben fel kellett lépnie a törvényhatóságoknak. 1898-ban került sor ennek a szabályozására, miszerint kihágássá minősült az, ha valaki tiltott egyesületben vett részt.<sup>45</sup> Igen meglepő, hogy ilyen későn került sor ennek a szankciónak a bevezetésére, de valószínűleg ennek egyik oka az lehetett, hogy nem volt még egy egységes kihágási törvénye az országnak, amelyet 1879-ben fogadtak el.<sup>46</sup> A másik ok lehetett az is, hogy a visszaélésszerűen működő egyesületek száma csak később emelkedett meg olyan mértékben, amely már szükségessé tette ennek a kihágássá való minősítését. A másik indok az is lehetett, hogy a visszaélésszerűen működő egyesületek számának olyan mértékű növekedése, amely már indokoltá tette jogi szankcionálásukat, csak későbbi időszakban vált érzékelhetővé.

Összegezve elmondható, hogy Magyarországon a XIX. század közepén, a reformkorban nagyrészt olyan egyesületeket alapítottak, amelyek a magyar nemzeti érzületet alapozták meg vagy a gazdaság fellendítését szolgálták a Habsburg Birodalomban. A kiegyezést követően már más volt a helyzet. A korszaknak megfelelő jogi szabályozással megalakult a polgári állam, amelynek szerves részét adta a civil szervezkedés. Az állam csak rendeleti szinten szabályozta az egyesületeket, de ott is inkább az ellenőrzésen és a nyilvántartáson volt a hangsúly. Nem is került szabályozásra, hogy mit kell tartalmaznia egy alapszabálynak, amely azért vet fel kérdéseket, mert önkénynek adhatott alapot. A hiányos szabályozás és az állami kontroll ellenére is igen nagy számban nőtt meg az országban az egyesületek száma. Sebestyén István szerint akár húszezer egyesület is működhetett a kiegyezés alatt, az első világháborúig.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> 1508/1875. B. M. körrendelet, az egyletek tárgyában.

<sup>45</sup> A m. kir. belügyminister 1898. évi 1136. számú körrendelete valamennyi törvényhatósághoz, a szabályellenesen alakult vagy alakított, illetőleg a hatóságilag feloszlatott vagy felfüggesztett egyletekben való részvételnek kihágássá minősítése tárgyában.

<sup>46</sup> 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról.

<sup>47</sup> SEBESTYÉN *i. m.* 384.

### 3.3. 1914-1945 közötti időszak

A világháború idején egy rendkívüli állapotot vezettek be az Osztrák-Magyar Monarchiában, így korlátozták az egyesülési jogot 1914-ben. A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.479. M. E. számú rendelete alapján megtiltották az országban, hogy bárki egyesületet alapíthasson. A korábban szabályosan alapított egyesületek felett már a rendőrség gyakorolt felügyeleti jogot. Az egyesületek feloszlatása iránt a rendőrség, de a katonai főparancsnokságok is kérvényt terjeszthettek a belügyminiszternek.<sup>48</sup> A rendelet hatályát később bővítették és így az egész országra kiterjedt.<sup>49</sup> Természetesen érthető, hogy egy háborús helyzetben az állam szigorúbb intézkedéseket foganatosít, de véleményem szerint azért is került sor egy ilyen korlátozó szabályozásra, mert félt a vezetőség a társadalom reakciójától meg a nemzetiségek szervezkedésétől, amely a háború ellen szólalna fel, vagy akár nemzetiségi célokat figyelembe véve a Monarchia egysége ellen és a nemzetiségek önálló államalapítása mellett foglalna állást. A világháború alatt hozott igen szigorú rendeletek 1918-ban, a háború vége felé hatályukat veszítették.<sup>50</sup>

A 1918 után a tanácsköztársaság idején megszületett az ország első törvénye, amely az egyesülési jogot rögzítette.<sup>51</sup> A III. néptörvény páratlan liberalizmusa jegyében, bárki alapíthatott egyesületet. A kritérium annyi volt, hogy törvénybe ne ütközzön és a nyilvántartásba vétel a bíróságoknak volt a feladata. Nem kellett jóváhagyatni a belügyminisztériummal sem az alapszabályt.

A Tanácsköztársaság 133 napja után, a Horthy korszakban az új kormány egy rendelettel szüntette meg a korábbi egyesületeket érintő néptörvényt, és ezzel együtt az 1918-as rendeletet is, amely következtében a világháborús egyesülési tilalom került újra hatályba.<sup>52</sup> 1922-ben került sor egy nagyon fontos szabályozásra, amely alapján, habár az egyesülési jog korlátozott volt, mégis megvolt engedve, hogy a belügyminiszter, ha a közérdek érdekében szükséges, engedélyt adhatott az egyesület megalakítására.<sup>53</sup> A rendelet tartalmazta azokat a követelményeket, amelyekkel egy egyesület alapszabályának rendelkeznie kellett, így egy igen nagy lépést tett a magyar jogalkotó, hogy egységesítse az egyesületek szabályozását. Az egyesületek alapításakor a törvényhatóság vezetőjének kellett megküldeni az alapszabályt, akinek láttamozását követően, mint a régebbi szabályozása során, a belügyminiszternek kellett megküldenie ezt az iratot és csakis annak engedélyével működhetett az egyesület.

1938-ban került sor a XVII. törvénycikk elfogadására, amely, ugyanúgy, mint a dualizmusban, büntetni rendelte a tilos egyesületekben való részvételt. A törvény alapján visszaélésnek minősült olyan egyesületben részt venni, amelynek alapszabályát a

<sup>48</sup> A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.479. M. E. számú rendelete az egyesületi jog korlátozásáról.

<sup>49</sup> A m. kir. minisztériumnak és az egyes minisztereknek 1914. évi 5.735. M. E. számú rendelete.

<sup>50</sup> A magyar minisztérium 1918. évi 4.970. M. E. sz. rendelete, az egyesülési jog korlátozásának megszüntetéséről.

<sup>51</sup> 1919. évi III. néptörvény az egyesülés és gyülekezés szabadságáról.

<sup>52</sup> A magyar kormány 1919. évi 5084. M. E. számú rendelete, az egyesülési és a gyülekezési jogról.

<sup>53</sup> A m. kir. belügyminiszter 1922. évi 77.000. számú rendelete, az egyesületi adószabályok általános kellékeiről.

belügyminiszter nem láttamozta, vagy amely működésének felfüggesztését vagy feloszlását rendelte el a hatóság.<sup>54</sup>

Ebben a korszakban a munkásegyleteket figyelték leginkább, hiszen félték a kommunista hatalomátvételtől az állam vezetői, amely félelmet erősen megalapozták a Tanácsköztársaság napjai és az egyre erősödő Szovjetunió. A két világháború közötti időszakban az állami működés stabilitásának megőrzése érdekében voltak ezek az igen szigorú megszorítások. Az egyre erősödő kontrollt mutatja, hogy 1938-ban két olyan rendelet is született, amely az egyesületek feletti ellenőrzést szigorította, de amint láttuk, a magyar történelem korábbi szakaszaitól sem volt idegen a hasonló szabályozói logika, illetve mintázat.

A fokozott ellenőrzés jegyében a területileg illetékes rendőrségnek kellett az alapszabály másolatát elküldeni és a törvényességi felügyeletet is ez a szerv látta el.<sup>55</sup> A másik rendeletben a „felesleges” egyesületek megszüntetését rendelték el.<sup>56</sup> Az egyre erősödő kontroll és szigorodó büntetések arra engednek következtetni, hogy a társadalomban igenis népszerű volt az egyesülés a nehézségek ellenére is. Azáltal pedig, hogy a „feleslegesnek” titulált egyesületeket megszüntetik, annak oka a társadalmi szervezkedés egységének a megtörése lehetett. A rendeletben úgy fogalmaztak, hogy az egyesületek nagy száma a hatóságok túlságos igénybevételével hátrányosan befolyásolja azok felügyeleti, illetve ellenőrző munkáját.<sup>57</sup> Látható, hogy a civil szerveződés korlátját az jelentette esősorban, hogy az állam képes-e kellően ellenőrizni az egyesületeket, így akadályozva azok további növekedését. A polgárok számára további nehézségeket ismételt a háború kitörése okozta.

A második világháború alatt ugyanaz következett be, mint korábban, így 1939-ben megtiltották újabb egyesületeknek a létrehozását.<sup>58</sup> 1944-ben a hungaristák vették át a kormányzást, amely diktatúrába torkollott. A totális államokhoz hasonlóan itt is megszüntetésre kerültek az érdekvédelmi egyesületek.<sup>59</sup>

### 3.4. A szocializmus időszaka

A II. világháború után az ország szovjet megszállás alá került. A totális állam nem szűnt meg, csak átalakult, egy másik ideológia alapján. Az 1946. évi I. törvénycikk a preambulumban rögzítette az egyesülés szabadságát, de azt törvényi szinten nem szabályozták, csak az államformát, hiszen ez volt akkoriban a fontosabb kérdés. Az 1949-es kommunista alkotmány a legfelsőbb szinten, habár rögzítette az 56. §-ban az egyesülési jogot,

<sup>54</sup> 1938. évi XVII. törvénycikk az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megtorlásáról.

<sup>55</sup> A m. kir. belügyminiszter 1938. évi 181.000/1937. számú körrendelete, az egyesületek működésének fokozottabb felügyeletéről és ellenőrzéséről.

<sup>56</sup> A m. kir. belügyminiszter 1938. évi 181.001/1937. számú körrendelete az újabb egyesületek alakításának korlátozásáról, és a felesleges egyesületek megszüntetéséről.

<sup>57</sup> A m. kir. belügyminiszter 1938. évi 181.001/1937. számú körrendelete az újabb egyesületek alakításának korlátozásáról, és a felesleges egyesületek megszüntetéséről.

<sup>58</sup> A m. kir. minisztérium 1939. évi 8.110. M. E. számú rendelete, az egyesülési jog korlátozásáról.

<sup>59</sup> MEZEY – GOSZTONYI *i. m.* 488.

az a gyakorlatban – a szocialista alkotmányozás alapismérvét tekintve – nem érvényesült.<sup>60</sup> Az egyesületeknek a dolgozók társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységének fejlesztését kellett szolgálniuk<sup>61</sup> és csakis az állam által engedélyezett egyesületek működhettek. Ez az erős állami kontroll az egyesülési jognak a harmadik típusú narratívája a magyar közjogtörténetben.

1955-ben született meg az a törvényerejű rendelet, amely szabályozta az egyesületeket. Ennek értelmében az országos egyesületek felett, az egyesület alapszabály szerinti tevékenysége szerinti illetékes minisztérium gyakorolja a felügyeletet.<sup>62</sup> A helyi egyesületek felett vagy az országos egyesületek helyi szervezete felett, a járási, városi vagy megyei tanács végrehajtóbizottságának illetékes szerve gyakorolja a felügyeletet. Némi hasonlóságot fel lehet fedezni a kommunista szabályozás és az azt megelőző dualista vagy Horthy-korszak rendeletei között. A legfőbb változás, hogy már nem csak a belügyminiszter engedélyezhette egy egyesületnek a megalapítását, hanem más miniszterek is, illetve a helyi egyesületek számára a területi szervek is engedélyt adhattak. Tekintve, hogy a kommunista hatalomátvétel során pártállami rendszer alakult ki, így az alsóbb szinteken is lehetett engedélyt adni, tekintve, hogy a párt az összes állami szervben jelen volt és a központi akarat a helyi szinten is tudott igen hatékonyan érvényesülni, a helyi szervek autonómiájának hiányában.

1959-ben a polgári törvénykönyv elfogadását követően sor került az egyesületek még részletesebb szabályozására, azonban az 1955-ös törvényerejű rendeletet nem vonták vissza.

A totális államok esetében mindig is alapvető elem volt a civil társadalom megtörése. Ott, ahol egypártrendszer van, lényeges dolog, hogy akiket a rendszer ellenségének tekint, azokat folyamatos ellenőrzés alatt tartásuk, hogy semmilyen módon se tudjanak szervezkedni a fennálló hatalom ellen. Az egyesülési jog politikai szempontból is egy nagyon fontos jogosultság, hiszen nem csak az egyesület tagjait, hanem más érdekelt polgárokat is meglehet szólítani az egyesület tevékenységével, amely már veszélyeztetné az elnyomó rendszer fennállását és annak megdöntésére vezethet. Ezek az okok is eredményezték azt, hogy a kommunista rendszerben is erős kontroll alatt tartották a civil szervezeteket így megakadályozva minden olyan aktivizmust, ami a fennálló egypártrendszer működését veszélyeztetné.

### 3.5. Rendszerváltás

Az 1980-as évek végére már gyengült a kommunista hatalom és a nemzetközi szintén is enyhülés vette kezdetét, így Magyarországon is megindult a demokratizálódás folyamata. Az 1989. évi I. törvényben módosították az alkotmányt, aminek következtében az egyesülési jogot mindenki számára megengedték és ugyanabban az évben a II. törvényben rögzítették

<sup>60</sup> MEZEY – GOSZTONYI *i. m.* 494.

<sup>61</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról 65. § 1) bekezdés.

<sup>62</sup> 1955. évi 18. törvényerejű rendelet az egyesületekről.

az egyesülési jogot törvényi szinten is. Azért is volt fontos ennek a törvénynek az elfogadása, mert ezzel megteremtették a többpártrendszer jogi alapjait.<sup>63</sup> Annak ellenére, hogy az egyesület nem párt, mégis politikai szervezkedés szempontjából egy nagyon jó eszköz, hiszen így tudták a későbbi plurális demokráciát megalapozni. Ha figyelembe vesszük, hogy milyen jelentőséggel is bírt az, hogy az egyesülés szabadságát törvényben szabályozták és annak az lett a következménye, hogy egy többpártrendszeri demokrácia lett hazánkba, akkor válik érthetővé, hogy miért is kontrollálta korábban a kommunista vezetés olyan erősen a civil szervezeteket.

A XX. századot megvizsgálva megállapítható, hogy a magyar állam igen erős kontrollt gyakorolt a civil szervezetek működése felett, és mondhatni, azzal szemben fogalmazta meg magát, hiszen csakis azok az egyesületek működhettek, amelyek miniszteri jóváhagyást kaptak. A szocializmus alatt csak azok az egyesületek működhettek, amelyek az állampárt céljait szolgálták. Nem véletlen, hogy a rendszerváltás során ezen változtatni akartak, hogy az állam a civilekért legyen és ne azokkal szemben. Ennek következtében a törvény rögzítette a szabad egyesülés jogát. Egy szűk korlátot szabott meg a jogalkotó, hogy milyen esetben nem lehet egyesületet létrehozni. Ennek értelmében az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány 2. §-ának (3) bekezdését,<sup>64</sup> nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.<sup>65</sup>

Mint látható olyan korlátokat szabtak 1989-ben, amely az észszerűség határain belül vannak, és nem szabja akadályát a társadalom szabad szervezkedésének. Jelentős változást jelentett még az egyesületek nyilvántartásának a megváltozása is. A törvény alapján a nyilvántartást a megyei bíróságnál kellett megtenni, és a nyilvántartásba vételhez szükséges részletszabályokat az igazságügyi miniszter rendelete tartalmazta. További garanciákat jelentett az is, hogy az eljárást a polgári perrendtartás szabályozta, így, ha a bíróság a szabályszerűen benyújtott alapszabályt követően nem vette nyilvántartásba az egyesületet, jogorvoslattal élhetett az alapító.

A nyilvántartást és a felügyeletet is szétválasztották, így az egyesületek felett a törvényességi felügyeletet az ügyészség gyakorolta, és ha jogsértést észlelt, akkor a bírósághoz fordulhatott. Erősen látható a szemléletváltás, hogy nem a végrehajtó hatalomhoz kötődik már az egyesületek nyilvántartásba vétele, hanem a bíróságokhoz, és a törvényességi felügyelet is már az ügyészség feladata lett. A kontroll továbbra is erősnek mondható, de több szereplő jelenik meg az ellenőrzésben, ami meg igazodik a hatalommegosztás struktúráihoz, az egyes ágakban elhelyezve az adott állami funkciónak megfelelően.

---

<sup>63</sup> KOVÁCS *i. m.* 2319.

<sup>64</sup> „Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására.”

<sup>65</sup> 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról 2. § 2) bekezdés.

Kijelenthető, hogy az állami önkénnyel szemben akarták megvédeni az egyesületeket, és a részletszabályokkal további garanciákat is biztosítottak a számukra. Az is figyelemre méltó, hogy az ügyészség feladatát az alkotmányban is úgy határozták meg, hogy

„az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről.”<sup>66</sup>

Ezáltal az ügyészség elsősorban védi a jogi személyek – egyesületek – jogait és ezt követően biztosítja az alkotmányos rendet.

Álláspontom szerint ez a szabályozás igen előnyös volt, hiszen az egyesületek feletti kontrollnak ténylegesen a törvényességnek kell lennie, amit a bíróság és az ügyészség megfelelően tudnak ellenőrizni. Annak eldöntése pedig, hogy jogszerűen működik egy egyesület az jogkérdés, amit a bíróságnak kell eldöntenie.

Összegezve, közvetlenül a rendszerváltás utáni civilszféra helyzetét, elmondható, hogy a kedvező szabályozásnak köszönhetően, illetve a politikai és gazdasági rendszer megváltozásának következtében, ugrásszerűen megnőtt a nonprofit szervezetek száma. 1991-ben már 24 ezer ilyen szervezet volt,<sup>67</sup> ami már több mint, amennyi az első világháború előtti Magyarországon volt.

Hazánkban ez az egyesülési törvény 2011-ig volt hatályban. Ennek oka, hogy 2010 áprilisában tartott országgyűlési választás keretében, alkotmányozó többséggel rendelkezett az új kormány, amely új alapokra helyezte Magyarország jogrendjét. Az országnak új alkotmánya lett és ezt követően minden fontos törvényi szabályozást újra gondoltak, és az egyesülési törvény sem volt kivétel.

## 4. Az új egyesülési törvény

Az Alaptörvény VIII. cikk (2). bekezdése rendelkezik az egyesülési jogról, miszerint: „Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.” Az új alkotmány rendelkezéseivel, habár összhangban volt a korábbi egyesülési törvény, mégis le kellett azt cserélni.

### 4.1. A 2011. évi CLXXV. törvény

Az új civil törvény, a 2011. évi CLXXV. törvény (Civiltv.) összességében sok hasonlóságot mutat a korábbival. Az új törvény olyan módon tér el, hogy egységes formában<sup>68</sup> és nagyobb terjedelemben szabályozza a jogi személyeket.

<sup>66</sup> 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 51. § 1) bekezdés.

<sup>67</sup> BUCHER Eszter: *Változásban a nonprofit szervezetek Magyarországon*. In KARLOVITZ János Tibor (szerk): *Társadalom, kulturális háttér, gazdaság*. Komárno, International Research Institute s.r.o., 2016. 252.

<sup>68</sup> Az átláthatóság és a könnyebb alkalmazhatóság érdekében, a civil szervezetek gazdasági életének szabályaival együtt, a könyvvézetési és beszámolási szabályok is ebben a törvényben, egységes szerkezetbe foglalva jelennek meg. 2011. évi

Hasonlóan az előző törvényhez itt is szabályozásra kerültek, hogy mit is tekintenek civil szervezetnek, mi is a pontos definíciója az egyesületeknek.<sup>69</sup> A jogalkotó célja volt, hogy egységes formában minden könnyen elérhető legyen a civil szervezetekkel kapcsolatban, így a gazdálkodási előírások is bekerültek a jogszabályba. Az egységesítés mellett azért is került ez be a törvénybe, hogy megkönnyítse a már nem működő civil szervezetek megszüntetési eljárását és rendezze azok fennálló tartozását.<sup>70</sup>

A 2011-es civil törvényben is meghatározásra került, hogy milyen céllal lehet egyesületet létrehozni, amely majdnem egészben a korábbi törvény átemelésével járt. A Civiltv. 3. §-a alapján

„(3) Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését,<sup>71</sup> nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

(4) Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.

(5) Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre, valamint törvény alapján kizárólag állami szerv saját hatáskörében ellátható közfeladat megvalósítására irányuló tevékenység nem végezhető.”

Az egyesület felett a törvényességi felügyeletet továbbra is az ügyészség gyakorolja, amiről már nem az Alaptörvény, hanem a civil törvény rendelkezik kifejezetten. A civil törvény III. Fejezet 11. §-ban így rendelkezik a civil szervezetek feletti törvényességi ellenőrzésről:

„(4) A bíróság az ügyész keresete alapján felosztatja az egyesületet, ha annak működése vagy tevékenysége a 3. § (3)-(5) bekezdésébe ütközik.”

Az ügyészség pozíciója oly módon változott meg 2012-ben, hogy az Alaptörvény már konkrétan nem említi, hogy az ügyészség védi a jogi személyek érdekeit, hanem helyette úgy

---

CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról indoklása.

<sup>69</sup> A törvény a polgári törvénykönyv meghatározását alkalmazza. Ptk. 3:63. § (1) bekezdés: „Az egyesület a tagok közös, tartós, alapszabályban meghatározott céljának folyamatos megvalósítására létesített, nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy.”

<sup>70</sup> Természetszerű jelenség, hogy egyes szervezetek a folyamatosan változó gazdasági, társadalmi, jogi környezet változásaira tekintettel bizonyos idő után, a kitűzött feladat elvégzése, illetve a cél elérését követően nem működnek tovább. A jelenlegi civil szervezetekre vonatkozó szabályozás e természetszerű jelenséget semmilyen formában nem kezeli. A csőd- és felszámolási eljárások, valamint a végelszámolás civil szervezet-specifikus alkalmazásával rendeződik a szervezetek tartozási problémáinak kezelése, valamint szabályozva lesznek a szervezetek megszűnése esetén lefolytatandó eljárások. 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról indoklása.

<sup>71</sup> Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.

fogalmaz, hogy a közérdek védelme érdekében gyakorol egyéb feladat és hatásköröket.<sup>72</sup> A közérdek védelméről részletesen az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény rendelkezik. Az 1. § (2) bekezdés szerint „Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket.”

Szathmáry Zoltán a következőkre hívja fel a figyelmet az ügyészség ezen tevékenysége során.

„Az ügyész közérdekvédelmi feladatkörének gyakorlása során nem hatóságként jár el: a törvénysértés megszüntetése érdekében önkéntes teljesítésre hív fel, az eljárásra illetékes hatóság vagy más szerv eljárását kezdeményezi, illetve a köz érdekében vagy a jogszabálysértés kiküszöbölése céljából bírósághoz fordul.”<sup>73</sup>

Azért is fontos kiemelni az ügyészség jogköreit ezen a téren, mert itt teljesen más jogosítványokkal rendelkezik, mint a büntetőjog területén. Az ügyészség itt nem, mint közvádló hatóság jár el, amelynek erős hatalma van, hanem a törvények betartása érdekében jár el és nem is közvetlen a szerepe, hiszen csak felhív, kezdeményez vagy bírósághoz fordul és mindezt csak akkor, ha törvénysértést észlel. Itt nem felesleges zaklatásról vagy vizsgálódásról lehet beszélni, esetleg állami megfélemlítésről, csak egyszerűen a törvények érvényesülése érdekében tett állami cselekvésekről. Abban az esetben, ha törvénysértést észlelnek, és nincs önkéntes teljesítés, akkor a független bíróság fogja eldönteni, hogy valóban fennáll-e a jogsérelem vagy sem és mivel ez egy jogkérdés, ennek eldöntése a bíróságra kell, hogy tartozzon, ezért is előnyös, hogy ez a szabályozás a rendszerváltás óta változatlan.

A nyilvántartás ugyanúgy maradt a bíróságok feladata, azaz a törvényszékeké. A nyilvántartás a 2021. évi XCII. törvény alapján olyan módon változott, hogy egységesen lesznek nyilvántartva a jogi személyek, tehát a gazdasági társaságok, egyesületek, alapítványok stb.<sup>74</sup> A törvény indokolása szerint erre azért volt szükség, mert már korábban meg akarta változtatni a jogalkotó a civil nyilvántartásban szereplők adminisztrációját és mivel a Ptk. sem tesz különbséget a jogi személyek között így egy nyilvántartásban szerepelnek a gazdasági társaságok és a civil szervezetek.<sup>75</sup>

Az egyesületek nyilvántartásán a jogalkotó már 2017-ben változtatni akart, csak ott a fő indok a külföldi támogatások átláthatósága volt, ami miatt egy törvényt is hozott a jogalkotó,

<sup>72</sup> Alaptörvény 29. cikk 2) bekezdés d) pont.

<sup>73</sup> *Ügyészségi statisztikai tájékoztató. Közérdekvédelmi szakterület. A 2022. évi tevékenység.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2023. <https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2023/11/kozerdekvedelmi-szakterulet-2022.-ev.pdf>. 4.

<sup>74</sup> További részletek: 2021. évi XCII. törvény a jogi személyek nyilvántartásáról és a nyilvántartási eljárásról 2. § (3) bekezdés.

<sup>75</sup> 2021. évi XCII. törvény a jogi személyek nyilvántartásáról és a nyilvántartási eljárásról általános indokolás.

ami hazai és nemzetközi téren is negatív visszhangot keltett.<sup>76</sup> A szabályozással több adatot akart megtudni az állam a civil szervezetekről, annak érdekében, hogy jobban láthassa a külföldről jövő támogatásokat. Az átláthatósági törvény rendelkezése alapján akarták azt elérni, hogy a civil szervezetek nyilatkozzanak arról, hogy mennyi pénzt kapnak külföldről, és ha az elér egy meghatározott összeget, akkor külföldről finanszírozott egyesületként kell őket nyilvántartani.<sup>77</sup> A törvényt végül hatályon kívül helyezték az Európai Unió Bíróságának ítélete miatt, azonban később emiatt meghozták a közélet befolyásolására alkalmas civil szervezetek átláthatóságáról szóló törvényt. (közbef.tv.) A jogszabály alapján így azon egyesületek, amelyek éves mérlegfőösszege eléri a 20 millió forintot, azok számviteli beszámolóját ellenőrzi az Állami Számvevőszék így ez a szerv is megjelent az egyesületek ellenőrzésében.

Ami a civil törvénynek egy kiemelkedő újdonsága még, hogy jelentős módon hozzájárul ahhoz, hogy az egyesületek megfeleljenek a törvényi szabályozásnak, ezért a legfontosabb változásokról értesíti az érintett feleket. Ennek érdekében jött létre a Civil Információs Portál.<sup>78</sup>

Az elmélet mellett nagyon fontosnak tartotta a jogalkotó azt is, hogy megsegítse azokat a civil szervezeteket, amelyeknek nincs akkora szervezeti tapasztalata, mint a nagyobb vagy már régebb óta működő egyesületeknek, így létrehozta a Civil Közösségi Szolgáltató Központokat. Ezen Központok ingyen segítenek a vármegyében működő többi egyesületnek, adminisztratív kötelezettségük teljesítésében, vagy egyéb működési feladataikban. Erre a pozícióra pályázni lehet és a nyertesek megállapodást kötnek az érintett minisztériummal. Az állam tehát már decentralizált és dekoncentrált szervezeteken keresztül is támogatja felülről a civil szférát, amellyel párhuzamosan ezek kiépítésére anyagi támogatást is biztosít. Jelenleg minden vármegyében működik egy ilyen Központ és minden információ megtalálható ezek működéséről a honlapon.<sup>79</sup> Az érintett vármegyében végzett tevékenységükről pedig az éves kiadványokban lehet utána nézni.<sup>80</sup>

Nagyon fontos változás jelent meg 2011 után az egyesületek anyagi támogatása terén is. Létrejött a Nemzeti Együttműködési Alap, amelyre bármelyik egyesület pályázhat egy meghatározott összeg erejéig. Az is egy fontos változás, hogy a jogalkotó támogatja azt, hogy a civilek ne csak az állami támogatásból működjenek, így motiválva őket, hogy minél több

<sup>76</sup> Belföld: [https://index.hu/belfold/2017/04/12/szerdan\\_ujabb\\_tuntetes\\_lesz\\_a\\_hosok\\_teren/](https://index.hu/belfold/2017/04/12/szerdan_ujabb_tuntetes_lesz_a_hosok_teren/). Külföld: Velencei Bizottság: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)015-e). Európai Unió: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_17\\_5003](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_5003).

<sup>77</sup> NÉMET Tamás: *Benyújtották a civiltörvény módosítását. Index*, 2017. április 4.

<sup>78</sup> 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 14. § (1) bekezdés: „A társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter (továbbiakban: miniszter) a civil szervezetekkel kapcsolatos nyilvános, közérdekből nyilvános információk gyűjtése, rendszerezése és közzététele, illetve ezzel összefüggésben a kérelemre történő adatszolgáltatás biztosítása céljából akadálymentes honlapot működtet (továbbiakban: Civil Információs Portál).”

<sup>79</sup> <https://civil.info.hu/kezdolap/CKSZK/index.html>.

<sup>80</sup> [https://civil.info.hu/kezdolap/civil\\_kiadvanyok/civil\\_kezikonyv/index.html](https://civil.info.hu/kezdolap/civil_kiadvanyok/civil_kezikonyv/index.html).

adományt gyűjtsenek, így az általuk gyűjtött adomány 10%-át még odaadják normatív támogatásként a számukra.<sup>81</sup>

A Civiltv. alapján jelentős javulást láthatunk a civil szervezetek életében. A Civil Információs Portál létrehozásával jelentősen megsegítették az egyesületek életét, hiszen minden őket érintő változásról időben értesülhetnek. Minden évben kiadásra kerül egy civil kézikönyv is a minisztérium jóvoltából, amelyben felhívják az egyesületek és alapítványok vezetőit, hogy milyen fontos őket érintő változások lesznek.<sup>82</sup> A Civil Közösségi Szolgáltató Központok pedig gyakorlati szempontból segíti az egyesületek és alapítványok működését, azáltal, hogy a szervezettebb civil szervezetek segítik és tovább képzik a kisebb egyesületeket vagy alapítványokat. Ezzel a lépéssel pedig azt érte el a jogalkotó, hogy a civil szervezetek, az általuk végzett munkát a lehető legjobban tudják megvalósítani miközben pont azt a széles társadalmi összefogást valósítják meg, amely az egyesületeknek az egyik legfontosabb célja.

Az alábbiakban egy táblázatot fogok bemutatni, amiben röviden összegzem az egyesületek feletti állami kontroll alternatíva típusait a reformkortól egészen napjainkig. A táblázat elkészítése során Gerencsér Balázs „5 kérdéses” módszerét vettem alapul.<sup>83</sup> Az egyesületek ellenőrzése során a legfontosabb kérdések az alábbiak: mi szabályozza, tehát az egyesülési jog milyen szinten van szabályozva, illetve, milyen elvárásokat támasztanak a polgárok egyesülésével szemben? Ki ellenőrzi az egyesületeket, melyik hatalmi ághoz tartozik a felügyelet? Mit is ellenőriznek, illetve mi a legfőbb indok az ellenőrzésre? A bírói út arra próbál választ adni, hogy az egyesülési jog sérelme esetén van e lehetőség a bíróságokhoz fordulni vagy sem?

---

<sup>81</sup> 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 56. § (1) a) pont.

<sup>82</sup> *Civil kézikönyv: Útmutató a civil szervezetek mindennapi működéséhez.* Miskolc, Esély és Részvétel Közhasznú Egyesület, 2022. <http://recic.hu/csongrad/media/2070/civil-k%C3%A9zik%C3%B6nyv-2022.pdf>. A civil kézikönyvről a Miniszterelnökség civil kapcsolatok és társadalmi konzultáció főosztályának köszönhetően szereztem tudomást

<sup>83</sup> GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *Az "5 kérdéses módszer" a közigazgatási anyagi jog oktatásában.* <https://jak.ppke.hu/storage/tinyce/uploads/Kozig.tansz%C3%A9k/5-ke--rde--ses-mo--dszer--handout--2023-.pdf?u=1bLMDe>.

Korszak	Időtar- am	Mi szabályozza?	Ki ellenőrzi?	Mit ellenőrzi?	Miért ellenőrzi?	Bírói út?
Reformkor	1825- 1867	-	-	-	-	-
Dualizmus	1867- 1914	rendelet	Belügymini- sztérium	Nem jelent-e veszélyt az államra?	az állam zavartalan működésének érdekében	n.a.
Világháborús korszak	1914- 1945	rendelet	Belügymini- sztérium és a rendőrség	Nem jelent-e veszélyt az államra?	tilos egyesületet létrehozni, az állam zavartalan működésének érdekében	n.a.
Szocializmus	1945- 1989	alkotmány, törvény és törvényerejű rendelet	Az érintett minisztériu- m és az illetékes tanács	pártideológi- ának megfelelő működés	a pártállami ideológia kizárólagosság- ának érdekében	n.a.
Rendszervál- tás és posztkommun- ista időszak	1989- 2010	alkotmány, törvény és rendelet	Ügyészség	törvényessé- gi felügyelet	a közérdek védelme	független bíróóságokon dőlt el a jogkérdés
Napjaink	2010-	alkotmány, törvény és rendelet	Ügyészség és az Állami Számvevős- zék	törvényessé- gi felügyelet és számvitel	közérdek védelme	független bíróóságokon dőlt el a jogkérdés

Ábra<sup>84</sup>

Összegezve elmondhatjuk, hogy Magyarországon jelentős változás állt be történelmi szempontból az állam és a civil szervezetek közötti viszonyban. A rendszerváltást követően az állam feladata az lett, hogy az ellenőrzés mellett védje a civil szervezetek érdekeit és előmozdítsa a minél aktívabb társadalmi összefogást. 2011 óta ez anyagi jogi, elméleti és gyakorlati módon is erősödött. Ez a koncepcionális változás magával hozta, hogy ugrásszerűen megnövekedett a rendszerváltást követően a nonprofit szervezetek száma Magyarországon, amit az alábbi statisztikai adatokkal is szemléltetni szeretnénk.

<sup>84</sup> A szerző saját szerkesztése.

1990 és 1997 között<sup>85</sup> a civil szervezetek száma a közel 9 ezerről több mint 47 ezerre emelkedett.<sup>86</sup> Majd a hirtelen növekedést követően a 2000-es évek elejére némiképp mérséklődött az alapítások üteme, 2003-ig stagnálás volt jellemző a nonprofit szervezetek számának növekedésében. Majd 2009-ben már több mint 66 ezer szervezet volt hazánkban, amiből közel 22 ezer alapítvány és 36 ezer egyesület volt.<sup>87</sup> Ezt követően 2010-től ismételt stagnálás, majd pedig lassú zsugorodás érzékelhető a civil szervezetek számában. Míg a 2010-es években a nonprofit szervezetek száma megközelítőleg 65 ezer volt, addig 2023-ban ez a szám közel 61 ezerre csökkent 13 év alatt.

Az adatok alapján láthatjuk, hogy egy lassú csökkenés figyelhető meg a civil önszerveződés körében, melynek pontos körülményeit ugyan jelen tanulmányban nincs lehetőség felderíteni, hisz összetett tényezők alapján (pl.: szociológiai, társadalmi) kellene a kérdéskört megvizsgálni, azonban álláspontom szerint az állam kezdeti védelem funkciójából indult túlszabályozás jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a polgári réteg kevésbé látja már hatékonynak a civil szervezetekben való társadalmi együttműködést.

## 5. Záró gondolat

A történeti áttekintésben bemutattam, hogy hogyan is alakult és változott az államnak a szerepe a civil szervezetekkel kapcsolatban. Már az egyesületek megjelenésekor az állami vezetés veszélyt látott ezeknek munkálkodásaiban és erős állami kontroll alatt tartotta azokat. Mint látható már a reformkorban is nagyon sok egyesület tevékenysége volt politikai vagy bújtatott politikai célú, így az ezzel felmerülő kérdések nem újkeletűek. Habár az egyesületek politikai tevékenysége nagyobb érdeklődést von maga után, arányaiban nézve nem olyan magas ezen szervezeteknek a száma és az egyesületek többsége nem foglalkozik a politikával.<sup>88</sup>

A civil szervezetek feletti ellenőrzés fontossága a közérdek miatt teljesen érthető, azonban felmerül egy olyan kérdés, hogy milyen esetben lenne érdemes fokozottabb ellenőrzést foganatosítani felettük, vagy mikor lenne érdemes inkább lazítani azt, hogy a civilek ne érezzék magukat feszélyezve az állami hatalommal szemben?

Ha jobban belegondolunk, az állam csak a szükséges mértékben érdekelt az egyesületek ellenőrzésben. A legfontosabb cél a törvényes működés, amit elsődlegesen az ügyészség biztosít az ellenőrzése útján, jogvita esetén pedig a bírósági út biztosított. Mindezek mellett a civil szervezet gazdálkodást az Állami Számvevőszék (ÁSZ) is ellenőrizheti, de csak abban az esetben, ha a jogalany közhasznú jogállással rendelkezik és közpénz felhasználására

<sup>85</sup> A hivatkozott forrásban a szerző a KSH akkori adatait vette figyelembe, amiben nem volt szétválasztva, hogy a nonprofit szektorban az alapítványok, illetve egyesületek száma mennyi volt. A KSH jelenleg hozzáférhető adatbázisában 2005 óta van ez az elkülönítés, ezért is jelenik meg később az ilyen elválasztás.

<sup>86</sup> BUCHER *i. m.* 252.

<sup>87</sup> [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/gsz/hu/gsz0041.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/gsz/hu/gsz0041.html).

<sup>88</sup> *Civil kézikönyv: Útmutató a civil szervezetek mindennapi működéséhez*. Miskolc, Esély és Részvétel Közhasznú Egyesület, 2022. <http://recic.hu/csongrad/media/2070/civil-k%C3%A9zik%C3%B6nyv-2022.pdf>.

jogosult. Azonban ezen feltételek együttes jelenléte nélkül is eljárhat az ÁSZ abban az esetben, ha egy egyesület mérlegfőösszege meghaladja a 20 millió forintot és a törvényben az olvasható, hogy ezen egyesületek alkalmasak a közélet befolyásolására és amiatt van szükség egy újabb ellenőrzésre. Az említett jogszabály legnagyobb hibája, hogy az egyesületeknek bevétele alapján mondta ki, hogy mivel az meghaladja a 20 millió forintot így azok a közélet befolyásolására alkalmas szervezetek. Mindezt úgy, hogy tényleges tevékenységet nem tette vizsgálat tárgyává a jogalkotó.

Továbbá említést érdemel, hogy a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) is ellenőrizheti ezen szervezeteket a pénzmosás megelőzése végett.

2023 végén pedig egy további állami szerv, a Szuverenitásvédelmi Hivatal is megjelent a civil szervezetek ellenőrzésében, amiben már részletesebben határozta meg a jogalkotó, hogy mely tevékenységet folytató szervezeteket ellenőriz a Hivatal, mint pl. az érdekvédelmi tevékenységet folytató vagy a választói akaratot befolyásoló egyesületek.

Álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás kapcsán érdemes azt a megközelítést tovább alkalmazni, miszerint az egyesületek feletti állami kontroll mértékén azok tevékenysége alapján legyen a különbség tétel. Ez a magyar szabályozástól sem lenne idegen, mint azt a történeti részben bemutattam, ahol volt külön politikai egyesület, illetve nemzetiségi egyesület is. A hatályos szabályozásunkban is van külön sportegyesület, egyházi, illetve nemzetiségi egyesületekre vonatkozó külön rendelkezés. A közhasznú szervezetekre is külön szabályok vonatkoznak, mint például, hogy tilos közvetlen politikai tevékenységet végezniük, vagy, hogy milyen tevékenységekre alapíthatóak. Ezeknél a kategóriáknál külön-külön van egy törvény, ami a részletszabályokat alkalmazza, azonban a Civiltv. mindegyik esetében egy kiegészítő szabály.

Érdemes lenne ezt a kategorizálást további elemekkel kiegészíteni, mint a már említett politikai egyesület vagy a jogvédő egyesület. Az ide tartozó szervezetek kapcsán több értelme lenne azt vizsgálni, hogy van-e külföldi támogatásuk, vagy mennyiben végezhetnek politikai tevékenységet, mint azon civil szervezetek esetén, amik még csak közvetve sem folytatnak közéleti tevékenységet.

Álláspontom szerint azon egyesületek esetében, amelyek nem tartoznának ebbe a két csoportba, javasolt lenne az állami kontroll lazítása. Erre különösen azért lenne szüksége, mivel az egyesületek túlnyomó többsége egyáltalán nem végez politikai vagy egyéb a közélet befolyásolására nagymértékben alkalmas tevékenységet, így esetükben a többlet szabályozottság csak a működésük elnehezítését eredményezi. Ezen szervezetek esetében a külön ÁSZ kontroll sem feltétlen lenne szükséges, mint ahogy arra már fentebb utaltam.

Véleményem szerint a politikai egyesület, mint külön kategóriának a meghozatala számos előnnyel járna, mert ez alapján különbséget lehetne tenni a szervezetek között és így azon szervezetek, amelyek nem foglalkoznak a politikával, tudják a hasznos tevékenységüket folytatni, anélkül, hogy a politika és az indokolatlan jogszabályi elvások

keresztüzébe kerülnének. A politikai egyesület, mint kategória kapcsán pedig, hasonló szabályozást tartok előnyösnek, mint a pártok esetében, tehát se külföldről se jogi személytől ne kaphasson pénzt és a gazdálkodása legyen átlátható. Ebbe a kategóriába tartoznának bele azon szervezetek is, amelyek jelölő szervezetként indulnak önkormányzati választásokon.

A kategorizálás – mint lehetséges szabályozási eszköz – esetén a nehézséget az elkülönítés jelentené, illetve a tevékenységek pontos meghatározása, hogy az egyes fogalomkörbe tartozó egyesületek esetében milyen állami kontroll alkalmazása lenne indokolt, illetve a jogi kiskapuk megtalálása ne tegye fölöslegessé egy ilyen jellegű szabályozás alkalmazását. Az biztos, hogy a tevékenység alapú megközelítés lenne a jó irány, annak érdekében, hogy a civil szervezetek, amelyek elsősorban nem politikai tevékenységet végeznek, kitudják fejteni hasznos társadalmi hatásukat és ne legyenek feszélyezve az erős állami ellenőrzéssel szemben. Az ezzel felmerülő kihívások valóban komplikáltak, de álláspontom szerint a fent ismertetett kategória bevezetése egy jó kiinduló pont lehet ennek megközelítésére.

## Felhasznált irodalom

- ARATÓ Krisztina – MIKECZ Dániel: *Civil társadalom, Szociális Partnerek, társadalmi mozgalmak*. In KÖRÖSÉNYI András: (szerk): *A magyar politikai rendszer negyedszázad után*. Budapest, Osiris, 2015.
- BUCHER Eszter: *Változásban a nonprofit szervezetek Magyarországon*. In KARLOVITZ János Tibor (szerk): *Társadalom, kulturális háttér, gazdaság*. Komárno, International Research Institute s.r.o., 2016.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *Az "5 kérdéses módszer" a közigazgatási anyagi jog oktatásában*. [https://jak.ppke.hu/storage/tiny\\_mce/uploads/Kozig.tansz%C3%A9k/5-ke-rde-ses-mo-dszer--handout--2023-.pdf?u=1bLMDe](https://jak.ppke.hu/storage/tiny_mce/uploads/Kozig.tansz%C3%A9k/5-ke-rde-ses-mo-dszer--handout--2023-.pdf?u=1bLMDe).
- HAJAS Barnabás: *Az egyesülési jog*. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- KOVÁCS Krisztina: *Egyesülési jog*. In JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.
- LYONS, Mark: *Measuring and Comparing Civil Societies*. *Cosmopolitan Civil Societies Journal*, 2009/1.
- MEZEY Barna – GOSZTONYI Gergely: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 2020.
- NÉMETH Zsolt: *A civil szféra és szerepe*. In BARABÁS A. Tünde (szerk.): *Alkalmazott kriminológia*. Budapest, Akadémiai Kiadó – Ludovika Egyetemi Kiadó, 2023.
- NÉMETH Tamás: *Benyújtották a civiltörvény módosítását*. *Index*, 2017. április 4.
- PAJKOSSY Gábor: *Egyesületek a reformkori Magyarországon*. *História*, 1993/2.
- PAVLUSKA Valéria: *Marketingelméleti következtetések a civil társadalom és a civil nonprofit szervezetek természetének vizsgálatából*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2006.
- PULSZKY Ágost: *A jog- és állambölcshészet alaptanai*. Budapest, Hoffmann és Molnár, 1885.
- SEBESTYÉN István: *Az egyesületek számbavételének módszertani problémái a történeti statisztikában*. *Statisztikai Szemle*, 2003/4.
- SMITH, Adam: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, W. Strahan and T. Cadell, 1776.
- VEHRER Adél: *Egyesületi élet hazánkban a 19. század második felében*. *Polgári Szemle*, 2022/4-6.

## Egyéb források

- 1508/1875. B. M. körrendelet, az egyletek tárgyában
1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról
1889. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról
1919. évi III. néptörvény az egyesülés és gyülekezés szabadságáról
1938. évi XVII. törvénycikk az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megtorlásáról
1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról

1955. évi 18. törvényerejű rendelet az egyesületekről
1989. évi II. törvény az egyesülési jogról
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
2018. évi LV. törvény a gyülekezési jogról
2021. évi XCII. törvény a jogi személyek nyilvántartásáról és a nyilvántartási eljárásról
- 22/1994. (IV. 16) AB határozat
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat
- 75/2008. (V. 29.) AB határozat
- A m. kir. belügyministernek 1873. apr. 29-én 1394. sz. a. kelt, valamennyi törvényhatósághoz intézett rendelete, az egyesületek ellenőrzése tárgyában
- A m. kir. belügyministernek 1874. marc. 1-én 773. sz. a. valamennyi törvényhatósághoz intézett rendelete: az egyletek, társulatok s intézetek nyilvántartása tárgyában 1873. április 29-én kelt 1394. számú belügyministeri rendelet foganatosítása iránt
- A m. kir. belügyminister 1898. évi 1136. számú körrendelete valamennyi törvényhatósághoz, a szabályellenesen alakult vagy alakított, illetőleg a hatóságilag felosztatott vagy felfüggesztett egyletekben való részvételnek kihágássá minősítése tárgyában
- A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.479. M. E. számú rendelete az egyesületi jog korlátozásáról
- A m. kir. minisztériumnak és az egyes minisztereknek 1914. évi 5.735. M. E. számú rendelete
- A magyar minisztérium 1918. évi 4.970. M. E. sz. rendelete, az egyesülési jog korlátozásának megszüntetéséről
- A magyar kormány 1919. évi 5084. M. E. számú rendelete, az egyesülési és a gyülekezési jogról
- A m. kir. belügyminiszter 1922. évi 77.000. számú rendelete, az egyesületi adószabályok általános kellékeiről
- A m. kir. belügyminiszter 1938. évi 181.000/1937. számú körrendelete, az egyesületek működésének fokozottabb felügyeletéről és ellenőrzéséről
- A m. kir. minisztérium 1939. évi 8.110. M. E. számú rendelete, az egyesülési jog korlátozásáról
- Civil kézikönyv: Útmutató a civil szervezetek mindennapi működéséhez.* Miskolc, Esély és Részvétel Közhasznú Egyesület, 2022. <http://recic.hu/csongrad/media/2070/civil-k%C3%A9zik%C3%B6nyv-2022.pdf>
- Ügyészségi statisztikai tájékoztató. Közérdekvédelmi szakterület. A 2022. évi tevékenység.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2023. <https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2023/11/kozerdekvedelmi-szakterulet-2022.-ev.pdf>
- [https://index.hu/belfold/2017/04/12/szerdan\\_ujabb\\_tuntetes\\_lesz\\_a\\_hosok\\_teren/](https://index.hu/belfold/2017/04/12/szerdan_ujabb_tuntetes_lesz_a_hosok_teren/)
- [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)015-e)
- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_17\\_5003](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_5003)

<https://civil.info.hu/kezdolap/CKSZK/index.html>

[https://civil.info.hu/kezdolap/civil\\_kiadvanyok/civil\\_kezikonyv/index.html](https://civil.info.hu/kezdolap/civil_kiadvanyok/civil_kezikonyv/index.html)

[https://www.ksh.hu/stadat\\_files/gsz/hu/gsz0041.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/gsz/hu/gsz0041.html)

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)