

Egyesületi jog

Szerző: DOJCSÁK Dalma

Affiliáció: PhD-hallgató, ELTE ÁJK; projektvezető, Társaság a Szabadságjogokért

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Idézési javaslat: DOJCSÁK Dalma: „Egyesületi jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/egyesulesi-jog> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az egyesületi jog alkotmányos alapjog, amelynek köszönhetően a polgárok saját céljaikra az államtól független, civil szerveződések hozhatnak létre és működtethetnek. Az egyesületi jog azt is biztosítja a polgárok számára, hogy az állam jogilag elismerje az így létrejövő egyesületeket. Az egyesületi jog keretében alapított szervezetek nem profitszerzési céllal működnek, gazdasági tevékenységet csak korlátozott körben, a szervezet céljával összefüggésben végezhetnek. Az egyesületi jog gyökerei kettősek: az emberi méltósághoz való jogból és a véleménynyilvánítás szabadságából is fakadnak. Az egyesületi jog nem korlátozhatatlan alapjog; közhatalmi tevékenység végzésére, a demokratikus jogállam aláásására és mások jogainak megsértésre irányuló tevékenységet nem lehet egyesületi formában végezni. Az egyesületi jog két fő szabadságot foglal magában: az egyesületalapítás és az egyesülethez való csatlakozás szabadságát. Az egyesületi jog alapján létrejött szervezetek öngazgatás keretében saját maguk döntenek a működésükről, de állami szervek ellenőrzik, hogy ez az öngazgatás a jogszabályokban előírt keretek között mozog-e. Amennyiben a szervezet törvénysértő módon működik, kötelezhető a törvényes működés helyreállítására, de végső soron akár fel is osztható. Magyarországon a következő formákban működik a legtöbb, egyesületi jog alapján létrejött szervezet: egyesület, alapítvány, párt, szakszervezet, vallási közösség (egyház).

Tartalomjegyzék

1. Az egyesületi jog fogalma

2. Az egyesületi jog korlátozása

- 2.1. A korlátozás mércéje
- 2.2. Tartalmi korlátok
 - 2.2.1. Közhatalmi tevékenység
 - 2.2.2. Az állam joga az önvédelemhez
 - 2.2.3. Mások jogainak védelme

3. Az egyesületi jog gyakorlása

- 3.1. A szervezet létrejötte
- 3.2. A szervezet működése
 - 3.2.1. Öngazgatás
 - 3.2.2. Törvényességi felügyelet és ellenőrzés
 - 3.2.3. A tevékenységi anyagi alapjai

4. Az egyesülési jog alapján létrehozható, nevesített szervezetek

- 4.1. Egyesület
- 4.2. Alapítvány
- 4.3. Párt
- 4.4. Szakszervezet
- 4.5. Vallási közösség

5. JEGYZETEK

1. Az egyesülési jog fogalma

[1] Az egyesülési jog egy alkotmányos alapjog, amely biztosítja a polgárok számára, hogy általuk választott célra az államtól független, civil szerveződéseket hozzanak létre és működtessenek. Az Alkotmánybíróság találó megfogalmazása szerint „[e]z a jog elsősorban a cél megválasztásának szabadságát jelenti, jelenti továbbá a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, az ehhez való csatlakozás önkéntességét, valamint az önkéntes kilépés lehetőségét”.^[1]

[2] Az egyesülési jog egyrészt autonómiát biztosít a polgárok számára, hogy a cél szabad megválasztása és az önkéntesség alapelvei mentén állami beavatkozástól mentesen, saját elhatározásuknak megfelelően működhessenek együtt: alanyi alapjogként gyakorolhassák az egyesülési jogot. Ugyanakkor az egyesülési jog azt is biztosítja a polgárok számára, hogy amennyiben a polgárok erre igényt tartanak, az állam jogi elismerésben részesítse az így létrejövő egyesületeket és speciális szervezeteket. Mi több, az egyesülési jog alapjogi természetéből fakadóan az államnak kötelessége biztosítani és elősegíteni a jog gyakorlását: ez az állam intézményvédelmi kötelezettsége az egyesülési joggal összefüggésben.

[3] Az állam által jogi elismerésben részesített civil szerveződések másik nagy csoportját a gazdasági társaságok alkotják. Ezen szervezetek létrejöttét és működését nem az egyesülési szabadság, hanem a tulajdonjog alapvető joga biztosítja a polgárok számára. Alapvető különbség a két szervezeti típus között, hogy a gazdasági társaságok elsődlegesen haszonszerzési céllal jönnek létre, míg az egyesülési jog keretében alapított személyösszességek nonprofit jelleggel működnek, gazdasági tevékenységet csak korlátozott körben, a szervezet céljával összefüggésben végezhetnek. A társadalmi szervezetek gazdasági tevékenységéből származó bevételüket nem oszthatják szét tagjaik között, azt a szervezet tevékenységébe kell visszaforgatniuk.^[2]

[4] Az egyesülési jog a kommunikációs jogok családjának tagja.^[3] Ez a jogcsoport ->a [véleménynyilvánítás szabadságából](#) mint anyajogból fakad. E jogok együttesen teszik lehetővé, hogy a polgár részese legyen a demokratikus közösségnek, és kifejezésre juttassa meggyőződését vagy befolyásolja mások véleményét.^[4] Minden olyan civil szerveződés, amely közügyekkel kapcsolatban jön létre vagy végzi tevékenységét, részesül tehát a kommunikációs jogoknak kijáró magas szintű alkotmányos védelemben.^[5] Tipikusan ilyen például a környezetvédelemmel vagy az egyes társadalmi csoportok jogainak védelmével foglalkozó egyesületek, melyek tevékenysége a nyilvánosságban zajlik. Az ilyen szervezetek célja sok esetben nemcsak a társadalom attitűdjének formálása, de a szervezet céljának elérését szolgáló állami, közhatalmi tevékenység befolyásolása is.

[5] Az egyesülési jog kommunikációs jellege azonban nem jelenti azt, hogy a nem közügyekkel kapcsolatos céllal létrejövő, hanem magánérdeket szolgáló civil személyösszességek ne élveznének jogi védelmet. Az ilyen, magáncélra létrejövő egyesületek alapjogi védelmét az emberi méltóság anyajogából (->[az emberi méltósághoz való jog](#)) fakadó általános cselekvési szabadság^[6] és a személyiség szabad kibontakoztatását biztosító jog garantálja.^[7] A két igazolás egymást erősítő jellegét Kovács Kriszta találóan fogalmazta meg: „[a] politikai közösségben annál nagyobb a társulási kedv, minél inkább érvényesül a személyek valódi egyenlősége”.^[8] A jog egyes területei azonban

különbséget tehetnek a cél alapján az egyes szervezetek között; az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata például a közérdekű adatok megismerése (->a közérdekű adatok megismeréséhez való jog) körében előnyben részesíti az államhatalom ellenőrzésére létrejött, ún. *watchdog* civil szervezeteket.^[9]

[6] Az egyesülési jog kizárólag az alapjogi jogalanyokat illeti meg. Az alapjogok szerkezetéből (->az alapjogok fogalma és hatálya) fakadóan azok alanyai elsősorban természetes személyek lehetnek. A politikai szabadságjogok – amelyek közé az egyesülési jog is tartozik – jogosultjai a természetes személy jogalanyokon belüli szűkebb csoport: a politikai közösséghez tartozó polgárok. Az egyesülési jog alanyai ezen kívül nem természetes személyek is lehetnek, amennyiben rendeltetésüktől nem idegen az egyesülési jog gyakorlása.^[10] Maga az egyesülési jog által létrehozott szervezet is jogosult például alapítóként vagy tagként részt venni más, az egyesülési jog keretei között létrejövő szervezetekben. Nincsen azonban egyesülési joga az államnak és annak egyes szerveinek.

[7] Az egyesülési jog alapján létrejövő személyösszességek a közös cél érdekében közös tevékenységet végző tagok számára nyújtanak keretet. Az egyesülési jog funkciójából fakad, hogy a létrehozott szervezetben több személy működik együtt egymással, így a szabályozás a jogi elismerés feltételeként elvárhat bizonyos közreműködői létszámot, és ennek igazolására a tagok nyilvántartását is megkövetelheti.

[8] Bár az *Alaptörvény* VIII. cikk (2) bekezdése – a korábbi *Alkotmányhoz* hasonlóan – „mindenki” számára biztosítja az egyesülési jogot, még az alapjogi jogalanyok körében is szűkítő jogértelmezés honosodott meg hazánkban. A magyar alkotmányjog-fejlődés egyik fontos alkotmánybíróági döntése volt az ún. Szivárvány-határozat,^[11] amely éppen az egyesülési joggal összefüggésben mondta ki, hogy a gyermekek ugyan alanyai az alapvető jogoknak, de azok gyakorlása – akár önállóan, akár a szülővel közösen – a saját érdekükben, belátási és döntési képességük függvényében korlátozható. Egyes hivatások gyakorlóinak számára is szigorúbb korlátokat írhat elő a szabályozás, erről részletesebben lásd a [16] bekezdést.

[9] Az egyesülési jog önkéntesen gyakorolható. Ez mind a szervezetalapításra, mind pedig a szervezeti tagságra igaz kell, hogy legyen. Az egyesülési jog alapján tehát nemcsak hogy önkéntesen alapíthat társadalmi szervezetet a polgár és léphet be ezekbe a szervezetekbe, de ahhoz is joga van, hogy akarata ellenére ne kelljen szervezetekhez csatlakoznia: ezt nevezik negatív egyesülési szabadságnak is. Nem jelenti azonban az egyesülési jog sérelmét a világszerte elterjedt kamarai kényszertagság intézménye. Ebben a szabályozási rendszerben bizonyos szakmák (például orvos vagy ügyvéd) csak kamarai tagság esetén gyakorolhatók. Az ilyen szakmai kamarák azonban nem az egyesülési jog alapján jönnek létre, és nem civil szerveződések. Éppen ellenkezőleg, a szakmai kamarákat az állam hozza létre, és sok esetben közhatalmi jogosultságokkal rendelkeznek.^[12] Sérti azonban az egyesülési szabadságot az olyan szabályozás, amely szakszervezeti tagsághoz köti annak lehetőségét, hogy valakit munkavállalóként alkalmazzanak egy vállalatnál.^[13] Ebben a tekintetben a magyar szabályozás a német és osztrák mintát követi. A német Szövetségi Alkotmánybíróság ugyanakkor különbséget tesz abban, hogy az egyesülési jog csak a magánjogi egyesülések esetében véd a kényszertagsággal szemben, míg a közjogi egyesülések esetében ezt a funkciót – a kevésbé védett – személyiség szabad kibontakoztatásához való jog garantálja.^[14] Korábban Európában elterjedt volt az ún. „*closed shop*” modell is, amelyben egyes cégek alkalmazottai számára kötelező volt a belépés a vállalatnál működő szakszervezetbe, ám mára ez csak Dániában és Izlandon maradt fenn.^[15]

[10] Ha a kommunikációs jogokat egy skálán helyezük el attól függően, hogy gyakorlásuk milyen szervezethez és energiabefektetést követel meg a jogalanyoktól, akkor míg a skála kezdőpontja a vélemény egyszeri kinyilvánítása az egyén részéről, addig a másik végponton az egyesülési jog szerint működő, az egyének által megállapított közös cél érdekében tevékenykedő tartós személyösszességet találjuk.^[16] A jogirodalom következőképpen a tartósságot az egyesülési jog alapján létrejövő szervezetek egyik ismérveként tartja számon.^[17]

[11] Az egyesülési jog élvezete nem követeli meg az irodalom által ismert minden ismérv

megvalósulását. A fentebb felsorolt jellemzők hiányában is gyakorolható az egyesülési jog: a törvényi szabályok által előírtnál kevesebb, vagy éppen pontosan meg nem határozott személyazonosságú polgár rövid időre vagy alkalmasszerűen, szervezeti keretekre vonatkozó törvényi szabályok figyelmen kívül hagyásával is gyakorolhatja az egyesülési szabadságát.^[18] Az ilyen személyösszesség ugyan nem részesül majd állami-jogi elismerésben, de létrejöttének és működésének mindaddig semmilyen akadályja nincs, amíg az nem ütközik az egyesülési jog alanyi alapjogi jellegéből fakadó valamely korlátba.

2. Az egyesülési jog korlátozása

2.1. A korlátozás mércéje

[12] A hazai alkotmányos gyakorlatban ->az alapjogok korlátozásának általános tesztje a szükségességi-arányossági teszt. Ez az egyesülési jog esetében sincs másként. Az **Emberi Jogok Európai Egyezménye** (EJEE) az egyesülési jog korlátozását akkor engedi meg, ha az egy demokratikus társadalomban bizonyos célok elérése érdekében elengedhetetlenül szükséges. Ilyen cél lehet a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme. Az EJEE által megnevezett korlátozási indokok a magyar alkotmányos gyakorlatban is visszaköszönnek az egyesülési szabadság korlátozásának legitim céljaiként.

[13] A kommunikációs jogoknak kijáró tartalomsemleges védelem elvéből következik, hogy az állam nem határozhatja meg azon tevékenységek körét, amelyekkel kapcsolatban egyesület alapítható. Az állam tehát nem jelölheti ki az egyesülési jogukat gyakorló polgárok számára, hogy mely célra alapítsanak szervezetet. Az egyesülési jog alapján létrejött szervezetek azonban – a jog jellegéből fakadóan – bizonyos célokra nem szerveződhetnek alkotmányosan.

2.2. Tartalmi korlátok

2.2.1. Közhatalmi tevékenység

[14] Az egyesülési jog alapján létrejövő szervezetek nem végezhetnek közhatalmi tevékenységet. Egyrészt a közhatalmat gyakorló szervek megalkotása és működtetése az állam monopóliuma, másrészt az állami szervezetalkotás nem az alapjogokhoz hasonló szabadságból fakad, hanem az állam jog által meghatározott tevékenységeinek megvalósítását szolgálja. Következésképpen az állami szervezetalakítást nem a polgárok autonómiájának kiteljesedését szolgáló egyesülési jog, hanem az állam szervezetalapítási joga teszi lehetővé, amely funkciójában, potenciális korlátaiban és szabályozásában lényegesen elkülönül az egyesülési jogtól. Az állam tevékenységei közül kiemelkedik az állami erőszakmonopólium alkalmazására létrejövő szervek, a rendőrség és a honvédség alapítása. Ebből következik, hogy az egyesülési jog nem teszi lehetővé civil erőszakos szervezetek létrehozását.

2.2.2. Az állam joga az önvédelemhez

[15] Nem hozhatók létre olyan egyesületek, amelyek célja a demokratikus rend megdöntése vagy az alkotmányos rend megváltoztatása. Olyan társadalmi szervezet sem alapítható törvényesen, amelynek célja a hatalom erőszakos megszerzése vagy gyakorlása, illetve kizárólagos birtoklása.^[19] Ugyan az államnak tolerálnia kell a nem demokratikus eszmék megvallását,^[20] de állami önvédelmi céllal^[21] már megtilthatja az olyan szervezett tevékenység végzését, melynek célja vagy hatása az adott állam kereteinek felbomlása vagy a demokrácia megszűnése. Ez azonban nem jelenti azt, hogy radikális politikai változásokat promotáló szervezetek ne jöhetnek létre az egyesülési jog keretein belül mindaddig, amíg ezek nem veszélyeztetik a

demokrácia fennmaradását.^[22] Az EJB előtti Szocialista Párt és társai kontra Törökország ügyben a török párt és annak tisztviselői Törökország föderális állammá alakítása mellett érveltek, amit az EJB az egyezményrel összhangban álló célként ítélt meg, Törökországot pedig elmarasztalta az EJE megsértése miatt.

[16] Szorosan összefügg ezzel a korlátozási céllal a bizonyos állami tisztséget betöltő személyek egyesülési jogának szigorúbb korlátozása. Igazolt beavatkozásnak minősítette az EJB azt a magyar szabályozást, amely tiltja a fegyveres testületek tagjainak párttagságát, tekintettel Magyarország sajátos történelmi múltjára; a totalitárius rendszerek fenntartásában ugyanis a politikailag elkötelezett rendvédelmi szervek fontos szerepet játszottak. Azt is hangsúlyozta az EJB, hogy az egyesülési jog korlátozása során az államok széles mérlegelési szabadsággal rendelkeznek.^[23] Az EJB azonban az EJE 11. cikkének sérelmét állapította meg egy olyan ügyben, amelyben a nemzeti szabályozás kilépésre kötelezte a francia hadsereg tagját egy érdekvédelmi, szakszervezetszerű egyesületből.^[24]

2.2.3. Mások jogainak védelme

[17] A demokratikus közvélemény kialakulását szolgáló kommunikációs jogok gyakorlása nem járhat mások jogainak sérelmével. Az egyesülési jog esetében ez úgy csapódik le a szabályozásban, hogy mások jogait vagy szabadságát sértő társadalmi szervezet nem alakítható, az így működő szervezetet pedig fel kell oszlatni. Nem jelenti az egyesülési jog sérelmét egy olyan társadalmi szervezet feloszlata, amely paramilitáris szervezatként működve etnikai kisebbséghez tartozó polgárokból félelmet keltő, emberi méltóságukat sértő felvonulásokat szervez. Éppen ezért a magyar bíróságok feloszlatták a Magyar Gárda Egyesületet, mert tevékenysége félelmet keltett a hazai cigány kisebbség tagjaiban. A szervezet alapítója az EJB-hez fordult, ám a Vona kontra Magyarország ügyben^[25] nem állapították meg az egyesülési jog sérelmét, mert a magyar bíróságok döntése az EJE-vel összhangban hivatkozott mások jogainak sérelmére az egyesület feloszlata, és így az egyesülési jog korlátozásának jogalapjaként.

[18] Az egyesülési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekményre felhívást. A bűncselekmények elkövetésének szabadsága nem vezethető le az alapjogokból. Mivel a szabályozás nem tartalmaz egyértelmű iránymutatást arra, hogy az egyesület hány tagjának és milyen szervezettségben kell bűncselekmény elkövetésére felhívnia vagy azt megvalósítania, az esetleges szankciók (például feloszlata) alkalmazása során az általános alapjogi tesztet kell alkalmazni.^[26]

3. Az egyesülési jog gyakorlása

[19] Az egyesülési jog gyakorlásának két fő részjogosítványa különíthető el: az egyesületalapítás és az egyesülethez való csatlakozás joga. Az alábbiakban ezek egyes részkérdéseit tárgyaljuk.

3.1. A szervezet létrejötte

[20] Amennyiben az egyesülési jog alapján létrejövő szervezet állami jogi elismerése tart igényt, a szervezetet ->**bíróság** veszi nyilvántartásba. A társadalmi szervezetek alapításának több modellje is ismert.

A megfelelő garanciákat tartalmazó normatív rendszer és az aránytalan közjogi korlátoktól mentes szabad testületalakítási rendszer egyaránt alkotmányos lehet egy demokratikus társadalomban. A jogalkotó dönthet úgy, hogy a társadalmi szervezetek megalakulásukkal, és úgy is, hogy csak a konstitutív hatályú bírósági nyilvántartásba vétellel jönnek létre. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a normatív

rendszerben alkotmányos jelentősége van az egyesülési szabadság érvényesülését biztosító, az állam cselekvését behatároló jogi garanciáknak. Az egyesülési szabadsággal történetileg az úgynevezett engedélyezési (koncessziós) rendszer állt ellentétben. Történelmi tapasztalat, hogy a társadalmi szervezet létrejötte nem függhet az állami szervek diszkrecionális jogkörben hozott döntésétől és attól sem, hogy az állam támogatja-e a szervezet céljainak megvalósítását. [6/2001 (III. 14.) AB határozat].

[21] A szabad alapítási rendszerben a szervezet az alapítók akarata szerint, az általuk meghatározott keretek között és időpontban jön létre. A normatív feltételek rendszerében – amelyet a magyar szabályozás is követ – a jogszabályok meghatározzák a szervezetalapítás bizonyos objektív, bárki által teljesíthető feltételeit. A feltételek teljesülését a bíróságok ellenőrzik az alapítók kérelmére. Amennyiben ebben az eljárásban a bíróság megállapítja, hogy a szervezet eleget tett a normatív feltételeknek, úgy dönt annak bejegyzéséről. A nyilvántartásba vétel konstitutív aktus: a szervezet a bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre. A harmadik rendszer az engedélyezési modell, amelyben az állam nem bárki által teljesíthető, normatív feltételeket szab a szervezetalapítás számára, hanem önkényesen határozza meg, hogy mely szervezetek, milyen céllal és tagsággal jöhetnek létre, és melyek nem. Ez utóbbi a jogállami elvárásokkal összeegyeztethetetlen szervezetalapítási modell, mi több, a kommunikációs jogok esetében alkalmazott tartalomsemleges védelem elvének is ellentmond. Az engedélyezési rendszer továbbá az alanyi alapjogok – így az egyesülési jog – szerkezetével sem fér össze: amennyiben állami engedélytől függ a jog gyakorolhatósága, úgy az nem a jogalany szabadságából fakad, megszűnik alanyi jog lenni.

[22] A normatív feltételek rendszerét az Alkotmánybíróság a következőképpen foglalta össze.

A társadalmi szervezet nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha alapítói az e törvényben előírt feltételeknek eleget tettek. A társadalmi szervezet a nyilvántartásba vétellel jön létre. E rendelkezés alapján a bíróság vizsgálni köteles, hogy a társadalmi szervezetet a törvény által nem tiltott célra alapították-e, s a bíróság a társadalmi szervezet nyilvántartásba vételét megtagadja, ha a társadalmi szervezet célját Egytv. [az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény] 2. § (2) bekezdésében foglalt tilalomba ütköző módon határozták meg. [58/1997. (XI. 5.) AB határozat].

A bírósági bejegyzés elsődleges célja ugyanis az alkotmány-, illetve törvényellenes tevékenység folytatására alapított társadalmi szervezetek létrejöttének megakadályozása. A nyilvántartásba vétel nem jelent tartalmi korlátozást, hiszen a bíróság kizárólag a társadalmi szervezet alapításának és deklarált céljainak törvényességét vizsgálhatja. [6/2001 (III. 14.) AB határozat].

3.2. A szervezet működése

3.2.1. Öngazgatás

[23] Míg az alapítás során az ún. külső egyleti jog elemei kerülnek előtérbe, amelyek az egyesület és az állam közötti viszonyt szabályozzák, addig a működés során nagyobb szerepet kap a „belső egyesületi szabadság”.^[27] Ez a jog azt foglalja magában, hogy a szervezet szabadon határozhassa meg és alakíthassa belső működésének szabályait, öngazgatást végezhesen. Nem egységes az

egyesülési jog szabályozása nemzetközi szinten abban a tekintetben, hogy elvárja-e a civil szervezetektől, hogy belső működésük során demokratikusak legyenek, a német jogban például a kizárólag magáncélú egyesületek körében semmilyen szabály nem írja elő a belső demokratikus működést.^[28]

3.2.2. Törvényességi felügyelet és ellenőrzés

[24] Az egyesülési jog alapján létrejövő szervezeteknek nemcsak alapításuk idején, de teljes működésük alatt a törvényeket tiszteletben tartva kell működniük. Az egyesülési jog által létrejövő szervezetek autonóm módon, állami beavatkozástól mentesen működnek. Ahogyan az alapításánál, úgy a működés során is az állam legfeljebb a jogszabályban előzetesen lefektetett normatív feltételek érvényesülését ellenőrizheti.

[25] A hazai szabályozásban ezt az általános törvényességi ellenőrzést sokáig az ->ügyészség látta el,^[29] ám a hatályos jog a nyilvántartó bírósághoz telepíti ezeket a jogköröket, és az ügyészség csak szűkebb körben végez törvényességi ellenőrzést.^[30] Bizonyos szervezetek, például a pártok (->politikai pártok) és a vallási tevékenységet végző szervezetek esetén fennmaradt az ügyészség általános törvényességi ellenőrzési joga. A hatályos szabályozás alapján az ügyész továbbra is kezdeményezhet törvényességi felügyeleti eljárást, ám nem bármilyen törvénysértés esetén, hanem kizárólag akkor, ha egyidejűleg a közérdek is sérül.^[31] A törvénymódosítás előterjesztője ezt a változást a civil szervezetek autonómiájának biztosításával indokolta.^[32]

3.2.3. A tevékenységi anyagi alapjai

[26] Bár az egyesülési jog gyakorlásának nem lehet feltétele a joggyakorlás során anyagi hozzájárulás fizetése, a jog lehetővé teszi, hogy a létrejövő szervezetek tagjaiktól anyagi hozzájárulást, tagdíjat szedjenek. Ha azonban érkezik tagi anyagi hozzájárulás a szervezet működéséhez, azt kizárólag a szervezet céljának megvalósítására lehet költeni. A szervezet vagyonának visszajuttatása a tagokhoz ellentétes lenne az egyesülési jog nonprofit jellegével.

[27] A civil szervezet közcélú tevékenységeit a tagi hozzájárulásokon kívül állami támogatásból és civil anyagi forrásokból is megvalósíthatja. Jellemző azonban, hogy a polgárok olyan közcélokra hoznak létre saját társulásokat, amelyek esetében elégedetlenek az elérésükre irányuló állami erőfeszítésekkel, azokat elégtelennek tartják. Így a szóban forgó célokért folytatott munka sokszor elképzelhetetlen a magánszemélyek anyagi hozzájárulása nélkül, legyen szó a társadalom széles rétegeiből érkező mikroadományokról, vagy a leggazdagabb filantrópok jelentős támogatásáról. A civil szervezetek külföldről érkező támogatása és az így támogatott szervezetek közéleti tevékenysége éles politikai viták középpontjában áll Magyarországon, és az ezt tükröző szabályozási törekvések komoly alkotmányossági^[33] és európai jogi kérdéseket vetnek fel.^[34]

4. Az egyesülési jog alapján létrehozható, nevesített szervezetek

4.1. Egyesület

[28] Az egyesülési jog alapján létrejövő társadalmi szervezetek leggyakoribb megjelenési formája – és így a szabályozás alapegysége – az egyesület. A magyar jogrendszerben, más európai országokhoz hasonlóan, történetileg a polgári jog alakította ki az egyesületek szabályait. Ez a szabályozási rezsím ez egyesülési szabadság közjogias jellegével szemben az egyesületek magánjogi tulajdonságait helyezte előtérbe: az egyesület alapítására egy sajátos magánjogi szerződésnek tekintett.^[35] Mivel a közcélra szerveződő, létezésük jogalapját egyértelműen a politikai szabadságjogokból nyerő egyesületek alapítására és működésére vonatkozó egyes alapvető szabályokat továbbra is a **Polgári Törvénykönyv** szabályozza,^[36] a közjog és a magánjog sajátos találkozása tükröződik az egyesületekre vonatkozó normaanyagban.^[37]

4.2. Alapítvány

[29] A szintén a magánjogban létrejött ->[alapítvány](#) meghatározó eleme az alapító által rendelkezésre bocsátott vagyon, aminek nincs közvetlen egyesülési jogi vonatkozása. Ám az alapítványok az alapító által meghatározott cél megvalósítására nemcsak a rendelkezésre álló vagyont, de az ahhoz kapcsolódó, az alapítvány szervezetéhez tartozó személyek közreműködését is felhasználják. A közös cél elérése érdekében tevékenykedő személyek pedig, ahogyan végső soron a célt kijelölő alapító(k) is, már egyesülési jogi jogalanyok.

[30] Az alapítványok azért is fontos résztvevői a civil társadalomnak, mert a közérdekű célok megvalósításáért tevékenykedő szervezetek anyagi háttérét gyakran az alapítványi működés teremti meg, vagy éppen az alapítványok vagyoni támogatása segíti elő a más szervezeti formában működő civil szervezetek működését.

4.3. Párt

[31] Jogállamban a pártok a közhatalom gyakorlásáért folytatott politikai verseny intézményesített szereplői. Az Alaptörvény megfogalmazásában „[a] pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában”.^[38] A Magyarország modernkori történetében meghatározó egypártrendszerrel és az ebből fakadó diktatúrával szembehelyezkedő szabályozás tiltja a pártok közvetlen közhatalom-gyakorlását. A párt tehát a választópolgár és a közhatalom közötti összekötő kapocs, amely egyszerre alakítja és közvetíti a népakaratot.

[32] A párt végső soron egy olyan egyesület, amely azzal a céllal jön létre, hogy részt vegyen a demokratikus politikai versenyben, és betöltse a népakarattal kapcsolatos formáló és közvetítő tevékenységeket. Ebből következik az is, hogy a hatályos magyar szabályozás nem támaszt a pártalapításhoz azon túl feltételeket, hogy a létrejövő egyesület a bírósági nyilvántartásba vétele során magára nézve kötelezőnek ismerje el a [pártokról szóló törvény](#) hatályát.^[39] A pártok funkcióját a választásokon elinduló jelöltek és adott esetben a központi vagy a területi jogalkotó testületekben mandátumot szerző képviselők teljesítik be. A hatályos magyar szabályozás implicit módon elvárja az országos politizálást a pártoktól, hiszen megszűnik az a párt, amely két egymást követő országgyűlési választáson nem állít jelöltet.^[40] Ez a szabályozási rendszer nem kedvez a kifejezetten helyi ügyekkel foglalkozni kívánó pártok létrejöttének és működésének, amit azonban az Alkotmánybíróság nem ítél alkotmányellenesnek.^[41]

[33] A pártok speciális jogi helyzete nem szükségszerű, de az európai jogi környezetben gyakori, ez ugyanis jellemzően elősegíti a pártok részvételét a politikai életben és különösen a ->[választásokon](#). A szabályozás továbbá különleges jogosítványokat biztosít számukra a választási eljárásban, a szakpolitikák és a közvélemény formálásában.^[42] Ugyan az EJEE nem támaszt explicit követelményeket a pártokra vonatkozó szabályozással kapcsolatban, az EJEB esetjoga hangsúlyozza, hogy az államok csak korlátozott mérlegelési szabadsággal rendelkeznek az egyesülési jog pártokkal kapcsolatos korlátozása során.^[43] Ennek oka, hogy az EJEB a demokrácia lényegi elemének tekinti a sokszínű politikai programok felvetését és megvitatását.^[44]

[34] Az állam világnézeti semlegességének kötelezettségéből fakadóan az államnak és az állami szabályozásnak egyenlően kell kezelnie az egyes politikai pártokat, és olyan ->[választási rendszert](#) kell fenntartania, amely bármely politikai párt számára megnyitja az utat, és egyenlő versenyfeltételeket biztosít számukra. A magyar szabályozás ezt nem csupán tartózkodással, hanem aktív, tevőleges – anyagi – támogatással is igyekszik elősegíteni.^[45]

4.4. Szakszervezet

[35] A szakszervezetek az egyesülési jog alapján létrejövő érdekvédelmi szervezetek. A hazai

szabályozás a ->munkajog területén tér ki a szakszervezetekre, és a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek védelmével foglalkozó szervezeteket sorolja ebbe a körbe (->érdekképviseltek a munkajogban).^[46] Az EJEE értelmében az államoknak nemcsak engedélyezniük kell a szakszervezetek működését, de olyan szabályozási környezetet is kell kialakítaniuk, amely aktívan támogatja a szakszervezetek érdekvédelmi munkáját.

[36] A szakszervezetnek képesnek kell lennie fellépni tagjai érdekeinek védelmében, és az egyes tagoknak az érdekeik védelmében joguk van ahhoz, hogy a szakszervezet megfogalmazhassa a követeléseit.^[47] A szakszervezeteket megillető konkrét jogok azonban rendkívül változatosak Európában, és az EJEB is az államok széles mérlegelési szabadságát ismerte el azzal kapcsolatban, hogy milyen szabályozással töltik ki a szakszervezeti szabadságot.^[48] A kollektív alku és a sztrájk jogát (->sztrájkjog) azonban az EJEB levezette az EJEE 11. cikkéből.^[49]

4.5. Vallási közösség

[37] Az egyesülési jog egyik speciális megnyilvánulása – a vallásszabadsághoz való alapjoggal (->a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága) szoros összefüggésben – a vallási szervezetek jogi elismeréséhez való jog. A rendszerváltást követő magyar szabályozás egyházaknak nevezte az így létrejövő szervezeteket, ám a 2011-es újraszabályozást^[50] követően nemcsak az ilyen szervezetek elnevezése, de jogállása is sokszínűvé vált.

[38] Kezdetben bevett egyházakra és vallási közösségekre vált szét a vallási egyesülési jog által létrehozott szervezetek köre. Előbbiek olyan jelentős privilégiumokat élveztek az utóbbiakhoz képest, amelyekről nem csupán az Alkotmánybíróság állapította meg, hogy alkotmányellenesek,^[51] de amelyekkel kapcsolatban az EJEB is megállapította az egyesülési jog sérelmét a vallásszabadsághoz való joggal összefüggésben.^[52] A legújabb hazai szabályozás az EJEB által kifogásolt sérelmeket aligha orvosolta azzal, hogy a korábbi két egyházi státusz helyett négy szintű szabályozást vezetett be, miközben a legmagasabb státuszú vallási közösségek számára továbbra is diszkriminatív előnyöket biztosít.



5. JEGYZETEK

[1] 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127.

[2] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2007)14. számú ajánlása a nem kormányzati szervezetek jogi helyzetéről Európában (angol nyelven).

[3] „A szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége, kényszermentessége ugyanis garantálja egyúttal a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is.” 22/1994. (IV. 16.) AB határozat.

[4] A kommunikációs jogcsalád megalapozásához lásd 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171.

[5] 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

- [6] „Az egyesülési szabadság kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal. Minden embernek joga van ahhoz, hogy szabadon megválasztott célból másokkal – egyebek mellett – kulturális, vallási, tudományos, szociális, szabadidős közösséget hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezetekhez önként csatlakozzon, vagy onnan önként kilépjen.” 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93.
- [7] KOVÁCS Kriszta: „63. § [Egyesülési jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II*, Budapest, Századvég, 2009, 2319.
- [8] KOVÁCS (7. j.) 2320.
- [9] *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* [GC], no. 1803/11, ECHR 2016.
- [10] Ez a jogértelmezés tükröződik az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében is: „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”
- [11] 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74.
- [12] 22/1994. (IV. 16.) AB határozat.
- [13] *Young, James and Webster v. The United Kingdom*, Judgement of 13 August 1981, no. 7601/76, 7806/77.
- [14] Cf 38 BVerfGE 281, 297ff, idézi Ulrich K. PREUß: „Associative Rights (The Rights to the Freedoms of Petition, Assembly, and Association)” in Michael ROSENFLD – SAJÓ András: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- [15] Lásd PREUß (14. j.).
- [16] A kommunikációs jogok egymásra épüléséről lásd Burt NEUBORNE: *Madison's Music: On Reading the First Amendment*, New York, The New Press, 2015.
- [17] HALMAI Gábor: *Az egyesülés szabadsága. Az egyesülési jog története*, Budapest, Atlantisz, 1990, 120.
- [18] Ennek a hatályos szabályozásban megjelenését lásd *az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény* 5. §.
- [19] Alaptörvény C) cikk (2) bekezdés.
- [20] 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
- [21] Az EJEB gyakorlatában erről lásd *Yazar and Others v. Turkey*, no. 22723/93, 22724/93 és 22725/93, § 49, ECHR 2002-II.
- [22] *Socialist Party and Others v. Turkey*, 25 May 1998, no. 20/1997/804/1007, § 47.
- [23] *Rekvényi v. Hungary* [GC], no: 25390/94, § 46–48, § 61, ECHR 1999-III.
- [24] *Matelly v. France*, Judgement of 2 October 2014, no. 10609/10.
- [25] *Vona v. Hungary*, no 35943/10, ECHR 2013.
- [26] Lásd erről részletesebben KOVÁCS (7. j.) 2334.
- [27] Az egyesülési szabadságot külső és belső elemekre tagoló felosztásról lásd HALMAI (17. j.) 122–134.
- [28] Lásd HALMAI (17. j.) 128.
- [29] Lásd erről a 30/1991. (VI. 5.) AB határozatot. ABH 1991, 421.
- [30] Előfordulhatnak azonban olyan esetek is, amikor más jogosult vagy a bíróság hivatalból indít törvényességi felügyeleti eljárást. *A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő*

eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 71/E. § (1) bekezdés.

[31] *2011. évi CLXXXI. törvény* 71/E. § (2) bekezdés.

[32] Völner Pál államtitkár expozéja a civil szervezetek és a cégek nyilvántartásával összefüggő eljárások módosításáról és gyorsításáról szóló törvényjavaslat vitájához az Országgyűlés 2016. november 10-i ülésnapján.

[33] A szabályozás utólagos normakontroll eljárása I/01460/2017 ügyszámon zajlik az Alkotmánybíróság előtt.

[34] Az Európai Unió Bírósága többek között az egyesülési jog sérelmére alapozva kimondta, hogy ellentétes az Európai Unió jogával az a magyar szabályozás, amely korlátokat állít a 7,2 millió forintnál több külföldi támogatásban részesülő civil szervezetek működése elé. Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ítélet, C-78/18, C:2020:476.

[35] CSEHI Zoltán: „Meghiúsult kísérlet az egyesület szabályainak megszüntetésére a magyar polgári jogban” *Iustum Aequum Salutare* 2010/2, 13–23.

[36] *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény*, második rész, VII. cím.

[37] Csehi Zoltán a szabályozási feszültség kialakulását a szocialista jogrendszerre vezeti vissza, amelyben az egyesület és a társadalmi szervezet két, alapvetően eltérő jogintézményként párhuzamosan létezett.

[38] Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés.

[39] *A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény*(Párttv.) 1. §.

[40] Párttv. 3. § (3) bekezdés.

[41] 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165.

[42] Lásd erről *Vona v. Hungary* (25. j.).

[43] *Refah Partisi and Others v. Turkey*, Judgement of 13 February 2003, no. 41340/98, 41342/98, 41343/98 és 41344/98, § 100, ECHR 2003-II.

[44] *Socialist Party and Others v. Turkey* (22. j.).

[45] A pártok gazdálkodása és az esélyegyenlőség közötti kapcsolatról lásd részletesebben SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*, Budapest, Rejtjel, 2004, 116–133.

[46] *A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény* 270. § (2) bekezdés.

[47] *National Union of Belgian Police v. Belgium*, Judgement of 27 October 1975, no. 4464/70, § 18, § 39–40.

[48] *Schettini and Others v. Italy*, Decision of 9 November 2000, no. 29529/95.

[49] *Wilson, National Union of Journalists and Others v. The United Kingdom*, Judgement of 2 July 2002, no. 30668/96, 30671/96 és 30678/96, ECHR 2002-V.

[50] *A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény*.

[51] 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

[52] *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, Judgement of 8 April 2014, no. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12.