

Páneurópai civil szervezetek szuperpozícióban

Az Európai Parlament februári plenáris ülésén vitázik, majd szavaz a határokon átnyúló európai szövetségek és nonprofit szervezetek alapvető szabályairól szóló jelentéstervezetről. Jelentéstevője a német zöld párti Szergej Lagodinsky, ugyanaz a politikus, akinek jelentése alapján a Parlament néhány hónappal ezelőtt beperelte a Bizottságot amiatt, hogy az késlekedik a jogállamiságikon-dicionalitás-rendelet Magyarországgal és Lengyelországgal szembeni alkalmazásával. A kezdeményezést a jelentéstevő saját bevallása szerint a magyar civiltörvény, illetve egészen pontosan az Európai Bíróság arra vonatkozó, 2020. június 18-i ítélete ihlette. Lagodinsky megállapítása szerint a határokon átnyúló tevékenységet folytató NGO-k védelmére nézve nem áll rendelkezésre jelenleg megfelelő uniós jogi keretszabályozás, és a helyzet kezelésére két, igencsak ambiciózus jogalkotási javaslattal állt elő.

A rendelet¹ európai civil szervezeti ügynökség létrehozását helyezi kilátásba, amely a szintén kötelezően létrehozandó tagállami szintű civil szervezeti ügynökségek vezetőiből, civil szervezetek képviselőiből és akadémikusokból állna. Az uniós szintű ügynökség feladata az lenne, hogy ellenőrizze a javasolt rendelet tagállami alkalmazását, beleszólása lenne a civil szervezetek tagállami szintű és uniós finanszírozásába, továbbá e-regisztrációs rendszert is működtetne, ahol az úgynevezett európai – tehát határokon átnyúló módon tevékenykedő – civil szervezeteket, vagyis az „Európai Szövetségeket” be lehetne jegyezni. Az ügynökség működését az EP és a Bizottság megfigyelői státuszban monitorozná. Ezek az úgynevezett „Európai Szövetségek”, lévén uniós szintű formációk, székhelyüket az unión belül szabadon változtathatnák anélkül, hogy az eredeti tagállamban meg kellene szüntetniük jogi személyiségüket. A Parlament uniós szinten szabályozná azt is, hogy a civil szervezetek milyen esetekben kaphatnak közhasznú státuszt.

¹ European Parliament: *Draft Report with Recommendations to the Commission on a Statute for European Crossborder Associations and Non-Profit Organisations (2020/2026[INL])* (2021. szeptember 15.).

Az irányelvi javaslat² elsődleges célja a nemzeti szabályozások egyszerűsítése, az adminisztratív terhek megszüntetése arra is kiterjedően, hogy a nemzeti szabályozás nem követelhet meg túlzott transzparenciát, különösen a civil szervezetek finanszírozását illetően. A nonprofit szervezetek alapításának adatai, tagsága, működése, pénzügyi bevételei és azok elköltése ugyanis az irányelv alapján bizalmas információnak minősül a jövőben.

Nem vitatva a civil szervezetek hozzáadott értékét az Európai Unió közösségéhez a javaslat már első olvasásra is legalább aránytévesztő instrumentumnak tűnik.

Jogi értelemben a jelentés célja, hogy az egyesületek és egyéb nonprofit szervezetek számára belső piaci szabadságjogokat biztosítson, ennek megfelelően a rendeletben a letelepedés szabadságát, míg az irányelvben mind a letelepedés, mind a tőke mozgásának szabadságát. Jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 352. cikke,³ ez a jogszabályhely teszi lehetővé ugyanis az EU számára a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósításához szükséges jogi aktusok elfogadását olyan esetekben, amikor a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört. Itt is erről van szó. A rendelet és az irányelv által javasolt megközelítés ráadásul nem igazán következetes, annak ellenére, hogy egymásra hivatkozó jogszabályokról van szó. A rendelet előírja az „Európai Szövetségek” uniós jogi formájának létrehozását, az irányelv azonban már olyan közös szabályokat határoz meg, amelyek az unióban letelepedett nonprofit szervezetek által alkalmazandók, nem tisztázva a két javaslat egymáshoz való viszonyát. A jogszabálycsomag gyakorlatilag tehát azt jelentené, hogy bármely olyan civil szervezet választhatja az uniós státuszt, amelynek működésében jelen van valamilyen határokon átnyúló aspektus – napjainkban nincs olyan civil szervezet, amely ne lenne ilyen –, és onnantól kezdve gyakorlatilag nem lenne olyan tagállam, amely számonkérhetné működését, míg a tagállami NGO-k is csak igen szűkre szabott keretek között lennének ellenőrizhetők. Ami még ennél is abszurdabb, hogy az indítvány szerint egy civil szervezet egyszerre lehetne tagállami és uniós státuszú is. Kicsit hasonló ez Schrödinger szuperpozícióban lévő macskájához,⁴ amely az ismert kvantummechanikai gondolat kísérlet szerint egy időben élő és halott – bár az osztrák fizikus alapvetően viccnek szánta a dobozba zárt macska példáját.

² European Parliament (2021): i. m.

³ *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Hetedik rész – általános és záró rendelkezések. 352. cikk* (2012. október 26.).

⁴ Joshua Howgego: *Schrödinger's Cat: A Thought Experiment that Highlights the Strangeness of Quantum Theory*. *NewScientist*, (é. n.).

A Jogi Bizottság által már elfogadott jelentést azonban komolyan gondolja a Parlament, miközben egyébként javaslata nem az első uniós szintű kísérlet az európai szintű civil formációk meghonosítására. Ezek a kezdeményezések azonban sosem tartoztak az integrációtörténet legeredményesebb projektjei közé.

Az Európai Bizottság ugyanis 1990-ben már terjesztett elő javaslatot⁵ az „Európai Szövetség” létrehozására, természetesen az EP nyomására, hiszen a Parlament három évvel korábban, 1987-ben állásfoglalási indítványt⁶ fogadott el a kérdésben. A Bizottság küzdött is a tagállamokkal bő 15 évet, majd a meddő próbálkozások után kénytelen volt visszavonni kezdeményezését. Ugyanerre a sorsra jutott a kölcsönös önszegélyező társaságokra vonatkozó indítvány, az eljárás 1993-ban indult, és 2006-ban kudarccal zárult,⁷ míg 2015-ben az „Európai Alapítvány” statútumáról szóló rendeletjavaslatától volt kénytelen elállni a Bizottság.⁸ Nem koronázta siker az európai zárt körű társaság (Societas Privata Europea) létrehozására irányuló erőfeszítéseket sem, a 2008-ban indult eljárást a tagállamok egyre csökkenő lelkesedése kísérte, míg 2013-ban az Európai Bizottság feladta a küzdelmet, és visszavonta⁹ a javaslatot.

Azon az elvi kérdésen túl, hogy a rövidesen plenáris ülés elé kerülő Lago-dinsky-jelentés a kettős státusz abszurditása mellett olyan mentességeket és kiváltságokat engedne a civil szervezeteknek, amilyenek a társadalmi élet semmilyen más résztvevőjét sem illetik meg, gyakorlatilag megbénítaná az Európai Unió teljes finanszírozási rendszerét. Az Európai Számvevőszék becslései¹⁰ szerint a Bizottság az EU költségvetésének 1,7%-át és az uniós fejlesztési alapok 6,8%-át civil szervezeteken keresztül hajtja végre. Számos szakpolitikai területen, mint például a humanitárius politika, a környezetvédelem, valamint a kutatás és innováció, túlnyomórészt a NGO-k segítik a Bizottságot

⁵ European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs: *A Statute for European Cross-Border Associations and Nonprofit Organizations* (2021. május).

⁶ European Parliament's Committee on Legal Affairs: *Resolution on Non-Profit-Making Associations in the European Communities* (1987. március 13.).

⁷ European Economic and Social Committee: *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union* (2017).

⁸ Agence Europe: *European Foundation Statute Withdrawal Goes Down Badly*. *Europe Daily Bulletin*, no. 11221. 2014. december 19.

⁹ *The Withdrawn Proposals for a European Private Company and a Single-Member Private Company*. *LexisNexis*, (é. n.).

¹⁰ European Court of Auditors: *Transparency of EU Funds Implemented by NGOs: More Effort Needed* (2018).

az uniós programok tervezésében, végrehajtásában és nyomon követésében. A 2014–2017 közötti időszakban a Bizottság mintegy 11,3 milliárd eurónyi összeget adott a civil szervezetek kezelésébe. 2018. évi jelentésében¹¹ a Számvevőszék számonkérte a Bizottságon az átláthatóság hiányát a civilek által kezelt uniós források vonatkozásában, éppen amiatt, mert az intézmény nem megfelelően követte nyomon e szervezetek működését az uniós programok végrehajtása tekintetében, különösen a nonprofit szervezetek határokon átnyúló tevékenysége során.

Ennek megfelelően a híresztelések szerint a szerződések öre lényegesen fontolva haladóbb megközelítést képvisel az európai civilvédelem terén, mint a Parlament inkább politikainak tekinthető jelentésében. A Bizottság szerint ugyanis a belső piaci jogalap inkább új, tagállami jog szerinti jogi forma létrehozására lenne alkalmas jogalap, szemben az EP állásfoglalásában javasolt új uniós szintű formációval, és ezzel az uniós intézmény legalább részben a tagállamok ellenőrzése alatt tartaná az NGO-k alakulását és működését – és szabadulna a Schrödinger-paradoxontól.

Ezenfelül a Bizottság szerint a közelmúltban elfogadott szociális gazdaságról szóló *Cselekvési terv*¹² egyes intézkedései részben kielégíthetik az Európai Parlament állásfoglalásában körvonalazott kéréseket. A *Cselekvési terv* többek között iránymutatást nyújt a határokon átnyúló közhasznú adományok adóügyi kezelésével kapcsolatban, valamint hangsúlyozza a megkülönböztetésmentesség elvének fontosságát a civil szervezetekkel szemben. Néhány célzott intézkedése tehát összecseng az EP-indítvány egyes szándékaival, ami gyors és elegáns menekülőutat kínál a Bizottság számára. Pedig a Parlament elképzeléseihez képest igencsak puha eszközökről van szó. A hírek szerint a szociális gazdaság keretfeltételeinek kidolgozásáról szóló, 2023-ra előírányzott tanácsi ajánlás, amelyre a Bizottság ugyancsak bőszen hivatkozik, amikor az új uniós civilformációról esik szó, szintén nem tesz mást, mint arra kéri majd a tagállamok döntéshozóit, hogy jobban igazodjanak a szociális szervezetek igényeihez, és óvatos ajánlásokat fogalmaz meg a szociális gazdaság szervezeteivel kapcsolatos egyes szakpolitikákkal kapcsolatban, az állami támogatások, a közbeszerzés és az adózás területeire is kiterjedően.

Mindez igen távol áll a parlamenti elképzeléstől: a mindennemű autoritás felett álló páneurópai civil tér megvalósításától. Annak a kérdésnek a vizsgálata

¹¹ European Court of Auditors (2018): i. m.

¹² Európai Bizottság: *Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására*. COM(2021)102 végleges (2021. március 4.).

szempontjából pedig, hogy elfogadja-e a Parlament, hogy a 35 éve húzódó ügy végére ezúttal sem került pont, ezúttal nem csak az EP aktuális politikai összetétele mérvadó. A saját kezdeményezésű jogalkotási jelentés nyomán előterjesztendő jogalkotási javaslat benyújtására egyéves határidő áll a Bizottság rendelkezésére az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás¹³ alapján, Metsola elnök támogatja a Lagodinsky-jelentést, és a legújabb pletykák szerint az egyre-másra elmaradó jogalkotási javaslatok miatt kész újrantitni a tárgyalásokat az elfogadott parlamenti állásfoglalások európai bizottsági utóéletéről.

2022. február 2.

Felhasznált irodalom

- Agence Europe: European Foundation Statute Withdrawal Goes Down Badly. *Europe Daily Bulletin*, no. 11221. Online: https://agenceurope.eu/aewebsite_dev/en/bulletin/article/11221/14
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Hetedik rész – általános és záró rendelkezések. 352. cikk (2012. január 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012E352>
- Európai Bizottság: Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására. COM(2021)102 végleges (2021. március 4.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298>
- European Court of Auditors: *Transparency of EU Funds Implemented by NGOs: More Effort Needed* (2018). Online: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ngo-35-2018/en/#chapter8>
- European Economic and Social Committee: *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union* (2017). Online: www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2017/10/RecentEvolutionsSEinEU_Study2017.pdf
- European Parliament: *Draft Report with Recommendations to the Commission on A Statute for European Crossborder Associations and Non-Profit Organisations (2020/2026(INL))* (2021. szeptember 15.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-697560_EN.pdf
- European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs: *A Statute for European Cross-Border Associations and Nonprofit Organizations* (2021. május). Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693439/IPOL_STU\(2021\)693439_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693439/IPOL_STU(2021)693439_EN.pdf)
- Framework Agreement on Relations Between the European Parliament and the European Commission. *Official Journal of the European Union*, 2010. november 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:304:0047:0062:EN:PDF>

¹³ Framework Agreement on Relations Between the European Parliament and the European Commission. *Official Journal of the European Union*, 2010. november 20.

Páneurópai civil szervezetek szuperpozícióban

Howgego, Joshua: Schrödinger's Cat: A Thought Experiment that Highlights the Strangeness of Quantum Theory. *NewScientist*, (é. n.). Online: www.newscientist.com/definition/schrodingers-cat/

The Withdrawn Proposals for a European Private Company and a Single-Member Private Company. *LexisNexis*, (é. n.). Online: www.lexisnexis.co.uk/legal/guidance/the-withdrawn-proposals-for-a-european-private-company-a-single-member-private-company