

dr. Kajó Cecília LL.M. - Némedi Edina: Jogalkotással okozott kár, információszabadság-deficit vagy más a jogalkotó által előre betervezett esélyegyenlőség- és transzparenciahiány a civil szervezetek támogatási rendszerében?

I. Bevezető

A tanulmány a civil szervezetek támogatáspolitikáját és támogatási rendszerét hosszú éveken át meghatározó jellemzők, tulajdonságok jogi értékelését végzi el azzal, hogy a szerzőkhöz fordult állatvédelmi szervezetek szándéka - mely szerint jogalkotással okozott kárért kívánják perelni a magyar államot - szakmailag alátámasztható-e.

A tanulmány először a szűkebb szándékot, a jogalkotással okozott kár mint deliktualis tényállás ismérveit járja körül, majd bemutatja a támogatási rendszer főbb jellemzőit, a rendszerbe épített igazságtalanságot, végül levonja a következtetést, hogy perelhető-e a magyar állam vagy inkább más jogi eszközökhöz kell nyúlnia a jogalkotónak azért, hogy ez az igazságtalan rendszer tovább ne legyen fenntartható.

A jogtörténeti előzmények mérhetetlen leegyszerűsítése révén arra juthatunk, hogy a jogalkotással okozott kár jogtörténeti alapkérdése évszázadokon át az volt, hogy tud-e jogellenesen cselekedni a jog forrása, illetve kontrollálhatja-e a bíróság az államot? A válasz egészen Thomas Hobbes-ig „nem” volt. John Locke után alakult ki az a szemlélet, hogy az állam mint közjogi és mint magánjogi jogalany szétválhat, hogy az államhatalmi ágak szétválasztásának a fő funkciója a fékek és egyensúlyok hatékony alkalmazása, hogy a társadalmi szerződés kötelez és hogy ha az állam jogellenesen kárt okoz, ugyanúgy kártérítéssel tartozik, mint egy magánjogi jogalany.

A korábbi elképzelésekkel szemben végül a hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) nem tartalmaz deliktualis különös tényállást a jogalkotással okozott kárra, a

miniszteri indokolás¹ szerint az általános generálklauszula alapján² követelhető ilyen esetben kártérítés.

A hazai bírósági gyakorlat kezdetben elutasító volt a jogalkotással okozott kár megállapításával kapcsolatban, aztán sorban jöttek a releváns uniós döntések, melyek a nemzeti joggyakorlatra is hatással voltak. Elsősorban például a Francovich-ügy (C-6/90, C-9/90) amelynek leegyszerűsített lényege, hogy a tagállamok kötelesek megtéríteni azokat a magánszemélyeket ért károkat, melyek abból származnak, hogy egy tagállam elmulasztotta egy irányelv átültetését.

A hazai joggyakorlatból két releváns döntést érdemes említeni, az első³ szerint az állam jogharmonizációs kötelezettségéből eredő kárfelelőssége akkor áll fenn, ha a megsértett közösségi jogszabály a magánszemélyek számára biztosít jogokat, és a jogsértés elég komoly és közvetlen okozati összefüggésben áll a kárral. A második⁴ döntés szerint, ha az igény az uniós jog által biztosított alanyi jog megsértésén alapul, a tagállami felelősség megállapításához nem elegendő az uniós alanyi jog sérelmének elvi lehetősége, hanem egyedileg kell a határon átnyúló jogi elemeket feltárni, kivéve, ha a tagállam pont azokat a jogokat nem biztosítja saját polgári számára, mint amelyeket a másik tagállam polgára ugyanezen helyzetben a közösségi jog alapján élvezne.

II. Mi az a jogalkotással okozott kár?

¹ „A Ptk. szabályai alapján a joggyakorlat mereven elzárkózott a jogalkotással okozott károk megtérítése elől. A Javaslat nem szabályozza külön a jogalkotással okozott kárért való felelősséget, mivel az így okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján felelős. Kétségtelen, hogy például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni. Ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősség szabály alapján kérheti a bíróságtól az okozott károk megtérítését.”

² Ptk. 6:519. § [A felelősség általános szabálya]

Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.

³ PJD2018.24

⁴ BH2020.239

A jogalkotással okozott kár a nemzeti jogalkotó belső, tagállami jogszabály alkotásával vagy annak elmulasztásával okozati összefüggésben keletkezett kár.

A fogalom megvilágításához kiválasztott két releváns döntés közül az egyik fontos döntés⁵ lényege, hogy az Alaptörvénnyel nem lenne összeegyeztethető, ha belső tényállás mellett e felelősség nem állna fenn, a jogalkotással okozott kárt az általános deliktuális tényállás alapján kell elbírálni, a jogalkotás jogellenessége - mint előfeltétel - az Alaptörvény-ellenességgel jön létre, melyet az Alkotmánybíróság állapít meg és nem a polgári bíróság. A másik vonatkozó fontos döntés⁶ leegyszerűsített lényege pedig, hogy törvény előkészítésének elmaradása csak akkor vetheti fel a minisztérium felelősségét, ha a Kormány jogalkotási tervében az feladatként szerepelt. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását és ezzel előidézett Alaptörvény-ellenes helyzetet, akkor a mulasztás jogellenessége nem vitatható, a mulasztás bekövetkezésének pillanata az, amikor a károkozó még jogkövetkezmények nélkül eleget tudott volna tenni kötelességének.

A szakirodalomban vitatott a belső jogalkotással okozott károkozás megállapíthatóságának előfeltételeként az Alkotmánybíróság által megállapított Alaptörvény-ellenesség vagy mulasztásos jogsértés megállapítása. Ugyan nem kifejezett cáfolatot, de elméleti alapon történő vitatást több szerző művében is találhatunk. Lábady Tamás A magyar magánjog általános tanában abból indul ki, hogy a polgári jogi jogellenesség önálló kategória, amely nem azonos a közjogi jogellenességgel. Vékás Lajos a Ptk. deliktuális felelősségről szóló kommentárjában elkülöníti a polgári jogi jogellenességet a más jogágakban megjelenő jogellenességtől. A Wellmann György szerkesztette Kommentár hangsúlyozza, hogy a deliktuális jogellenesség autonóm fogalom. Kifejezetten olyan szerző nincs, aki szerint a jogalkotással okozott kár megállapításához nincs szükség az Alkotmánybíróság előzetes Alaptörvény-ellenességet megállapító döntésére, de a jogági jogellenesség függetlensége alapján többen vitatják annak létjogosultságát.

⁵ BDT2018.3817

⁶ BDT2018.3816

Az Alkotmánybíróság közjogi szempontból vizsgálja a jogalkotás jogellenességét, ellentétben a kárigényt elbíráló bírósággal, amely magánjogi szempontból értékeli a károkozás - és nem a jogalkotás - jogellenességét. A jogági jogellenesség függetlenségéből az következne, hogy a kárigényt megállapító bíróság a Ptk. 6:520. § d) pontja alapján vizsgálná a jogellenességet, azaz azt kéne eldöntenie, hogy ha nem írt elő kártalanítási kötelezettséget a kárt okozó jogszabály, akkor a jogalkotás sérti-e a károsult jogilag védett érdekét. Ehhez képest az Alkotmánybíróság különböző normakontroll eljárások keretében vizsgálja azt, hogy az adott jogszabály (és nem a károkozás) Alaptörvénybe vagy nemzetközi szerződésbe ütközik-e. A károkozás jogellenességének kimondásával a kártérítést elbíráló bíróság nem sértheti az Alkotmánybíróság hatáskörét akkor sem, ha az Alkotmánybíróság nem folytatott le normakontroll-eljárást, mert adott jogszabálynak Alaptörvénnyel való összhangját kell értékelnie a kártérítési igény elbírálása során.

Jelen tanulmány központi kérdése az, hogy jogszerű-e, ha jelentős összegű civil költségvetési támogatás úgy kerül elosztásra, hogy a támogatási lehetőségről a potenciálisan jogosultak jelentős része nem szerez tudomást, végső soron pedig jogalkotással okozott kár-e az olyan jogszabályban és egyéb jogi szabályozókban foglalt támogatáspolitikai és támogatási rendszer, amely előre tudottan, betervezett módon számol a transzparencia-hiánnyal?

A kérdés sok állatvédelmi szervezetben merült fel az előző három év támogatáspolitikájának közérdekű adatkérések tengerén át tartó megismerése során, 2026 áprilisa után világossá vált ugyanis, hogy a nyilvánosan elérhető pályázati források mellett létezett egy olyan egyedi döntési kérelmi forma is, melyhez a kapcsolatrendszeren, az informális úton való hozzájutás dominált: aki ismerte azt az e-mail címet, ahol az egyedi döntéshez vezető út érdekében levelet kellett írni, az hozzájuthatott ehhez a formához, aki nem, az nem. Az elmúlt három évben így kiosztott sok-sok millió forint ily módon olyan civil szervezetekhez került, akik ismeretkörébe került egy e-mail cím, függetlenül attól, hogy hány állatról gondoskodnak, az ország mely táján mentik az állatokat, milyen a költségvetési helyzetük vagy bármely más objektív mutató alapján egyébként egyáltalán közvetlen szükségük lenne-e a támogatásra vagy csak a bankszámlájuk hízott általa.

Hogy azok az állatvédelmi szervezetek, melyekhez sajnálatos módon ez az e-mail cím nem jutott el, perelhetik-e az államot jogalkotással okozott kár kapcsán, ahhoz át kell tekinteni a jogszabályi környezetet valamint a támogatási rendszer főbb jellemzőit, hogy a kérdésre választ adhassunk.

III. A civil szervezetek támogatásának jogszabályi környezete és a rendszer jellemzői

A civil szervezetek költségvetési támogatásának jogszabályi környezetét az Alaptörvényben foglalt alapelveken túl (B) cikk (jogállamiság, jogbiztonság), a XV. cikk (törvény előtti egyenlőség, hátrányos megkülönböztetés tilalma), a VI. cikk (3) bekezdés (közérdekű adatok megismerése), a 38. cikk (nemzeti vagyon) és a 39. cikk (a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága és a központi költségvetésből való részesedés átláthatósági feltétele) elsősorban az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.) mint a támogatások általános kerete adja, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (továbbiakban: Civil tv.) tartalmazza a Nemzeti Együttműködési Alap (továbbiakban: NEA) és a civil támogatás különös szabályait, a Bethlen Gábor Alapról szóló 2010. évi CLXXXII. törvény (továbbiakban: BGA tv.) tartalmazza a határon túli és részben hazai civil célú támogatásokat, az információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) szabályozza a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférhetőséget, a mindenkor központi költségvetési törvény szabja meg a konkrét előirányzatokat és a nevesített szervezeteket.

Az Áht. végrehajtási szabálya az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ávr.) szabályozza a támogatási eljárás részletszabályait, az 5/2012. (II. 16.) KIM rendelet pedig a NEA működését, a BGA tv. végrehajtásáról szóló 367/2010. (XII. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: BGA Vhr.), valamint az ágazati miniszteri rendeletek a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználási szabályait tartalmazzák.

Az Áht. 1. § 14. pontja szerint a költségvetési támogatás - a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével - az államháztartás központi alrendszeréből, ellenérték nélkül, pénzben nyújtott juttatás. A támogatási jogviszony ingyenes, céljellegű jogviszony, amely támogatási szerződéssel, támogatói

okirattal, illetve - kivételesen - hatósági határozattal jöhet létre. A Civil tv. 53. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az államháztartás alrendszerei terhére kötött támogatási szerződés vagy kibocsátott támogatói okirat alapján létesített jogviszony költségvetési támogatási jogviszony, amelyet az államháztartási jogszabályok szabályoznak.

A támogatási rendszer fejlődésének idővonalát az alábbi táblázat összegzi⁷:

Időpont	Jogforrás	Tartalom / jelentőség
2010	BGA tv. (2010. évi CLXXXII. tv.) + 367/2010. Korm. r.	A Bethlen Gábor Alap mint elkülönített állami pénzalap létrehozása; a támogatás „nyilvános pályázat vagy egyedi kérelem alapján” nyerhető el (10. §). [A]
2011	Áht. (2011. évi CXCV. tv.)	Az új államháztartási törvény; a 48. § rögzíti a pályázati és a pályázati rendszeren kívüli támogatási utat. [A]
2011	Civil tv. (2011. évi CLXXV. tv.)	A Nemzeti Együttműködési Alap létrehozása a korábbi Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) helyén; a miniszteri egyedi keret rögzítése. [B]
2011	Infotv. (2011. évi CXII. tv.)	A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok új rendje; a közpénz-átláthatóság végrehajtási szabályai. [A]
2011. dec. 31.	Ávr. (368/2011. Korm. r.)	A támogatási eljárás részletszabályai: pályázati kiírás kötelező elemei, közzététel, 30 napos határidő, támogatói okirat. [A]
2012	5/2012. (II. 16.) KIM rendelet	A NEA működésének részletszabályai (pályázat és egyedi kérelem). [B]
2012-	BGA tv. módosításai (pl. 2012. évi CC. tv.)	A visszakövetelés, kamat és eljárási szabályok finomítása. [A]
2018	1746/2018. (XII. 20.) Korm. határozat; BGA tv. mód.	A „Határtalanul!” program és a kapcsolódó előirányzatok kezelői feladatainak átrendezése. [B]
2019 (2018. évi XCIII. tv.)	Civil tv. 56. § (2) mód.	A NEA tárgyévi forrásának felosztása 85% (egységes elvek) / 15% (miniszteri egyedi) arányra változik. [A]
2020	2020. évi XLVIII. tv. (Civil tv. mód.)	A civil szabályozás egyszerűsítése; a jelentős támogatás melletti vagyonnyilatkozati és nyilvántartási elemek átalakítása. [B]
2023 (2022. évi XXV. tv.)	Civil tv. 56. § (2) mód. (a 2023. évi Kvtv.-ben)	A miniszteri egyedi hányad 15%-ról 20%-ra emelkedik, az egységes elvek szerinti rész 80%-ra csökken; a hivatkozott (1) bekezdési pontok is módosulnak. [A]
2026-tól	37/2011. Korm. r. + uniós de minimis szabályok; OTR	A csekély összegű támogatások központi, kötelező nyilvántartása az OTR-ben; a nyilvántartásból kimaradó de minimis támogatás uniós értelemben jogellenessé válik. [B]

A NEA nem előzmény nélküli: a Civil tv. a korábbi Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) helyébe léptette a Nemzeti Együttműködési Alapot a 2012-es költségvetési évtől, azzal a deklarált céllal, hogy az NCA-nál „tisztább és átláthatóbb”, egyúttal kevesebb adminisztrációs terhet jelentő rendszert hozzon létre. A jogalkotó tehát maga is az átláthatóság javítását jelölte meg célként, ami a tanulmány alapkérdéséhez is illeszkedik, nevezetesen, hogy sikerült-e vagy sem?

⁷ A táblázat Némedi Edina: A nyilvános felhívás nélkül elosztott civil költségvetési támogatások jogi megítélése Magyarországon (Budapest, 2026.) című tanulmányából származik. Letöltés ideje: 2026. 07. 30.

A miniszteri egyedi keret már az induló szabályozásban jelen volt, vagyis a nyílt verseny nélküli csatorna a rendszer szerves része, nem utólagos „kiskapu”.

A nyilvános felhívás nélküli támogatás jogalkotó akaratból, rendszerszinten épült be a hazai civil finanszírozásba, így a tanulmány fő kérdése nem egy részletszabály megítélése, hanem mint rendszeralkotó és rendszerjellemző elem megítélése és értékelése. Kérdés, vajon már a szabály megalkotásának pillanatában úgy gondolták-e, hogy a kézen-közön továbbadott e-mail cím birtokosánál van a legjobb helyen a támogatás, ha előzetes követelményként mindösszesen annyit támasztottak vele kapcsolatban, hogy képes megfogalmazni, hogy milyen összegben és milyen tevékenységre kéri?

Nem jelen tanulmány feladata feltárni azt a politológia által ismert, és számos külföldi ország (így például Oroszország) belpolitikájában ismert „oszd meg és uralkodj” civil politikát, hogy ha nem sikerül a civil szférát mint egészet eltörölni, akkor speciális támogatási formákkal ki kell építeni egy lojális holdudvart közülük a hatalom köré - ezen a tanulmányon jelenleg egy általunk felkért neves politológus dolgozik, erre utaló általános jeleket mindenesetre jelenleg is látunk a támogatáspolitikai rendszerjellemzői megismerése után.

Az információszabadság alapjogi védelmét az Alkotmánybíróság az 1990-es évektől fokozatosan építette ki (34/1994. (VI. 24.) AB határozat), a közpénz- és nemzetivagyon-adatok közérdekű adattá minősítését az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése emelte alkotmányos szintre. A 4/2021. (I. 22.) AB határozat rögzítette, hogy a 39. cikk (2) bekezdésének hatálybalépésével az Alaptörvény már nemcsak a közhatalom, hanem kifejezetten a közpénzek felhasználása tekintetében is transzparenciát követel, és hogy a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály, a korlátozás a kivétel. Ez a fejlődési ív az adatnyilvánosság utólagos átláthatóságához vezetett és nem alakult ki ezzel párhuzamos alkotmányos doktrína a támogatási lehetőségek előzetes, esélyteremtő közzétételére.

IV. A civil szervezetek támogatásának sajátosságai

A civil célú központi támogatások zöme fejezeti kezelésű előirányzatból származik. Az Áht. 6. § (3) bekezdése szerint a fejezeti kezelésű előirányzatok a fejezetet irányító szerv sajátos szakmai, ágazati feladatainak ellátására szolgálnak. A NEA maga is - a Civil tv. 55. §-a értelmében - az Áht. szerinti központi költségvetési előirányzat, amely felett a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter gyakorolja a rendelkezési jogot és felel a felhasználásért.

A NEA belső szerkezete⁸:

Rész	Arány	Felhasználás módja / döntéshozó
a) egységes elvek szerinti (kollégiumi) döntések	80%	egységes elvek alapján meghatározott támogatási döntések útján, az 56. § (1) bek. a)-c), h) és j) pontja szerinti célokra (jellemzően pályázati/kollégiumi úton)
b) miniszteri egyedi keret	20%	a miniszter által jóváhagyott egyedi támogatási kérelmek alapján, az 56. § (1) bek. b), c) és j) pontja szerinti célokra - pályázati kiírás nélkül

A tárgyévi keret 20%-a tehát fogalmilag egyedi, miniszteri döntésen alapuló csatorna, amelynél nincs pályázati kiírás. Ez a hányad a 2011-es 10%-ról előbb 15%-ra, majd 20%-ra emelkedett, a nyílt verseny nélküli forráshányad tehát a jogalkotás során tudatosan bővült.

A 80%-os, „egységes elvek szerinti” rész egy része szintén nem klasszikus, nyílt pályázati verseny útján kerül elosztásra, így a versenyző pályázati eljárásen kívül eső tényleges arány a 20%-nál is nagyobb lehet.

⁸ A táblázat Némedi Edina: A nyilvános felhívás nélkül elosztott civil költségvetési támogatások jogi megítélése Magyarországon

(Budapest, 2026.) című tanulmányából származik. Letöltés ideje: 2026. 07. 30.

Ki dönt és miről?

Csatorna	Döntéshozó	Eljárás	Előzetes felhívás?
NEA pályázati (működési/szakmai)	NEA kollégiumok / Tanács	pályázati kiírás, EPER-rendszer	igen (Ávr. 66. §)
NEA egyedi (20%)	a miniszter	egyedi kérelem jóváhagyása	nincs kötelező kiírás
BGA pályázati	Bizottság a Kollégium javaslatára	nyilvános pályázat	igen (BGA tv. 10. § (2))
BGA egyedi	nemzetpolitikai államtitkár	egyedi kérelem	nincs kötelező kiírás
Fejezeti egyedi	fejezetet irányító szerv (miniszter)	egyedi döntés + támogatói okirat/szerződés	nincs kötelező kiírás
Kormányhatározaton alapuló	a Kormány	előirányzat-átcsoportosítás, egyedi határozat	nincs
Költségvetési törvényben nevesített	Országgyűlés (a törvényben)	a Kvtv. előirányzata	nincs (törvényi nevesítés)

A Bethlen Gábor Alap (továbbiakban: BGA) elkülönített állami pénzalap, a BGA tv. 10. § (1) bekezdése szerint a támogatások nyilvános pályázat vagy egyedi kérelem alapján nyerhetők el, a pályázati keret összegét a Bizottság határozza meg, a fennmaradó rész egységes. Az egyedi támogatási kérelmeket a nemzetpolitikai államtitkár bírálja el, a BGA tehát ugyanazt a kettős (pályázati + egyedi) logikát követi, mint a NEA.

A fejezeti kezelésű előirányzatokból „pályázati úton vagy egyedi döntés alapján” nyújtható támogatás, ezt a miniszteri fejezeti kezelési szabályzatok (utasítások) is kifejezetten rögzítik. Az Ávr. 65/A. §-a szerint, ha jogszabály a támogatás módjáról nem rendelkezik, 5 milliárd forint alatt támogatói okiratot kell kibocsátani, e feletti összegnél támogatási szerződést kell kötni (ez tehát a jogviszony formáját dönti el, nem az elszámolást).

⁹ A táblázat Némédi Edina: A nyilvános felhívás nélkül elosztott civil költségvetési támogatások jogi megítélése Magyarországon

(Budapest, 2026.) című tanulmányából származik. Letöltés ideje: 2026. 07. 30.

Az „egyedi” minősítés kulcsa az Áht. 48. § (2) bekezdése: a támogatás akkor nem minősül egyedi döntésen alapulónak, ha minden feltételét jogszabály határozza meg, és a döntéshozónak nincs mérlegelési joga. Ahol tehát mérlegelés van, ott egyedi döntésről beszélünk.

Az összecszerűség a rendelkezésre álló, nyilvános adatokból összeállított 2026. évi kedvezményezett adatállomány alapján konkretizálható: ez az adatállomány 560 miniszteri egyedi döntést tartalmaz, összesen 22 351 459 217 Ft odaítélt támogatással, a döntéshozó dr. Gulyás Gergely, a fejezetet irányító, a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős feladatkört ellátó miniszter volt, de ez az összeg nem a NEA 20%-os miniszteri egyedi keretével azonos¹⁰:

Konstrukció	Tételszám	Odaítélt (Ft)
„Nonprofit/civil 2026” (fejezeti egyedi)	147	18 771 310 000
NEA 2026 miniszteri keret (56. § (2) b))	391	2 322 149 217
Civil közösségi szolgáltató központok 2026	20	750 000 000
„Nonprofit/civil 2025” (áthúzódó)	1	500 000 000
NEA 2026 (továbbadott)	1	8 000 000
Összesen	560	22 351 459 217

¹⁰ A táblázat Némédi Edina: A nyilvános felhívás nélkül elosztott civil költségvetési támogatások jogi megítélése Magyarországon

(Budapest, 2026.) című tanulmányából származik. Letöltés ideje: 2026. 07. 30.

V. Átláthatóság mint belépési pont és elszámolás

Az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdése és az Áht. az átláthatóságot a támogathatóság előfeltételévé teszi. Az Áht. 1. § 4. pontja szerint átlátható szervezet - többek között az az egyesület, alapítvány, civil szervezet, amely megfelel a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 1. pontjában foglalt feltételeknek. E feltételek lényege, hogy a tényleges tulajdonos (a pénzmossási törvény szerint) megismerhető, a szervezet EU-, EGT-, OECD-tagállamban vagy kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményrel rendelkező államban rendelkezik adóalanyisággal, nem minősül ellenőrzött külföldi társaságnak, a szervezetben közvetlenül vagy közvetetten több mint 25%-os befolyással bíró jogi személy is megfelel az átláthatósági feltételeknek. Ez a szűrő azonban a kedvezményezett belső átláthatóságát biztosítja, nem pedig a támogatási lehetőség külső, előzetes megismerhetőségét. A két „átláthatóság” tehát fogalmilag különbözik: az egyik a kedvezményezettre, a másik a hozzáférés esélyére vonatkozik. Az első részletesen szabályozott, a második nem.

A támogatási jogviszony az Áht. 48. § (1) bekezdése szerint létrejöhet hatósági határozattal, hatósági szerződéssel, támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel. Az Ávr. 65/A. §-a szerint, ha jogszabály a támogatás módjáról nem rendelkezik, a központi költségvetés Áht. 14. § (3) bekezdése szerinti fejezetéből biztosított támogatásnál támogatói okiratot kell kibocsátani, egyéb esetben 5 milliárd forint alatt támogatói okirat, 5 milliárd forintot elérő vagy meghaladó összegnél támogatási szerződés az irányadó forma. Hangsúlyozandó, hogy ez az 5 milliárd forintos határ kizárólag a forma (okirat vagy szerződés) kérdését dönti el, nem az elszámolását. A NEA-E miniszteri egyedi támogatások jellemzően néhány millió forintos nagyságrendjén ez a küszöb gyakorlatilag sosem aktiválódik, így e csatorna megítélésében nincs érdemi jelentősége.

Az egyedi támogatási kérelemre nyújtott, legfeljebb ötmillió forint összegű támogatásoknál a kedvezményezett egyszerűsített elszámolással élhet, a részletes szakmai és pénzügyi beszámoló helyett elegendő egy nyilatkozat (a támogatás célszerű, jogszerű felhasználásáról) és a számlaösszesítő benyújtása. Ez a valóban releváns értékhatár a NEA-E világában, mert a tételek túlnyomó része e szint alá esik - vagyis a kifizetések nagy hányadánál a legkönnyebb, tételes bizonylati ellenőrzés nélküli elszámolási rezsím alkalmazható.

Az utólagos ellenőrizhetőség szempontjából ez önmagában is figyelemre méltó: a nyilvános felhívás hiánya az előzetes oldalon, az egyszerűsített elszámolás pedig az utólagos oldalon csökkenti az átláthatóságot.

A forma jogi jelentősége: a támogatói okirat egyoldalú aktus, a támogatási szerződés kétoldalú polgári jogi megállapodás, egyik sem hatósági határozat, ezért egyikre sem vonatkoznak a hatósági eljárás garanciái (jogorvoslati fórum, indokolási kötelezettség, tényállástisztázási kötelezettség stb.).

A Nemzeti Együttműködési Alap Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) és a kollégiumok az egységes elvek szerinti támogatási döntéseket hozzák, a miniszter az egyedi keret felett rendelkezik és felel az Alap felhasználásáért a Civil tv. 55-56. §-ai szerint. Az összeférhetetlenség garanciális szabálya erős: a Civil tv. 62. § (2) bekezdése szerint a Tanács, illetve a kollégium elnöke és tagjai által jelzett, saját vagy közeli hozzátartozó tekintetében összeférhetetlennek minősülő szervezet támogatási igénye érvénytelen, emellett az Áht. 48/B. § általános összeférhetetlenségi tilalmai is alkalmazandók (a döntéshozó, a döntés-előkészítésben részt vevő, illetve közeli hozzátartozójuk által vezetett szervezet kizárása). Az összeférhetetlenségi szabályok a korrupciós kockázatot csökkentik, de nem pótolják az esélyegyenlőséget. Egy szervezet lehet teljesen összeférhetetlenség-mentes kedvezményezett úgy is, hogy más, azonos helyzetű szervezetek nem is értesültek a lehetőségről, a két probléma tehát (összeférhetetlenség vs. esélyegyenlőség) jogilag elkülönül.

Az egész kérdés jogi tengelye az Áht. 48. § (1) bekezdése: a költségvetési támogatás jogszabály vagy egyedi döntés (támogatási döntés) alapján, pályázati vagy pályázati rendszeren kívüli úton nyújtható.

Ebből következik, hogy a jogalkotó tudatosan létrehozott egy olyan, teljesen legális csatornát, amelynél nincs pályázat, tehát nincs pályázati kiírás sem. A pályázati útra az Ávr. részletes, kötelező nyilvánossági szabályokat állapít meg, a támogatási igény formája a pályázat, amelyet pályázati kiírás alapján lehet benyújtani (Ávr. 66. § (1)), a pályázati kiírást a támogató az internetes honlapján és az általa szükségesnek tartott egyéb helyen teszi közzé (Ávr. 66. § (1)), a kiírásnak tartalmaznia kell a jogosultak körét, a tartalmi-formai követelményeket, a támogatás mértékét, a benyújtás határidejét és módját (Ávr. 66. §), a benyújtási határidőt úgy kell megállapítani, hogy a kiírás közzétételétől

legalább 30 nap álljon rendelkezésre (Ávr. 66. § (3)), a támogató köteles biztosítani a pályázók ésszerű időn belüli tájékoztatását (Ávr. 66. § (5)).

A pályázati út tehát biztosítja az előzetes, mindenki számára hozzáférhető megismerhetőséget és egy minimális jelentkezési időt.

Az egyedi útra vonatkozóan a hatályos jog nem tartalmaz a pályázati kiíráshoz hasonló, kötelező előzetes közzétételi szabályt. Nincs olyan tételes rendelkezés, amely előírná, hogy a miniszternek/alapkezelőnek előzetesen felhívást kellene közzétennie arról, hogy egyedi kérelem benyújtható, a lehetőségről a Magyar Közlönyben, hivatalos lapban vagy központi felületen tájékoztatni kellene a civil szektort, hogy a potenciálisan jogosultakat egyenlő eséllyel meg kellene keresni.

A közzétételi és adatszolgáltatási kötelezettségek (Áht. 56/B-56/D. §, a monitoringrendszer, a Civil Információs Portál) a döntés meghozatalához és a felhasználáshoz kötődnek, azaz utólagosak: a megkötött támogatásokat, a kedvezményezettet, az összeget teszik megismerhetővé, nem a jövőbeni forráshoz jutás lehetőségét. Egy civil szervezet a jelenlegi jog szerint az egyedi támogatási csatornáról jellemzően nem hivatalos, előzetes felhívásból, hanem informális úton, korábbi kapcsolatból, vagy a már megkötött támogatások utólagos nyilvánosságából értesülhet.

Ez nem direkt jogsértés, hiszen a jog nem ír elő előzetes felhívást az egyedi útra, egyúttal viszont ez a rendszer fő gyengesége az esélyegyenlőség szempontjából.

Ha nincs kiírás, milyen alapon választják ki a megkeresett szervezeteket? A jog itt keretszabályokat ad: a támogatásnak illeszkednie kell az előirányzat céljához és a fejezeti szakmai stratégiához (Civil tv. 55. §), be kell tartani az összeférhetetlenségi (Áht. 48/B. §, Civil tv. 62. §) és a jogosultsági (Áht. 50. §: rendezett munkaügyi kapcsolatok, köztartozás-mentesség, átláthatóság) feltételeket. A konkrét kiválasztási mérlegelés azonban a döntéshozó (miniszter, államtitkár) hatáskörében marad, és nem kötött előre rögzített, pontozásos rangsorhoz.

A civil szektor tájékozási korlátja tehát nem jogsértés, hanem a szabályozás sajátos szerkezetéből fakad: ahol a jog nem ír elő előzetes felhívást, ott az információ eloszlása szükségszerűen egyenetlen. A „nem tudott róla” helyzetre nincs jogorvoslati rendszer és fórum, egyszerűen nem jön létre olyan alanyi jog, amelynek alapján egy szervezet követelhetné, hogy értesítsék egy jövőbeli egyedi támogatási lehetőségről.

Indulhat-e eljárás a szervezet saját kérelmére? Igen. Mind a NEA (Civil tv. 56. § (2) bek. b) pont: „a miniszter által jóváhagyott egyedi támogatási kérelmek”), mind a BGA (BGA tv. 10. § (1): „egyedi kérelem”) rendszerében a szervezet önállóan is benyújthat egyedi támogatási kérelmet. Az Áht. 48. § (1) bekezdése a pályázatot és a kérelmet együtt „támogatási igénynek” nevezi. A formai követelmények nem egységesek, hanem az adott alap/előirányzat szabályzatához igazodnak: a NEA-nál az elszámolási és igénylési útmutatók (EPER-rendszer) rögzítik az egyedi kérelem benyújtásának rendjét, a BGA-nál a Pályázati/elszámolási útmutató és a NIR-rendszer melléklet-sablonjai irányadók, általános szinten az Áht. 50. §-a szerinti jogosultsági nyilatkozatok (köztartozás, átláthatóság, összeférhetetlenség) minden csatornánál kötelezők.

Egységes, központi „egyedi támogatási kérelem” nyomtatvány a hazai központi civil támogatásra nem fellelhető, a formanyomtatványok alaponként/előirányzatonként eltérők. Ezt a széttagoltságot önmagában is érdemes az átláthatatlanság egyik technikai forrásaként kezelni.

Az információhoz jutás csatornái tehát¹¹:

Csatorna	Jogi jellege	Előzetes és egyenlő esélyt ad?
Pályázati kiírás (Ávr. 66. §)	kötelező, tételes jogszabályi alap	igen
Utólagos közzététel (Áht. 56/C-56/D. §, Civil Info Portál)	kötelező, de a döntés után	nem – csak a következő ciklusra ad tájékozódást
Közvetlen megkeresés a döntéshozó részéről	nincs tételes szabály; mérlegelés	nem – szelektív
Korábbi kapcsolat, informális információ	jogilag szabályozatlan	nem
Költségvetési törvény / kormányhatalmazat olvasása	a nevesítés nyilvános, de nem „felhívás”	nem – a döntés már megszületett

Az egyedi támogatás jellemzően nem hatósági határozattal, hanem támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel jön létre, ez polgári jogi (nem közigazgatási hatósági) jogviszony (Áht. 49/A. §, Ávr. 65/A. §). A támogatási igény kezelésének menete a NEA/BGA gyakorlatában – az Ávr. és a végrehajtási útmutatók alapján – jellemzően a következő: befogadás (az alapkezelő a benyújtást követően befogadó nyilatkozatot ad vagy érdemi vizsgálat nélkül elutasít), formai vizsgálat, szükség szerint hiánypótlás, majd érdemi elbírálás (a NEA-nál kollégiumi/tanácsi, illetve az egyedi keretnél miniszteri jóváhagyás, a BGA-nál a nemzetpolitikai államtitkár általi elbírálás). A folyósítás feltétele, hogy a kezelő szerv a támogatási döntést az Ávr. 102/F. § szerint továbbítsa a Kincstárnak (Ávr. 89. §), és hogy a kedvezményezett köztartozás mentességét a NAV a Kincstár megkeresésére igazolja (Ávr. 90. §).

A kedvezményezettet beszámolási kötelezettség terheli a rendeltetésszerű felhasználásról (Áht. 53. §), a beszámolási kötelezettség elmulasztása a folyósítás felfüggesztését vonja maga után. A jogosulatlanul igénybe vett vagy céltól eltérően felhasznált támogatás visszakövetelhető, adók módjára behajtandó köztartozásként. Az egyedi támogatási kérelemre nyújtott, legfeljebb ötmillió

¹¹ A táblázat Némédi Edina: A nyilvános felhívás nélkül elosztott civil költségvetési támogatások jogi megítélése Magyarországon

(Budapest, 2026.) című tanulmányából származik. Letöltés ideje: 2026. 07. 30.

forintos támogatásoknál az 5/2012. (II. 16.) KIM rendelet 11. § (7) bekezdése egyszerűsített elszámolást enged: a részletes szakmai és pénzügyi beszámoló helyett elegendő a kedvezményezett nyilatkozata a célszerű, jogszerű felhasználásról, a számlaösszesítő csatolásával. Mivel a NEA-E miniszteri egyedi tételek túlnyomó része e küszöb alatt marad, a kifizetések nagy hányadánál az utólagos ellenőrzés a legkönnyített, tételes bizonylati vizsgálat nélküli rezsimben zajlik. Ez az utólagos elszámolási és visszakövetelési rend ismét csak a felhasználás szabályszerűségét biztosítja, nem a hozzáférés esélyegyenlőségét.

A NEA egyedi keretében a miniszter a Civil tv. 55-56. §-a és az 5/2012. (II. 16.) KIM rendelet alapján dönt, a miniszter gyakorolja a rendelkezési jogot az Alap felett és felel annak felhasználásáért (Civil tv. 55. §). [A] A fejezeti egyedi támogatásoknál a fejezetet irányító szerv (miniszter) az Áht. és az Ávr. keretei között jár el. A döntés diszkrecionális jellegű, de nem korlátlan. Az Áht. 48. § (2) bekezdése éppen a mérlegelés meglétével határolja el az egyedi döntést a kötött (normatív) támogatástól. A mérlegelést az alábbiak korlátozzák: célhoz kötöttség (a támogatás csak az előirányzat céljára fordítható (Áht. célhoz kötöttségi szabályai, Civil tv. 56. § (1)), jogosultsági feltételek (köztartozás-mentesség, rendezett munkaügyi kapcsolatok, átlátható szervezeti minőség (Áht. 50. §, nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. tv. 3. §)), összeférhetetlenség (Áht. 48/B. §, Civil tv. 62. § (a Tanács/kollégium tagjaival kapcsolatos érintettség érvénytelenséget okoz)), Alaptörvényi korlátok (a 39. cikk (1) szerint csak átlátható szervezet támogatható a közpénzt az átláthatóság és a közélet tisztasága elve szerint kell kezelni (39. cikk (2))).

Mivel az egyedi támogatás jellemzően polgári jogi jogviszony (támogatói okirat vagy szerződés), a döntést nem terheli a közigazgatási hatósági határozatokra jellemző részletes, tételes indokolási és jogorvoslati kötelezettség (vö. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) 8. § (2 - a pályázati eljárás maga nem az Ákr. hatálya alá tartozik). Az indokolás hiánya a jelenlegi konstrukció egyik legérzékenyebb pontja: a mérlegelés „miértje” jogilag nehezen megismerhető és nehezen támadható.

Nincs egyértelmű jogi válasz arra, hogy a miniszteri egyedi támogatási döntés indokolásának hiánya sérti-e valamely alaptörvényi követelményt. A közpénz-átláthatósági elvből levezethető egy tartalmi elszámoltathatósági igény, de tételes indokolási kötelezettséget a hatályos jog e körben nem ír elő.

A mérlegelési jogkör terjedelmének megítéléséhez elválaszthatatlanul hozzátartozik a felülvizsgálhatóság kérdése, itt élesen elkülönül a támogatási döntés és a létrejött jogviszony. A döntés meghozatala előtt a pályázni vagy kérelmet benyújtani kívánó szervezetnek nincs alanyi joga a támogatásra, ezért a támogatás megtagadása vagy a lehetőség meg nem hirdetése önmagában rendes bíróság előtt jellemzően nem támadható eredményesen. A pályázati eljárás - az Ákr. 8. § (2) bekezdése értelmében - nem hatósági eljárás, így a közigazgatási perrendtartás szerinti klasszikus határozat-felülvizsgálat nem áll rendelkezésre. A jogviszony létrejötte után a megkötött támogatási okiratból/szerződésből eredő jogviták (pl. elszámolás, visszakövetelés, kamat) már polgári jogi útra tartoznak, itt a bíróság a szerződéses jogviszonyt vizsgálja, nem a mérlegelés „miértjét”. Az adathoz jutás, mint a döntés háttérét képező közérdekű adatok kiadása az Infotv. 31. §-a szerinti perben kikényszeríthető, de ez sem a döntés érdemének, csak az átláthatóságának az eszköze.

Vagyis a miniszteri mérlegelés érdemi bírósági kontrollja rendkívül szűk, ez jogilag koherens a diszkrecionális jelleggel, de tovább erősíti azt a strukturális képet, hogy a rendszer elszámoltathatósága szinte kizárólag az utólagos adatnyilvánosságon keresztül valósul meg, az érdemi és az előzetes kontroll pedig gyenge.

VI. Nyilvánosság és transzparencia

Az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdése szerint a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás vagy teljesíthető kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése és a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható, a (2) bekezdés kimondja, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni, a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok. E rendelkezés az elszámolást és az adatnyilvánosságot teszi alkotmányos kötelezettséggé - vagyis alapvetően a felhasználás utólagos

átláthatóságát, nem tartalmaz előírást arról, hogy a forráshoz jutás lehetőségét előzetesen, esélyegyenlőséget biztosítva közzé kellene tenni.

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint közérdekű adat a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó adat, ideértve a gazdálkodásra és a megkötött szerződésekre vonatkozó adatokat is. A 27. § (3) bekezdése a közpénz-felhasználással összefüggő kvázi üzleti titkot közérdekből nyilvános adattá minősíti, a 32. § pedig a közfeladatot ellátó szerv közzétételi/tájékoztatási kötelezettségét rögzíti a költségvetés végrehajtása, a vagyonkezelés és a közpénzfelhasználásra kötött szerződések körében. E szabályozási környezet az adatigénylésen és az utólagos közzétételen keresztül biztosítja az átláthatóságot.

Az Alaptörvény XV. cikke tiltja a hátrányos megkülönböztetést. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Ebktv.) az egyenlő bánásmód követelményét azonban jellemzően védett tulajdonságokhoz (pl. nem, kor, nemzetiség, vallás, politikai vélemény stb.) kötött diszkrimináció tilalmaként fogalmazza meg, az, hogy a civil szervezetek nem tudnak az egyedi támogatások lehetőségéről nem ilyen, ezért az Ebktv. klasszikus fogalmi keretébe nehezen illeszthető.

Az általános, objektív és ésszerű indok nélküli megkülönböztetés tilalma (az AB gyakorlatában „az azonos helyzetűek önkényes megkülönböztetése”) elvi szinten hivatkozható, de az egyedi támogatás diszkrecionális jellege miatt konkrét jogsérelemként nehezen érvényesíthető. Az Alaptörvény XXIV. cikke a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot garantálja. Mivel az egyedi támogatás jellemzően polgári jogi jogviszony és nem hatósági eljárás, a XXIV. cikk közvetlen alkalmazása kétséges. A tisztességes eljárás igénye ezért itt inkább a jogállamiság (B) cikk) és a közpénz-átláthatóság (39. cikk) elveiből vezethető le, közvetett módon.

A nyilvánosságra vonatkozó teljes hazai szabályrendszer utólagos, elszámoltató logikára épül és nem tartalmaz általános, kikényszeríthető előzetes, esélyteremtő közzétételi kötelezettséget az egyedi támogatási lehetőségekre. A szűk kör számára lehetővé tett egyedi támogatások igénybevétele a hatályos jog alapján közvetlenül nem tiltott, csupán az alkotmányos alapelvekkel áll feszültségben.

VII. Monitoring és közzététel

A közpénz-nyilvánosság gyakorlati gerince az Áht. 56/B-56/D. §-ára és az Ávr. VI. fejezetére épülő adatszolgáltatási rend: a támogatási döntések adatait a Kincstár által működtetett monitoringrendszerbe (korábban Kincstári Monitoring Rendszer (KMR), 2026-tól Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer (OTR)) kell rögzíteni, a monitoringrendszerben nem rögzített döntés esetén a támogató honlapján kell közzétenni a támogatási igény benyújtójának nevét, a célt, az igényelt és megállapított összeget, a döntéshozó megnevezését (Áht. 56/C. §), a monitoringrendszerben kezelt adatok a döntés naptári évének utolsó napjától számítva bárki számára, ingyenesen, csoportosíthatóan lekérdezhetők (Áht. 56/D. §). A civil támogatásokat a Civil Információs Portálon is közzé kell tenni (Civil tv. 53. § (5)-(6)), kiemelendő az Áht. 56/C. § azon rendelkezése, amely a törvény, kormányrendelet vagy a Kormány egyedi határozata alapján nyújtott támogatásra is kiterjeszti a közzé tételi kötelezettséget - vagyis a kormányhatározati és nevesített csatorna is az utólagos nyilvánosság hatálya alá esik. A Civil tv. 54. §-a viszont bizonyos eseteket (jogszabályban/kormányhatározatban meghatározott feladat, nevesített szervezet, 1%-os felajánlás, uniós forrás) kivesz a civil monitoring/összehangolási szabályok alól.

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése a közpénz-felhasználással, költségvetést érintő juttatással, állami vagyonnal összefüggő kvázi üzleti titkot közérdekből nyilvános adattá minősíti, feloldva az üzleti titok és az információszabadság konfliktusát a nyilvánosság javára. A bírói gyakorlat ezt megerősítette: a közpénz felhasználásának átláthatóságához fűződő érdek főszabály szerint erősebb, mint az üzleti titok vagy - bizonyos körben - a személyes adat védelme. Ez a szabály azonban ismét a megkötött támogatás adatait teszi hozzáférhetővé, nem a jövőbeni lehetőséget.

A Kormány az Áht. 21. § (1) bekezdése és 33. § (1)-(2) bekezdése alapján - a központi tartalékok, így a „Rendkívüli kormányzati intézkedések” jogcímcsoport terhére - előirányzat-átcsoportosítást és egyedi kifizetést rendelhet el. Például az 1386/2023. (VIII. 31.) Korm. határozat egy pontja kifejezetten arra hívta fel a belügyminisztert, hogy meghatározott önkormányzat részére „külön pályázat és kérelem benyújtása nélkül” vissza nem térítendő egyedi támogatást nyújtson.

Kormányhatározat jogszerűen irányozhat elő pályázat és kérelem nélküli, nevesített kedvezményezettnek szóló támogatást. Hasonlóan, a járványügyi tartalék-átcsoportosításokat (pl. 1104/2020. (III. 14.), 1120/2020. (III. 20.) Korm. határozat) is az Áht. 21. § (1) és 33. § (2) bek. jogkörében hozták.

A mindenkori központi költségvetési törvény önálló előirányzatként nevesíthet konkrét szervezetet (pl. a Bethlen Gábor Alap fejezetében a Rákóczi Szövetség támogatása külön előirányzat). A Civil tv. 54. §-a értelmében a civil monitoring/összehangolási szabályokat nem kell alkalmazni, ha a támogatás nyújtása „a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített szervezetek támogatása keretében”, illetve jogszabályban vagy kormányhatározatban meghatározott feladatra történik.

A törvény erejénél való létrehozás értelemszerűen egyben a legkevésbé „pályáztatott” forma: itt fogalmilag kizárt bármely más szervezet esélye. A kormányhatározati és a törvény erejénél fogva létrehozás a jogforrás szintjén nem vitatott. A jogi feszültség abból ered, hogy ezek a formák szerkezetileg kizárják a versenyt és az esélyegyenlőséget, miközben közpénzt osztanak - vagyis maximálisan az Alaptörvény 39. cikkének utólagos átláthatósági követelménye alá esnek, de az előzetes hozzáférhetőség követelménye alól kiesnek. A kormányhatározat a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerint közjogi szervezetszabályozó eszköz, amely a Kormány saját szerveire nézve kötelező, de kifelé közvetlenül alanyi jogot és kötelezettséget nem keletkeztet. A konkrét szervezetet megnevező kormányhatározat nem jogszabály, ezért az ellene irányuló utólagos normakontroll az Alkotmánybíróság előtt korlátozott, az AB a nem normatív határozatokat jellemzően nem vonja tételes normakontroll alá. Ez tovább szűkíti a jogi vitathatóság kereteit.

A törvény erejénél fogva való létrehozás a költségvetési törvény része, tehát elvben normakontroll tárgya lehet, de a költségvetési törvények alkotmány bírósági felülvizsgálata az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében - a közteher- és költségvetési tárgykörben - korlátozott.

Az eredmény egy sajátos jogi zárvány: a nevesített és a kormányhatározati támogatás egyszerre a legkevésbé versenyző és a legnehezebben megtámadható forma. Az elszámoltathatóság itt szinte

kizárólag az utólagos adatnyilvánosságra és a politikai felelősségre szorul vissza, a jogorvoslati út gyengése a hozzáférési aszimmetriát tovább mélyíti.

VIII. Mely állami szerv vizsgálhatja a hozzáférés előzetes esélyegyenlőségének hiányát?

A jogbiztonság az AB állandó gyakorlatában a világos, kiszámítható, megismerhető jogot követeli meg. Az egyedi támogatási csatorna jogilag megismerhető (a normák nyilvánosak), így a szabály szintjén a jogbiztonság nem sérül. A gyakorlat szintjén viszont a kiszámíthatóság gyenge: ha a lehetőség tényleges elérhetősége in formális, a jogalanyok nem tudják előre, mikor és hogyan férhetnek hozzá a forrás hoz. Ez inkább a jogállamiság minőségi-tartalmi kifogása, semmint tételes jogsértés.

Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) több döntése megerősíti, hogy a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekűek, és a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek a nyilvánosság előtt kötelesek elszámolni (pl. 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, 4/2021. (I. 22.) AB határozat). Ez az átláthatóság azonban az adat utólagos megismerhetőségére vonatkozik. Nincs olyan alkotmánybíróági tétel, amely az átláthatóságból a támogatási lehetőség előzetes meghirdetésének kötelezettségét vezetné le. Az AB a XV. cikk (2) bekezdését védett tulajdonságokhoz köti, a (1) bekezdésből pedig az „azonos helyzetűek önkényes, ésszerű indok nélküli megkülönböztetésének” tilalmát vezeti le. A civil szervezetek forráshoz jutása körében az „azonos helyzet” és az „önkényesség” bizonyítása jogilag nehéz, mert a mérlegelési támogatásnál a jogalkotó eleve különbségtételi jogot adott a döntéshozónak. Egyedi ügyben tehát az egyenlőségi kifogás jellemzően csak akkor lenne sikerre vihető, ha bizonyítható a védett tulajdonságon alapuló vagy nyilvánvalóan önkényes megkülönböztetés. Az ellenőrizhetőség formálisan biztosított: az OTR/KMR, a Közpénzügyi Portál és a Civil Információs Portál a döntéseket és a felhasználást megismerhetővé teszik, az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) ellenőrzési jogköre kiterjed a kedvezményezettekre. A gyakorlati ellenőrizhetőség gyengése nem az adatok hiányából, hanem a döntési mérlegelés indokolatlanságából és az előzetes verseny hiányából fakad.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapjog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, arányosan korlátozható (szükségesség-

arányosság teszt). A vizsgált kérdésben a teszt közvetlen alkalmazása nehéz: a támogatási lehetőség előzetes meghirdetéséhez való „jog” nem azonosítható be önálló alapjogként. Nincs alanyi jog a közpénzből való részesedésre, és nincs kifejezett alapjog a támogatási lehetőség megismerésére sem (a közérdekű adatok megismeréséhez való jog a meglévő adatra vonatkozik, nem a jövőbeni lehetőség meghirdetésére). Klasszikus alapjog-korlátozási érvként a kifogás nehezen fogalmazható meg, védhetőbb az a megközelítés, amely nem alanyi jogsérelemre, hanem objektív alkotmányos elvek (39. cikk átláthatóság, B) cikk jogállamiság) érvényesülésének hiányára épít.

Releváns kérdés, hogy a jelentős állami támogatásban részesülő civil szervezet maga is közfeladatot ellátó szervvé, s ezáltal fokozott adatnyilvánossági kötelezetté válik-e. Az AB gyakorlata szerint az, hogy az állam nem rendelkezik tulajdonosi befolyással egy szerv felett, még nem zárja ki, hogy az közfeladatot lásson el, és így bizonyos adatai közérdekűek legyenek, az állami vagyonnal való gazdálkodás ténye is megalapozhatja a besorolást (vö. az MNB-alapítványokra vonatkozó gyakorlat).

A Civil tv. 56/A. § környéki „jelentős költségvetési támogatásban részesülő szervezet” kategóriája (az éves bevétel felét elérő központi támogatás) többlet-átláthatósági és vagyon nyilatkozási kötelezettségeket kapcsolhat a kedvezményezetthez. Ez ismét az utólagos elszámoltathatóságot erősíti: minél nagyobb a támogatás, annál inkább nyilvános a kedvezményezett gazdálkodása - de a hozzáférés előzetes esélyegyenlősége változatlanul szabályozatlan marad.

A rendszer alkotmányossága nem cáfolt és nem is igazolt egyértelmű bírói tétellel. A hatályos jogból nem vezethető le, hogy a nem meghirdetett támogatási lehetőség önmagában alaptörvény-ellenes, ugyanakkor komoly, elvi szinten meg alapozott feszültség áll fenn a 39. cikk átláthatósági szellemével és a B) cikk ki számíthatósági követelményével. A kérdés érdemi eldöntése normakontroll (AB) vagy alkotmányjogi panasz útján volna lehetséges.

Az ÁSZ több alkalommal vizsgálta a civil szervezetek államháztartási forrásból kapott támogatásait. Az „Egyesületek és alapítványok államháztartásból kapott támogatásai könyvviteli nyilvántartásának ellenőrzése” című vizsgálatsorozat és annak összefoglaló jelentése (pl. az ÁSZ 23060. és 23066. sz.

dokumentumai) a támogatások számviteli, elszámolási szabályszerűségét ellenőrizte, egy összefoglaló szerint 98 szervezetnél mintegy 14,7 milliárd forint államháztartási forrás nyilvántartását vizsgálták.

Az ÁSZ vizsgálta a pártalapítványok gazdálkodását is (pl. 24062. sz. dokumentum), de ezek az ellenőrzések a felhasználás és a könyvvezetés szabályszerűségére irányultak, nem pedig arra a kérdésre, hogy a támogatási lehetőség előzetes nyilvánossága megfelelő volt-e.

Az ombudsman általánosságban foglalkozott a közérdekű adatok nyilvánosságával és az átláthatósággal. Jelen kutatás keretében azonban nem sikerült megerősíteni olyan konkrét AJB-jelentést, amely kifejezetten a civil támogatási lehetőségek előzetes meghirdetésének hiányát vizsgálta és kifogásolta volna.

A lehetőség előzetes ismertségének hiánya azért marad az ellenőrzés „vakfoltjában”, mert az egyes ellenőrző szervek mandátuma más-más szeletre irányul.

Az ÁSZ-ról szóló 2011. évi LXVI. törvény szerint az ÁSZ a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználásának szabályszerűségét, célszerűségét és eredményességét ellenőrzi. Ez elsősorban a már megtörtént felhasználásra és annak dokumentáltságára tekint, az ÁSZ elvben vizsgálhatná a kiválasztási eljárás szabályszerűségét is, de mivel az egyedi csatornán a hatályos jog nem ír elő előzetes felhívást, „szabályszerűségi” szempontból nincs megsértett norma, amelyet kifogásolni lehetne. Az ÁSZ ugyanakkor célszerűségi és rendszerkockázati észrevételt tehetne - ez a jövőbeni vizsgálat egyik lehetséges iránya.

Az Ajbt. (2011. évi CXI. tv.) szerint az ombudsman az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságokat vizsgálja, és nem kötelező erejű ajánlást tehet. Az esélyegyenlőség és a közpénz-átláthatóság alkotmányos elve elvben megalapozhatja vizsgálatot, de az ombudsman eszköztára (ajánlás, jelzés) nem alkalmas a jogszabályi hiány közvetlen orvoslására.

A NAIH hatásköre az információszabadságra és az adatvédelemre korlátozódik, a meglévő adatok kiadását tudja kikényszeríteni, a lehetőség előzetes közzétételének elmaradását nem.

Az Integritás Hatóság és a Közbeszerzési Hatóság hatásköre jellemzően az uniós forrásokhoz, illetve a közbeszerzési eljárásokhoz kötődik, a tisztán hazai forrású, nem közbeszerzés-köteles civil egyedi támogatás jellemzően kívül esik e hatáskörökön.

Nem azért nincs tehát marasztaló jelentés, mert a rendszer bizonyítottan kifogástalan, hanem mert a hozzáférés előzetes esélyegyenlősége egyik ellenőrző szerv tételes mércéjének sem tárgya. A hiány tehát nem igazolás, hanem szabályozási és ellenőrzési rés.

A jogérvényesítési útvonalak összegzése¹²:

Eszköz	Jogalap	Mire alkalmas	Korlát
Közérdekűadat-igénylés	Infotv. 26–31. §	a döntések, kérelmek, szerződések, döntéshozói kör megismerése	utólagos; a lehetőség előzetes hiányát nem orvosolja
Közigazgatási/polgári per	Infotv. 31. §; Kp.	adatkiadás kikényszerítése megtagadás esetén	csak adathoz jutásra, nem a támogatási döntés érdemére
NAIH-eljárás	Infotv. 52–58. §	információs szabadság-sérelem bejelentése	nem semmisíti meg a támogatási döntést
Ombudsmani beadvány	2011. évi CXI. tv. (Ajbtt.)	alapjogi visszasság vizsgálata, ajánlás	nem kötelező erejű
ÁSZ-hoz fordulás / jelzés	2011. évi LXVI. tv.	szabályszerűségi ellenőrzés kezdeményezésének ösztönzése	az ÁSZ dönt a vizsgálatról; nem panasz fórum
Alkotmányjogi panasz / normakontroll	Abtv. 26–27. §	a szabályozás alaptörvényellenességének állítása	szigorú befogadási feltételek; érintettség igazolása
Uniós út (állami támogatás)	EUMSZ 107–108. cikk	gazdasági tevékenységet érintő, versenytorzító támogatás	tisztán nem gazdasági civil célnál jellemzően nem alkalmazható

¹² A táblázat Némédi Edina: A nyilvános felhívás nélkül elosztott civil költségvetési támogatások jogi megítélése Magyarországon

(Budapest, 2026.) című tanulmányából származik. Letöltés ideje: 2026. 07. 30.

Igénybe vehető-e rendes vagy rendkívüli, alkotmánybírói vagy nemzetközi bírói út? A közpénz- és információszabadsági tárgyú AB-gyakorlat főbb csomópontjait adó AB-döntések¹³ egységes irányt mutatnak az utólagos adatnyilvánosság témáját érintően, de nem foglalkoznak a támogatási lehetőség előzetes meghirdetésének kötelezettségével.

Közigazgatási és polgári bíróságok kötelezték már korábban a közpénzt kezelő szerveket közérdekű adatok (pl. szerződések, számlák) kiadására, megerősítve, hogy a közpénz-felhasználás átláthatóságához fűződő érdek az üzleti titok és a személyes adat védelmével szemben is előnyt élvezhet, de ezek az ítéletek is az utólagos megismerhetőséget erősítik.

Sem az uniós állami támogatási és költségvetési jog, sem az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) információszabadsági gyakorlata nem ad közvetlen, kikényszeríthető követelményt a hazai civil egyedi támogatás előzetes meghirdetésének kötelezettségéről, értelmezési támpontot nyújtanak.

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak négy együttes feltétele van: állami forrás, szelektív előny, versenytorzító hatás és a tagállamközi kereskedelemre gyakorolt hatás. A tisztán hazai, nem gazdasági (nem piaci) civil tevékenység támogatása jellemzően már a „vállalkozás” és a „gazdasági tevékenység” fogalmán elbukik, ezért nem tartozik a 107. cikk hatálya alá. Ahol a civil szervezet gazdasági tevékenységet is végez (pl. piaci szolgáltatásnyújtás), a támogatás

¹³ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat: a közhatalom és az állami szervek tevékenységének átláthatósága alapvető jelentőségű.

21/2013. (VII. 19.) AB határozat: az információszabadság kettős indoka - a tájékozott véleményformálás és a demokratikus működés külső kontrollja.

3026/2015. (II. 9.) AB határozat: a közérdekű adatszolgáltatási kötelezettséget önmagában megteremti, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.

8/2016. (IV. 6.) AB határozat: a közpénzzel gazdálkodó szervezet adatszolgáltatásra kötelezett.

3147/2019. (VI. 26.) AB határozat: a közpénzek felhasználásának átláthatósága nem korlátozható a „közpénzekkel gazdálkodó szervezet” fogalmának szűkítésével.

7/2020. (V. 13.) AB határozat: az Infotv. háromszintű megismerési-rezsimje mind a közfeladatot ellátó szervekre, mind az államháztartással kapcsolatba kerülő magánszereplőkre kiterjed, a cél a közpénz-átláthatóság.

4/2021. (I. 22.) AB határozat: a 39. cikk (2) hatálybalépésével az Alaptörvény már kifejezetten a közpénzek felhasználása tekintetében is transzparenciát követel, a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály, a korlátozás a kivétel.

versenyjogi minősítést kaphat. Ahol a támogatás gazdasági tevékenységet érint, a hatályos de minimis rezsim (az (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet) 2026-tól központi átláthatósági nyilvántartást (OTR) ír elő, a nyilvántartásba fel nem vett de minimis támogatás uniós szempontból jogszerűtlenné válhat. Ez azonban közzétételi (utólagos átláthatósági), nem pedig előzetes felhívási kötelezettség. Uniós forrásból társfinanszírozott támogatásoknál az uniós költségvetési rendelet (2018/1046 rendelet - „Financial Regulation”) 2. része lényegesen szigorúbb eljárási és nyilvánossági követelményeket ír elő: a vissza nem térítendő támogatások főszabály szerint pályázati felhívás alapján, előzetes közzététellel, átlátható és megkülönböztetésmentes elbírálási szempontok mentén ítéltethők oda. Ez éles kontrasztban áll a tisztán hazai forrású egyedi csatorna szabadságával, és fontos összehasonlítási alap: az uniós jogalkotó az előzetes esélyegyenlőséget kifejezetten normatív követelménnyé emelte.

Az EJE a Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ügyben (18030/11. sz. kérelem, 2016. november 8-i nagykamrai ítélet) megerősítette, hogy az EJE 10. cikke bizonyos feltételek mellett magában foglalja az állami kézben lévő közérdekű információhoz való hozzáférés jogát is, különösen az ún. „társadalmi őrkutya” (public watchdog) szerepet betöltő szervezetek - sajtó, civil szervezetek, kutatók - esetében. A Bíróság négy szempontot emelt ki: az információkérés célja, a kért információ jellege (közérdekűsége), a kérelmező szerepe és az információ „kész és hozzáférhető” volta. A gyakorlat alátámasztja a utólagos megismerhetőség erős védelmét (a döntések, kedvezményezettek, összegek megismerhetők kell, hogy legyenek egy őrkutya-szervezet számára). Ugyanakkor az EJE gyakorlata sem keletkeztet állami kötelezettséget arra, hogy a támogatási lehetőséget előzetesen, aktívan meghirdessék: a 10. cikk a már meglévő információhoz való hozzáférést, nem a jövőbeli lehetőség proaktív közzétételét garantálja.

A hozzáférési jogból közvetve mégis levezethető egy érv: ha a döntési szempontrendszer és a kör kiválasztásának módja egyáltalán nem dokumentált vagy nem megismerhető, az a 10. cikk szerinti hozzáférési jogot is kiüresítheti.

Az európai jog kettős üzenetet hordoz: ahol uniós forrás vagy gazdasági tevékenység van jelen, ott az előzetes pályáztatás és átláthatóság kikényszeríthető követelmény, a tisztán hazai, nem gazdasági

civil célú támogatásnál viszont sem az uniós versenyjog, sem az EJEK gyakorlata nem ír elő közvetlen előzetes felhívási kötelezettséget.

Az európai összehasonlítás így maximum jogpolitikai és értelmezési érv a hazai szabályozás szigorítása mellett, nem pedig közvetlenül alkalmazandó, kikényszeríthető norma.

IX. Jogalkotással okozott kár vagy csak információszabadság-deficit a jogalkotó által előre betervezett transzparenciahiány a civil szervezetek támogatási rendszerében?

A „lex K.” ügyben (Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.21.829/2010/4., közzétéve ÍH 2013.20 és EBD 2014.01.P1 alatt), amelyet a Kúria utóbb 1/2014. számú polgári elvi döntéssé emelt, a bíróság az 5/2007. (II. 27.) AB határozatra építve a következőket mondta ki: nem a jogforrási forma, hanem az aktus tényleges tartalma dönt, ha egy normának látszó rendelkezés valójában egy vagy néhány konkrét meghatározott címzettől rendelkezik, az tartalmában egyedi, jogalkalmazói aktus. A jogalkotói immunitás nem véd: a jogalkotót védő immunitás csak a valódi, általános-absztrakt normaalkotásra terjed ki, a normának álcázott egyedi döntésre nem. Ha a formát a hatályos jog rendes alkalmazásának vagy módosításának megkerülésére használják, a megoldás visszaélészerű, és sérti a jogbiztonságot, a „diszfunkcionális” jogalkotás polgári jogilag is jog ellenessé teszi a jogalkotó magatartását, a jogi személyiséggel nem rendelkező Országgyűlés helyett a Magyar Állam tartozik helytállással.

Támadható-e a konkrét civil szervezetet nevesítő kormányhatározat, illetve a költségvetési törvényben nevesített támogatás?

Ha egy normának látszó eszköz tartalmilag csupán egy megnevezett kedvezményezettnek juttat forrást, miközben a többi, azonos helyzetű szervezetet elzárja a hozzáféréstől és a jogorvoslattól, a „rejtett egyedi döntés” tétele alapján megtámadhatóvá válhat.

A hivatkozott ítélet azt védte, akinek meglévő jogát (megbízását) szüntette meg az álnorma - konkrét károsultat, számszerű kárral és elvágott jogorvoslattal. A „nem tudtam a lehetőségről” típusú,

kizárt pályázónak nincs előzetes alanyi joga és számszerű kára, ezért ez a megközelítés rá közvetlenül nem alkalmazható, a megfosztottat és nem a kimaradót védi.

A miniszteri egyedi támogatás (Civil tv. 56. § (2) b)) nyíltan egyedi, polgári jogi döntés - nincs rajta „norma-álca”, amit le kellene leplezni, az ítéletben foglaltak csak ott alkalmazhatóak, ahol az egyedi juttatást normának öltöztetik.

A jogalkotási kárfelelősség bírói gyakorlata megosztott (a Kúria egyes tanácsai eltérően ítélték meg), és a hivatkozott döntés a régi Alkotmány, a régi Ptk. és a régi Abtv. alatt született, az érvet ma az Alaptörvény B) cikkére, a Ptk. 6:548. §-ára (közhatalommal okozott kár) és a hatályos Abtv.-re kell újragondolni.

Összegezve tehát, hogy jogszerű-e az előre meg nem hirdetett, kapcsolatrendszeren és egyéb informális módon igénybe vehető egyedi támogatási forma: az Áht. 48. § (1) bek. tételesen megengedi a pályázati rendszeren kívüli, egyedi döntésen alapuló támogatást, ez a jogalkotó tudatos döntése és nem joghézag.

A Civil tv. 56. § (2) bek. b) pontja és a BGA tv. 10. § (1) maga nevesíti az egyedi kérelmi csatornát - tehát a jogalkotó szándéka egyértelmű. Az átláthatóság utólag biztosított, az Alaptörvény 39. cikke és az Infotv. által megkövetelt elszámolás és adatnyilvánosság a döntés után teljesül, a rendszer így megfelel a hatályos alkotmányos átláthatósági követelménynek. A mérlegelés legális eszköz. Az egyedi, gyors, rugalmas támogatás közfeladati és stratégiai célokat szolgálhat, amelyekre a merev pályázati rend nem alkalmas, a mérlegelést a jogosultsági és összeférhetetlenségi szabályok korlátozzák. Mivel kifejezett előzetes közzétételi kötelezettség, így az előzetes felhívás hiánya tehát nem contra legem döntés.

A hozzánk forduló állatvédelmi szervezeteknek tehát a szakmai válaszunk az volt a fenti elemzés elvégzése után, hogy nem tudják az államot jogalkotással okozott kárért perelni azért, mert információhiány miatt kimaradtak azokból a támogatási lehetőségekből, amelyekhez más azért fért hozzá, mert ismert egy e-mail címet.

Ugyanakkor nem mehetünk el amellett szó nélkül, hogy teljesen kiüresedik az átláthatóság elve, az Alaptörvény 39. cikkének célja a közélet tisztasága, ha a forráshoz jutás lehetősége eleve zárt és az utólagos elszámolás formális marad, akkor az elv tartalmilag kiüresedik.

A B) cikk szerinti jogbiztonság nemcsak a norma, hanem a joggyakorlat kiszámíthatóságát is megkívánja, az informális hozzáférés ezt gyengíti.

Ha az azonos helyzetű civil szervezetek egy része nem is értesülhet a lehetőségről, az önkényes megkülönböztetés gyanúja felmerül (XV. cikk (1)). A polgári jogi jogviszonyban a döntés érdemi indokolása és a hatékony jogorvoslat hiánya rontja az elszámoltathatóságot. Ha a nyílt verseny nélküli forráshányad jelentős (a NEA immár 20%-os miniszteri egyedi keretén túl a 80%-os rész forrásautomatizmussal elosztott hányada, valamint a fejezeti/kormányhatározati/nevesített pályázati rendszert marginalizálhatja).

Ahol az egyedi juttatás normának látszó formát (kormányhatározat, költségvetési törvényi nevesítés) ölt, miközben tartalmában egy megnevezett kedvezményezetttről rendelkezik, ott a Kúria 1/2014. számú polgári elvi döntésében megerősített elv (ÍH 2013.20) alapján a forma nem véd: a jogszabályi formába öltöztetett jogalkalmazói döntés jogbiztonság-sértő és visszaélésszerű lehet, sőt állami kárfelelősséget is megalapozhat, de csak a megfosztott (nem a pusztán kimaradó) fél javára és megosztott bírói gyakorlat mellett érvényesíthető érv.

X. Összegzés

A rendszer áttekintésének legnagyobb tanulsága az, hogy ha már benne vagy a rendszerben, vannak garanciák.

A bekerülés lehetősége az, ami a legnagyobb igazságtalanságot rejti: jogszerű vagy éppen igazságos-e, hogy az jut önkéntesen vállalt civil szervezeti tevékenysége támogatásához pénzforráshoz, aki értesült egy e-mail címről? Jogszerű vagy éppen igazságos-e, hogy aki nincs ilyen információ birtokában, az pedig kimarad a pénzosztogatásból?

A rendszerelemzés alapján kapott válaszok szerint jelenleg nem jogsértő a rendszer, ugyanakkor egy ilyen igazságtalan rendszer további fenntartása biztos, hogy csak kiigazításokkal működhet, amelyre egy külön anyagban de lege ferenda javaslatokkal élünk a jogalkotó felé azoknak az állatvédelmi szervezeteknek a támogatásával, melyek az alapkérdéssel hozzánk fordultak.

A tanulmány központi kérdése az volt, hogy jogszerű-e, ha jelentős összegű civil költségvetési támogatás úgy kerül elosztásra, hogy a támogatási lehetőségről a potenciálisan jogosultak jelentős része nem szerez tudomást, végső soron pedig jogalkotással okozott kár-e az olyan jogszabályban és egyéb jogi szabályozókban foglalt támogatáspolitikai és támogatási rendszer, amely előre tudottan, betervezett módon számol a transzparencia-hiánnyal?

Megállapításaink szerint a nyilvános felhívás nélküli (pályázati rendszeren kívüli, egyedi) támogatás önmagában nem jogellenes. Az Áht. 48. § (1) bekezdése kifejezetten megengedi, hogy a költségvetési támogatás „pályázati vagy pályázati rendszeren kívüli úton”, jogszabály vagy egyedi döntés alapján kerüljön nyújtásra. A pályázati és az egyedi csatornára eltérő nyilvánossági szabályok vonatkoznak. A pályázati úton nyújtott támogatásnál kötelező előzetes, közzétett pályázati kiírás, legalább 30 napos benyújtási határidővel az Ávr. 66. § szerint. Az egyedi támogatásoknál viszont nincs olyan tételes jogszabályi kötelezettség, amely a támogatási lehetőség előzetes, mindenki számára hozzáférhető

meghirdetését írnia elő. A közpénz felhasználásának transzparenciája jelenleg alapvetően utólagos elszámolásra épül, így előzetes nem garantálja az esélyegyenlőséget és a transzparenciát.

Az Alaptörvény 39. cikke, az Áht. 56/B-56/D. §-a és az Infotv. a döntés után biztosítja az adatok megismerhetőségét de nem tartalmaz elvárást azzal kapcsolatban egyik sem, hogy a forráshoz való hozzáférés lehetőségét előzetesen közzé kellene tenni.

A miniszteri mérlegelés tág, de nem korlátlan. A NEA egyedi keretéről (a tárgyévi forrás 20%-a) a miniszter dönt a Civil tv. 56. § (2) bek. b) pontja alapján, de a döntést a közpénzügyi, összeférhetetlenségi és átláthatósági szabályok, valamint az Alaptörvény alapelvei korlátozzák.

A támogatási lehetőség elhallgatásáról az anonim döntvénytár alapos áttekintése után úgy látjuk, hogy eddig sem az Alkotmánybíróság, sem a rendes bíróságok nem mondták ki, hogy sérti az Alaptörvényt, az alkotmánybírósági gyakorlat az utólagos adatnyilvánossággal foglalkozik.

A jelenlegi konstrukció nem a kifizetések szintjén, hanem a hozzáférés szintjén aggályos. A rendszer akkor tehető alaptörvényi értelemben is védhetővé, ha a jogalkotó az egyedi csatornára is előzetes közzétételi és minimális esélyegyenlőségi garanciát (pl. nyilvános szándéknyilatkozat, kötelező előzetes tájékoztatás, indokolási kötelezettség) vezetne be. Ennek hiánya ma nem tételes jogsértés, hanem alkotmányos alapelvei kockázat és jogpolitikai hiányosság. Ennek felszámolására jogalkotási javaslatainkkal mindent meg fogunk tenni, hogy ez a rendszer a továbbiakban másképp: igazságosabban, mindenki számára hozzáférhetőbben működjék és leáldozzon a kora a kézen-közön terjedő e-mail címeknek, amelyek biztosítják a forráshoz jutás lehetőségét egyes kiválasztottaknak.