



Alkotmánybíróság


Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Transparency International Magyarország Alapítvány (képv.: Martin József Péter ügyvezető igazgató; székhelye: 1055 Budapest, Falk Miksa u. 30. szám, IV. emelet 2. ajtó; adószáma: 18192744-2-41; nyilvántartási száma: 100.71; a Fővárosi Bíróság nyilvántartásba vételt elrendelő végzésének száma: Pk.60945/2006/1., a továbbiakban: Indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

ALKOTMÁNYBIROSÁG	
Ügyszám:	IV/1830-0/2017
Érkezett:	2017 SZEPT 22.
Példány:	1
Melléklet:	6 db 
	Kezelőiroda:

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

Elsődlegesen kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg azt, hogy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Törvény) egésze ellentétes az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdésével, VIII. cikk (2) bekezdésével és a IX. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint az e cikkekben biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdésével, és semmisítse meg azt.

Amennyiben a Törvény egészének megsemmisítését nem találja indokoltnak, akkor másodlagosan kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a Törvény 1. § (1) bekezdése, 2. § (1), (2), (3), (4) és (5) bekezdése, 3. §-a, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnyt.) 94. § (1) bekezdés h) pontja és 95. § e) pontja – az Alaptörvény I. cikk (3) és (4) bekezdésére is tekintettel – ellentétes az Alaptörvény VI. cikkének (1) és (2) bekezdésével, VIII. cikk (2) bekezdésével és a IX. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint az e cikkekben biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdésével, és semmisítse meg azokat.

Álláspontom szerint a Törvény egészének szabályozási koncepciója is Alaptörvény-ellenes, ezért indítványozom elsődlegesen a Törvény egészének a megsemmisítését. Különösen igaz ez a Törvény diszkriminatív voltával kapcsolatban, amely Alaptörvény-sértés elsősorban a Törvény egészének a megsemmisítésével orvosolható. Ugyanakkor megjegyzem, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság csak a másodlagos kérelmemben megjelölt szakaszokat semmisíti meg, a Törvénynek az azon felül megmaradó rendelkezései értelmetlenek volnának.

Indítványom alátámasztásául az alábbiakat adom elő.

I. Az indítványozói jogosultság és a befogadhatóság

I.1. Az indítványomat az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztem elő, amely szerint az érintett személy vagy szervezet az Alkotmánybíróság eljárását akkor kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.



Az Indítványozó személyesen érintett, rá a Törvény személyi és tárgyi hatálya kiterjed, honlapján feltüntette a „külföldről támogatott szervezet” megjelölést (lásd: <https://transparency.hu/rolunk/mukodesi-dokumentumok/>).

Az Alkotmánybíróság az érintettség kritériumát annak *személyes, közvetlen és aktuális* voltában konkretizálta, a befogadhatóság kérdésében úgy foglalt állást, hogy a panaszos érintettsége elfogadható, amennyiben az állítólagos jogsérelem a közeli jövőben bizonyosan bekövetkezik [lásd elsősorban a 3007/2012. (VI. 21.) AB végzést [4], a 3114/2012 (VII. 26.) AB végzést [5] és a 24/2014. (VII. 22.) AB határozatot.] Ugyanez derül ki a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában megfogalmazottakból is, amely határozatban az Alkotmánybíróság az érintettség kérdésében úgy foglalt állást, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül, belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik [66. bekezdés].

A Törvény 1. § (1) bekezdése szerint a Törvény alkalmazásában külföldről támogatott szervezetnek minősül az az egyesület és alapítvány, amely a (2) bekezdésében meghatározott juttatásban részesül. A (2) bekezdés értelmében támogatásnak minősül jogcímétől függetlenül a közvetlenül vagy közvetve külföldről származó mindazon pénzbeli vagy egyéb vagyoni jellegű juttatás, amely egy adóévben egyenként vagy összesítve eléri a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 6. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott összeg kétszeresét.

Az Indítványozó megfelel a fenti feltételeknek. Alapítványként működik, és 2017-ben már részesült a Törvény szerinti külföldi támogatásban 7,2 millió forintot elérő vagy meghaladó értékben.

Az Indítványozó létezését és szervezeti formáját a civil szervezetek közhiteles nyilvántartásába bejegyzett adatai igazolják. Azt, hogy a tárgyévben 7,2 millió forintot elérő külföldi támogatásban részesült, a Törvény 2. § (1) bekezdése szerinti bejelentés másolataival valamint a Civil Információs Portálon elérhető Külföldről támogatott civil szervezetek listájával igazolja. Ezeket az indítvány mellékleteként nyújtjuk be.

Az indítványozó mindezek alapján a Törvény 1. § (1) bekezdése szerint a Törvény hatálya alá tartozik, és már most is külföldről támogatott szervezetnek minősíti a Törvény, valamint már jelenleg is terheli mindazok a kötelezettségek, amelyeket a Törvény a külföldről támogatott szervezetekre nézve előír.

A támadott rendelkezések hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következnek be az alkotmányjogi panaszban részletesen kifogásolt jogsérelmek.

I.2. Az indítványozói jogosultság további feltétele, hogy az Indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit mérítse ki, illetőleg az alkotmányjogi panasz a Törvény szerint benyújtható közvetlenül akkor is, ha nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat. Jelen ügyben a Törvény szerinti minősítés, valamint a Törvényben előírt kötelezettségek beállása okozta alapjog-sérelem miatt semmilyen jogorvoslati lehetőség nem áll az Indítványozó rendelkezésére. Az alapjogsérelmet okozó kötelezettségek teljesítése – amint az

Indítványozó esetében is – folytán az alapjogsérelem úgy következik be, hogy azzal szemben – az alkotmányjogi panasz előterjesztésén túl – más jogorvoslati lehetőség nem áll az Indítványozó számára nyitva. Mindezek alapján a magyar jogrendszerben az egyetlen eljárási lehetőség, amely az Indítványozó rendelkezésére áll a Törvénynek a szervezetek külföldről támogatott szervezetté minősítésével és az ilyen szervezetek számára előírt kötelezettségekkel okozott alapjog-sérelem orvoslására, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlen alkotmányjogi panasz intézménye.

I.3. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ezek közül jelen ügyben az alkotmányjogi panasz befogadásának alapja az alapvető alkotmányjogi kérdés lehet. Jelen alkotmányjogi panasz az Indítványozó létezését és működését biztosító külföldi források elfogadásával együtt járó korlátozások megengedhetőségével, ennél fogva az egyesülési szabadság korlátozásának, valamint az Indítványozó civil szervezet autonómiája kereteinek alkotmányos sztzenderdjeivel kapcsolatos. A közéleti vitákban aktív szerepet vállaló Indítványozó tekintetében további alapvető alkotmányos jelentőségű kérdés, hogy a külföldi támogatás elfogadása alkotmányosan együtt járhat-e az Indítványozó közéletben való részvétellel kapcsolatos jogainak a sérelmével. Az Indítványozó, jellemzően a szólásszabadság egyes eszközeinek a gyakorlásával, a kormány egyes intézkedéseivel, a közpénzek felhasználásával és egyes közhatalmi döntésekkel összefüggő, egyes esetekben igen kritikus tartalmú véleményeket fogalmaz meg, így fejtve ki az alapító okiratában meghatározott közhasznú tevékenységét. A Törvény ezt nagyban megnehezíti, hiszen az Indítványozó hitelességét vonja kétségbe. Ezért az is alapvetően fontos alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy jogállamban a szólásszabadság és az egyesülési szabadság követelményeinek a kontextusában a Törvény által bevezetett jogi szabályozás elfogadható-e.

I.4. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindításának az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével nincs helye. A Törvény 2017. június 27-én lépett hatályba, az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő 2017. december 24-én jár le. Az alkotmányjogi panaszt tehát a határidőn belül nyújtja be az Indítványozó.

I.5. A Törvény Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság mindeddig sem alkotmányjogi panasz, sem bírói kezdeményezés alapján nem hozott döntést, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi a panasz előterjesztésének akadályát. Az Alkotmánybíróság eljárásának az sem lenne akadálya, ha időközben más eljárásban, például az országgyűlési képviselők egynegyedének indítványa alapján utólagos normakontroll eljárásban döntést hozna, hiszen az Abtv. 31. §-ában foglalt res iudicata szabályok csak alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján lefolytatott korábbi eljárásokra korlátozódnak.

II. A Törvény lényegi rendelkezései

II. 1. *Külföldről támogatott szervezetté minősítés*, 1. § (1)-(2) bekezdés. A Törvény a hatálya alá tartozó alapítványokat és egyesületeket, amelyek egy adóévben egyenként vagy



összesítve, jogcímétől függetlenül, közvetlenül vagy közvetve külföldről származó pénzbeli vagy egyéb vagyoni jellegű juttatásban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 6. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott összeg kétszeresét elérő mértékben részesülnek, a Törvény külföldről támogatott szervezetnek minősíti. (A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 6. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott összeg hárommillió-hatszáz ezer forint, ennek kétszerese hétmillió-kétszáz ezer forint.)

A támogatás összegébe nem kell beszámítani azt a támogatást, amelyet az egyesület vagy alapítvány külön jogszabály szerint az Európai Uniótól származó forrásként költségvetési szerven keresztül kap.

II.2. A Törvény a következő kötelezettségeket írja elő a hatálya alá tartozó civil szervezetek számára, amennyiben azok a II.1. pontban leírtak alapján a Törvény értelmében külföldről támogatott szervezetnek minősülnek:

II.2.1. *Bejelentési kötelezettség*, 2. § (1) bekezdés. A külföldről támogatott szervezet az ilyen szervezetté válásától számított tizenöt napon belül köteles bejelenteni a külföldről támogatott szervezetté válását a székhelye szerint illetékes törvényszéknek. Ettől kezdve a szervezetet külföldről támogatott szervezetként tartják nyilván, a Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszter gondoskodik arról, hogy a külföldről támogatott szervezeti minőség közzététele megtörténjen, megjelenjen az e célra kialakított elektronikus felületen.

II.2.2. *Adatszolgáltatási kötelezettség*, 2. § (2) és (3) bekezdés, 1. számú melléklet. A bejelentési kötelezettség teljesítésekor, majd évente a beszámolási kötelezettsége teljesítésekor a külföldről támogatott szervezet a nyilvántartó bíróságnak szolgáltatni köteles a külföldről származó támogatás összesítését, az 500 000 forintot támogatónként el nem érő támogatások összesítését, az 500 000 forintot támogatónként elérő vagy azt meghaladó támogatásokról pedig egyenként is: összeg feltüntetése tranzakciónként a pontos forrás, természetes személy esetében név, ország, város egyéb esetben név és székhely megjelölésével. A szolgáltatott adatokat a civil szervezetek nyilvántartásában az egyesület vagy alapítvány adataihoz csatolják. Ezek az adatok - mint az alapítvány és az egyesület bírósághoz benyújtott iratai - a Cnytv. 86. § (3) bekezdése alapján nyilvánosak, azokat bárki megtekintheti, azokról feljegyzést készíthet.

II.2.3. *Közzétételi és feltüntetési kötelezettség, a címke viselésének kötelezettsége*, 2. § (5) bekezdés. A külföldről támogatott szervezetnek az a) pont szerinti bejelentést követően haladéktalanul közzé kell tennie a honlapján, valamint fel kell tüntetnie az általa kiadott sajtótermékekben és egyéb kiadványokban is, hogy külföldről támogatott szervezetnek minősül.

II.3. A Törvény 6. §-ával módosította a Cnytv.-t, amely 94. § (1) bekezdésének új h) pontja az alapítványok, 95. §-ának új e) pontja az egyesületek tekintetében úgy rendelkezik, hogy a szervezetek nyilvántartása tartalmazza a szervezetek külföldről támogatott szervezetnek minősülésének tényét is. Ezek az adatok - mint a civil szervezetek nyilvántartásában szereplő adatok - a Cnytv. 86. § (2) bekezdése alapján nyilvánosak.

III. A Törvény Alaptörvény-ellenes volta



A Törvény az alapvető jogok sérelmét az alábbiak szerint eredményezi.

A Törvényben meghatározott kötelezettségek önmagukban is Alaptörvény-ellenesen sértik az Indítványozónak a megjelölt, Alaptörvényben biztosított jogait, különös tekintettel a kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetére kilátásba helyezett szankciókra is, a Törvényben foglalt szabályozás továbbá a maga egészében diszkriminatív módon korlátoz Alaptörvényben biztosított jogokat.

III.1. Magánszféra

Azzal, hogy a Törvény 1. § (1) bekezdésében az Indítványozót külföldről támogatott szervezetnek minősíti, és számára a Törvény 2. § (1) bekezdése szerinti bejelentési, 2. § (3) bekezdése szerinti adatszolgáltatási, valamint a 2. § (5) bekezdése szerinti közzétételi, illetve feltüntetési kötelezettséget írja elő, valamint a 2. § (2) és (4) bekezdése és a Cnytv. 94. § (1) bekezdés h) pontja és 95. § e) pontja alapján ennek tényét nyilvános nyilvántartásokban rendeli rögzíteni, az Alaptörvény VI. cikkében biztosított, összefoglaló néven magánszféra-jogokként megnevezhető – a magán- és családi élet, az otthon, a kapcsolattartás tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez való – jogoknak a sérelmét okozza. Ezek a jogok az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak. Ebből az következik, hogy minden, a szervezetek ellenőrzését vagy átláthatóságát biztosító intézkedésnek az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie, nem lehetnek indokolatlanul invazívak, és nem követelhetnek többet, mint más magánszervezetektől.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának megállapítása szerint a civil szervezeteket nem terhelheti a tagjaik neve és címe hozzáférhetővé tételének általános kötelezettsége, ez ugyanis a magánélet védelméhez való joguk sérelmét jelentené (*National Association of Teachers in Further and Higher Education v. the United Kingdom*, application no. 28910/95, decision of 16 April, 1998). Ugyanez vonatkozik a támogatók magánszférájára is, a magántámogatók adatainak hozzáférhetővé tétele legitim jogkorlátozási cél elérésére nem alkalmas, ahhoz nem szükséges, azzal nem arányos. Egy-egy szervezetnek támogatást nyújtó magánszemélyek listája az érintett támogató személyek kapcsolatait, véleményét és világnézeti meggyőződését fedheti fel. A támogatás tényéből az érintettek politikai véleményére is lehet következtetni, és – tekintettel arra, hogy az adatból levonható, érintettre vonatkozó következtetés is személyes adat – ezzel különleges adatok nyilvánosságra hozatalát írja elő a törvény. Továbbá a szervezeteket is megfosztja attól a lehetőségtől, hogy magánügyként kezeljék, mely magánszemélyek támogatják őket. A támogatások ilyen mértékű transzparenciája sérti az egyéneknek azt a jogát, hogy szabad elhatározás alapján bármely civil szervezetet belátásuk, meggyőződésük szerint – akár a nevük felfedése nélkül is – támogassanak, hiszen ezáltal az adataik nyilvánosságra kerülhetnek. Amennyiben tehát anonim módon kívánnának támogatni egyes szervezeteket, úgy a nyilvánosság ettől visszatarthatja őket, aminek következtében maga a civil szervezet esik el a támogatástól.

A magánszféra jogok ezzel megvalósított sérelme szükségtelen, egyben a fentiek szerint alkalmatlan és aránytalan korlátozás eredménye, minél fogva nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt azon követelménynek, amely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a



feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, ezért Alaptörvény-ellenes.

A támogatók személyazonosságának az állami szervek részére való hozzáférhetővé tétele és egyben nyilvánosságra hozatala szükségtelen korlátozása mind a szervezetek, mind támogatóik magánszféra-jogainak. A támogatóknak, adományozóknak ugyanis nincs és nem is lehet egy alapítvány vagy egyesület tevékenységére olyan meghatározó befolyásuk, ami adataiknak az állami szervek és a nyilvánosság számára a kötelező hozzáférhetővé tételét szükségessé tenné. A szabályozás nem tesz különbséget az intézményi támogatást nyújtók, az egy-egy projekt megvalósítását támogatók, és a szervezetet általában magánadományokkal támogatók között, holott jelentős különbségek vannak abban, hogy a különböző támogatási formák milyen kötelezettségeket jelentenek a szervezetek tevékenységére nézve (kötnek-e támogatási szerződést, meghatározzák-e a projekt megvalósításának indikátorait, be kell-e számolni a projektről a projekt ideje alatt és azt követően). A jogkorlátozás szükségtelensége a magánadományok tekintetében a legszembetűnőbb, amelyet magánszemélyek vagy szervezetek meghatározott cél elérésén dolgozó szervezetnek adnak általában, de nem valamely konkrét projektjére vagy tevékenységére, így sem indikátorokkal, sem beszámolási kötelezettséggel nem járnak ezek a támogatások, ennél fogva azon túl, hogy hozzájárulnak a szervezet fennmaradásához és elősegítik a működését, jogilag nem befolyásolják egyáltalán, hogy a támogatott szervezet mit és mikor tesz.

A Törvény annyiban tesz különbséget az egy évben 500 000 forintot támogatónként el nem érő, valamint az azt elérő vagy meghaladó támogatást nyújtó támogatók között, amennyiben az előbbiekről összesítve, az utóbbiakról egyenként történő beszámolást ír elő. Ez a megoldás azonban éppen arra mutat rá, hogy a magasabb összeget adományozók, valamint a szervezetek magánszférájának korlátozása alkalmatlan a célja elérésére. Amennyiben a jogkorlátozás célja valóban a közéletben megnyilvánuló szervezetek átláthatóságának biztosítása, valamint a terrorizmus és a pénzmosás finanszírozása elleni fellépés lenne, akkor ennek a célnak az elérésére alkalmatlan, tekintettel arra, hogy a név szerinti megjelenítés az adományok több részletben, különböző személyeken keresztül történő nyújtásával könnyedén kikerülhető a pénzmosásban vagy terrorizmus finanszírozásában részt vevő, vagy bármely más okból rejtőzködni kívánó támogatók számára. A Törvény ezzel a megoldással, állítólagos célja elérésére alkalmatlan módon, csak azokat sújtja, akik ezzel az egyszerű trükkel nem élnek.

Fontos azt is szem előtt tartani, hogy az egyesületek és az alapítványok nem gyakorolnak közhatalmat, és nem is céljuk a közhatalom megszerzése, a civil szervezeti működési mód eleve kizárja a közhatalom megszerzésének lehetőségét. A szabályozásnak ezért szükségképpen másnak kell lennie, mint a közhatalmi szervek vagy a pártok tekintetében, mert a civil szervezetek helyzete ezekkel nem analóg. A civil szervezetek a mindenkit megillető alapvető jogokkal élve dolgoznak szervezeti céljaik elérésén. Ezek a célok lehetnek magáncélok, de lehetnek társadalmi célok is, ilyen értelemben politikaiak. Mivel azonban a civil szervezetek nem a közhatalom birtokában, illetve nem is azon az úton dolgoznak e célokért, hogy a választásokon jelöltjeiket közhatalmi pozícióba juttassák, hanem mindenkit megillető alapvető jogok gyakorlásával, befolyásuk, közéleti súlyuk

semmiképpen nem indokol ugyanolyan átláthatósági követelményeket, mint a közhatalmat gyakorló intézmények, vagy a közhatalomba igyekvő politikai pártok esetében. A szervezetek esetleges külföldi befolyásolása továbbá közel sem hordoz magában olyan kockázatot, mintha egy közhatalmat gyakorló szerv vagy egy politikai párt külföldi befolyás alá kerülése okozna. Előbbiek a közhatalom birtokában másokat kötelező döntéseket hozhatnak, utóbbiak feletti befolyásszerzés pedig kockázatos, mert a párt a választások útján közhatalmi pozícióba juttatott jelöltjeivel kifejezetten arra törekszik, hogy közvetlenül alakítsa a közhatalmi döntéseket. A közhatalmi szervek, illetve a politikai pártok részére nyújtott támogatások átláthatóságára vonatkozó elvárások emiatt nem vonatkoztathatók a magánautonómia intézményeiként létrejött civil szervezeteket támogatóira. Ami tehát a közhatalmi szervek vagy a politikai pártok részére juttatott támogatások átláthatósága érdekében indokolt, az a civil szervezetek esetében nem az.

Végül megjegyzem azt is, hogy a Törvény az 500.000 forintot elérő külföldi támogatások tekintetében az akár magánszemély támogató azonosíthatóságát írja elő. A 2016. évben körülbelül 35.000 milliárd (35.000.000.000.000) forintot elérő nemzeti össztermékkel rendelkező Magyarország szuverenitására aligha lehet veszélyes az ötszázézer (500.000) forint összegű (a GDP hetvenmilliomod részét kitevő), közhatalommal nem rendelkező, és azzal rendelkezni nem is kívánó szervezetnek juttatott külföldi támogatás. A nemzeti szuverenitás ekkora összegből, közhatalom nélkül nem ingatható meg. Ennélfogva a korlátozás alkalmatlan is célja elérésére.

III.2. A véleménynyilvánítási szabadság sérelmét megalapozó indokok

A Törvény továbbá azzal, hogy 1. § (1) bekezdésében az indítványozót külföldről támogatott szervezetnek minősíti, és számára a Törvény 2. § (1) bekezdése szerinti bejelentési, 2. § (3) bekezdése szerinti adatszolgáltatási, valamint a 2. § (5) bekezdése szerinti közzétételi, illetve feltüntetési kötelezettséget írja elő, valamint a 2. § (2) és (4) bekezdése és a Cnytv. 94. § (1) bekezdés h) pontja és 95. § e) pontja alapján ennek tényét nyilvános nyilvántartásokban rendeli rögzíteni, sérti az Indítványozónak az Alaptörvény IX. cikke által is biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát, azáltal, hogy vele szemben bizalmatlanságot kelt, ezzel szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik abba, hogy miképpen vehet részt a demokratikus közéleti vitákban.

Az Indítványozó a közéleti viták aktív résztvevője, az indítványhoz mellékelt alapító okirata szerinti szervezeti céljai közügyekkel kapcsolatosak. Az Indítványozó független, szakmai szervezetként elősegíti a korrupció megfékezését, ösztönzi az átláthatóságot és számonkérhetőséget a közhatalmi döntéshozatalban és a közpénzeket érintő folyamatokban, valamint elősegíti a közérdekű információk elérhetőségét. Mindezt a véleménynyilvánítási szabadságával élve, fontos közügyekben, törvényes eszközökkel teszi.

A véleménynyilvánítás szabadsága alapján a civil szervezetek szabadon vehetnek részt a demokratikus vitákban, tekintet nélkül arra, hogy egyetértenek-e a mindenkori kormánnyal vagy a parlamenti többséggel, netán az álláspontjuk a jogszabályok megváltoztatását sürgetik-e. A közéletben való részvétel, a társadalmi és politikai problémáknak a társadalom tagjai közötti párbeszéd útján való megvitatása és megoldása a demokráciák sajátja. A demokratikus társadalomban az állam a társadalom tagjait magán- és közéleti



döntésekre képes polgároknak tekinti, akiknek joguk van eldönteni, hogy mely véleménnyel azonosulnak, és melyekkel szemben fogalmaznak meg ellenvéleményt. A vita akkor demokratikus, ha a vélemények piacán versengő álláspontok közül a polgárok az álláspontok meggyőző ereje alapján választhatnak.

A Törvény ebbe avatkozik be szükségtelen és aránytalan módon, hiszen bizonyos véleményeket a „külföldről támogatott” jelzővel hiteltelenít azáltal, hogy az érintett véleményt megfogalmazó szervezeteket és az általuk képviselt álláspontokat „külföldről támogatottnak” minősítve ki akarja rekeszteni a demokratikus közéleti vitákból, mintha e vélemények károsak és illegitímek lennének.

A „külföldről támogatott” jelző nem semleges és nem leíró. Megbélyegző, lealacsonyító jellegét megerősíti maga a Törvény és annak indokolása is. Utóbbi szerint a Törvény célja „látni és láttatni tudni azt, hogy mely szervezetek külföldről támogatott szervezetek” és megteremteni „annak lehetőségét, hogy a nyilvánosság számára egyértelmű legyen, milyen szervezetek, milyen érdekek mentén kívánnak hatni a magyar állam és egyes polgárai véleményére, magatartására”. A Törvény ezzel – a preambulumban foglaltakkal együtt olvasva – azt állítja, hogy a külföldi támogatás külföldi érdekek képviseletével jár együtt. A preambulumban úgy fogalmaz, hogy „külföldi érdekcsoportok e szervezetek társadalmi befolyásán keresztül saját érdekeiket, nem pedig közösségi célokat érvényesíthessenek Magyarország politikai és társadalmi életében”. A preambulum szerint ez „veszélyeztetheti az ország politikai, gazdasági érdekeit, a törvényes intézmények befolyásmentes működését.” A Törvény, anélkül, hogy erre bármiféle bizonyíték a rendelkezésre állna, abból a feltételezésből indul ki, hogy a közéletben szerepet vállaló, finanszírozásukat részben külföldi forrásból biztosító szervezetek nem rendelkezhetnek saját véleménnyel, nem követhetik saját szervezeti céljaikat, hanem ehelyett a támogatóik érdekeit szolgálják. Bármely konkrét tények megnevezése nélkül hivatkozik a Törvény nemzetbiztonsági kockázatra, valamint a nemzeti szuverenitásra, a pénzmosásra, és a terrorizmus finanszírozására veszélyre. Azzal, hogy a Törvény szerint e szervezetek külföldi finanszírozású szervezetként való megjelölésére, ilyenként történő nyilvántartására és a címke kötelező használatára e veszélyek miatt van szükség, azt a semmivel alá nem támasztott benyomást kelti, hogy e szervezetek veszélyesek a nemzetbiztonságra, a nemzeti szuverenitásra, kapcsolatban állnak a pénzmosással vagy a terrorizmus finanszírozásával. Az Indítványozóval kapcsolatban soha nem merült és nem is merülhetett fel semmilyen ezzel kapcsolatos vád. A Törvény a céljai elérésére alkalmatlan jogkorlátozással az érintett szervezetekkel, így az Indítványozóval szemben is bizalmatlanságot kelt és gyanúba keveri őket. A jelző, illetve címke jelenlegi politikai kontextusban irányadó tartalmának nem semleges voltával kapcsolatban utalunk az „Állítsuk meg Brüsszelt!” címet viselő „nemzeti konzultáció” során minden magyar háztartásba eljuttatott kérdőív azon kérdésére, amely kockázatos tevékenységnek, és a belügyekbe való beavatkozásnak minősíti a külföldről támogatott szervezetek tevékenységét. (A kérdőív a következő kérdést tartalmazta: „Egyre több külföldről támogatott szervezet működik Magyarországon azzal a céllal, hogy hazánk belügyeibe átláthatatlan módon beavatkozzon. Ezek működése veszélyeztetheti függetlenségünket. Ön szerint mit tegyen Magyarország?” A két válaszlehetőség: a) „Kötelezzük őket arra, hogy regisztráltassák magukat, vállalva, hogy melyik ország vagy

szervezet megbízásából és milyen céllal tevékenykednek.” és b) „Hagyjuk, hogy továbbra is ellenőrizetlenül fejthessék ki kockázatos tevékenységüket.”)

A Törvény 2. § (5) bekezdése a „külföldről támogatott” címkének a vélemény hordozóján, (honlapon és minden kiadványon) történő feltüntetésére is kötelez. A vélemények piacán versengő álláspontok között az Indítványozó így a Törvény beavatkozása folytán hátránnyal indul. Az Indítványozó álláspontja minden kiadványán és a honlapján is együtt fog szerepelni a hiteltelenítést szolgáló – a kormányzati kommunikációból áradó és a Törvény preambuluma és indokolása által is megerősített – üzenettel, amely szerint a vélemény forrása a magyar nemzet érdekeitől különböző érdekeket szolgál.

Fontos e körben hangsúlyozni, hogy az Indítványozó szerint bárki véleménynyilvánítási szabadsága kiterjed arra, hogy az Indítványozót, vagy más szervezetet azokkal a jelzőkkel illesse, amelyeket a Törvény – annak indokolására is tekintettel – elősorol. Az Indítványozó álláspontja szerint azonban lényegi különbség van aközött, hogy valamely minősítés róla szabadon elmondható és a között, hogy az adott minősítést ő maga köteles magáról állítani törvényi kötelezettség alapján. Ha az Indítványozón kívül állóknak az Alaptörvény IX. cikke által védett joga az Indítványozó tevékenységének a minősítése, akkor az Indítványozónak is joga ezt a címkét és annak konnotációit vitatni. A Törvény ezt a jogot vonja meg az Indítványozótól.

Az ebből fakadó hátrányt nem legitimálja semmilyen jogkorlátozási cél, szükségtelen és aránytalan, nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének. A Törvény 2. §-ában meghatározott különféle kötelezettségek, és különösen a 2. § (5) bekezdésben meghatározott feltüntetési és közzétételi kötelezettség, valamint annak következtében, hogy az Indítványozót a Cnytv. támadott rendelkezése folytán a civil szervezetek nyilvános nyilvántartásaiban ilyenként tartják nyilván, az Indítványozó „külföldről támogatott szervezetként” vehet részt a közéleti vitákban. Ez korlátozza az Indítványozó véleménynyilvánítási szabadságát, de nem szolgálja sem az átláthatóság, sem a nemkívánatos külföldi befolyás, vagy a pénzmosás, netán a terrorizmus-finanszírozás elleni állami fellépés célját. A Törvény 2. § (5) bekezdése szerinti feltüntetési, illetve közzétételi kötelezettség különösen súlyos korlátozás, arra is tekintettel, hogy a nyilvános bírósági nyilvántartásokban és az interneten is elérhető az Indítványozó azon beszámolóit, amelyek támogatott programonként tartalmazzák az Indítványozó támogatóit, a támogatások mértékét és a támogatás felhasználásával elért eredményeket. A számviteli törvény szerinti beszámolók és közhasznúsági mellékletek közzétételének rendszere biztosítja az Indítványozó megfelelő átláthatóságát, amihez képest a „külföldről támogatott szervezet” megjelölés és a honlapokon valamint minden kiadványon való feltüntetés előírása az átláthatóság elérését semmilyen módon nem szolgálja. A Törvény arra sincs tekintettel, hogy az Indítványozó az adott kiadványt milyen forrásból adja ki, a „külföldről támogatott szervezet” megjelölést akkor is fel kell tüntetnie a kiadványon, ha azt kizárólag hazai forrásból finanszírozta. Ennélfogva a minden kiadványon feltüntetés kötelezettsége félrevezető a nem külföldi forrásból finanszírozott kiadványok tekintetében, sőt, azt a téves látszatot is kelti, mintha a külföldi támogatás elfogadása magától értetődően gyanús tevékenység volna, ami szoros felügyeletet indokol.

III.3. Az egyesülési szabadság sérelmét megalapozó indokok



A Törvény 2. § (1)-(3) bekezdéseiben valamint (5)-(6) bekezdéseiben foglalt rendelkezések - különös tekintettel a Törvény 3. §-ában foglalt szankciókra – az indítványozónak az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében biztosított jogait sérti, azzal ellentétes.

Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Bár az Alaptörvény nevesítve csak a szervezetek létrehozását és az azokhoz való csatlakozást nevesíti, e jog tartalma szélesebb: magában foglalja azt is, hogy a szervezetek törvényes céljaik elérése érdekében szabadon működhetnek, valamint az e működés eléréséhez szükséges forrásokat fogadhatnak el. Ezt az értelmezést támasztják alá az Alaptörvény értelmezésénél figyelembe veendő nemzetközi jogi dokumentumok is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkébe ütközik az olyan hatósági intézkedés, amely kihat a civil szervezetek pénzügyi lehetőségeire a tevékenységük végzését illetően. (lásd: *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, ECtHR, Judgment of 1 February 2007, paras. 59-60; *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’Iparralde v. France*, ECtHR, Judgment of 7 June 2007, paras. 37-38). Az ENSZ békés gyülekezéshez és egyesüléshez való jog különmegbízottja is megerősítette, hogy a békés gyülekezéshez és egyesüléshez való jog nem pusztán a civil szervezetek létrehozását és az azokhoz való csatlakozás lehetőségét biztosítja az egyének és szervezetek számára, hanem a helyi, nemzeti és nemzetközi forrásokból való javak (humán, anyagi és pénzügyi) keresését, azokhoz való hozzájutást és azok felhasználását is magában foglalja. (UN Human Rights Council, Second Thematic Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 8.) A Európa Tanács Miniszterek Bizottságának CM/Rec 14 (2007) ajánlása („Ajánlás”) szerint a civil szervezetek számára biztosítani kell, hogy szabadon tárhassanak fel forrásokat és elfogadják azokat – akár pénzbeli, akár nem pénzbeli formában –, nemcsak a saját országuk állami/kormányzati szerveitől, hanem egyéni és intézményi adományozóktól, más államok szerveitől vagy nemzetközi szervezetektől, és e tevékenységek során kizárólag az általános vám, pénzmosás elleni és a politikai pártok és választások finanszírozására vonatkozó szabályoknak kell megfelelniük. A Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (OSCE-ODIHR), valamint a Velencei Bizottság által az egyesülési szabadság tárgyában 2014-ben kiadott iránymutatás (a továbbiakban: Iránymutatás) pedig azt tartalmazza, hogy a civil szervezeteknek a helyi, nemzeti és nemzetközi forrásokból való javak (humán, anyagi és pénzügyi) keresését, azokhoz való hozzájutást és azok felhasználását is biztosítani szükséges. Hasonló kijelentést tett többek között az ENSZ Közgyűlése (UN General Assembly, Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, UN Doc. A/RES/53/144, 8 March 1999, Annex, Article 13.), az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (UN Human Rights Council, Resolution on Civil Society Space, UN Doc. A/HRC/32/L.29, 27 June 2016, para. 8.) és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (Committee of Ministers of the CoE, Legal status of non-governmental organisations in Europe, Recommendation CM/Rec(2007)14, 10 October 2007, para. 50.)

Az egyesülési jog nem abszolút jog, azonban ennek a jognak bármifajta korlátozása csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban történhet.

A Törvény az egyesülési szabadságot azáltal korlátozza, hogy a külföldről érkező támogatásokat ugyan nem tiltja meg, azonban regisztrációra és a támogatásokról tételes beszámolásra kötelezi az ilyen forrásokban részesülő szervezetet, így a működését elnehezíti, és az egyesülési jog gyakorlásának feltételéül szabott kötelezettségek teljesítésének elmaradása esetére szankciókat helyez kilátásba. A szervezetet választás elé állítja: vagy elfogadja a működéséhez és céljai megvalósításához szükséges külföldi támogatást, magára vállalva ezzel a Törvény által előírt kötelezettségeket, vagy azt veszélyezteti, hogy nem jut a működéséhez, illetve céljai megvalósításához elengedhetetlen pénzügyi forrásokhoz.

A korlátozás szükségessége hiányzik

A korlátozás szükségességének magyarázataként a Törvény indokolása a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásával összefüggő ellenőrzést, valamint a külföldi érdekcsoportok befolyásának megakadályozását tünteti fel. A korlátozások szükségtelenek, ugyanis a támogatások forrása semmiféle értékelhető kapcsolatban nincs a felsorolt célokkal. Az Indítványozó szerint kifejezetten abszurd volna azt állítani, hogy például az Európai Unió költségvetéséből nyilvános pályázati úton elnyert források nemzetbiztonsági veszélyt jelentenek, vagy az állami működés illegitim befolyásolására szolgálnának. A címke általánossága miatt (minden külföld, ami nem hazai) egy kategóriába kerül a potenciálisan az orosz maffiától származó támogatás az Európai Unió vagy éppen valamely európai ország nagykövetségének támogatásával. Az Indítványozó szerint nincs olyan alkotmányos megfontolás, amely ezt a szabályozási koncepciót szükségessé, és ezáltal legitimmé tenné.

De ha el is fogadnánk a fenti célokat a korlátozás legitím céljának, a korlátozás akkor sem felel meg a szükségesség, az alkalmasság és az arányosság követelményének.

A szervezetek működésének nyilvánossága és ellenőrzése jelenleg is kellőképpen biztosított, ezért a szabályozás szükségtelen.

A civil társadalmi szervezetei számára a Törvény hatályba lépését megelőzően már hatályos jogszabályok – az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: „Ectv.”), valamint a civil szervezetek gazdálkodása, az adománygyűjtés és a közhasznúság egyes kérdéseiről szóló 350/2011 (XII. 30.) kormányrendelet (a továbbiakban: „Kormányrendelet”) – is számos adatszolgáltatási kötelezettséget írtak elő.

Az egyesületek, alapítványok valamennyi regisztrált adata nyilvánosan elérhető a civil szervezetek jegyzékében, online és a bíróságokon. Ezek az adatok tartalmazzák a nyilvántartási számot, a nyilvántartásba vétel napját, az alapszabályok (alapító okiratok) elfogadásának napját, a nevet, a bejegyzett címet, a képviselők nevét és címét, a szervezetek típusát.

Emellett a Kormányrendelet 12. § (2) bekezdése szerint az illetékes miniszter közzéteszi az éves beszámoló részét képező közhasznúsági melléklet benyújtásának formáját. A standard elektronikus minta előírja, hogy a civil szervezetek megnevezzék az egyes adományokat, támogatásokat, és azt, hogy ezen támogatások „nemzetközi” jellegűek-e.

A nyomtatványon a kettős könyvelést vezető civil szervezet köteles részletes információkat adni az adott évi tevékenységéről, a bevételeiről és a kiadásairól, valamint a bevételei

forrásáról. A közhasznú jogállású szervezet – amilyen az Indítványozó is – az Ectv. 27. § (2) bekezdése alapján kizárólag kettős könyvvitelt vezethet. Ebben a szabályozási környezetben fel kell tüntetnie forrás szerinti bontásban a bevételeit, ismertetve a központi és helyi önkormányzati költségvetésből, nemzetközi forrásokból és egyéb támogatóktól származó támogatásokat. A Törvény hatálya lépése előtt már hatályban volt jogszabály által előírt módon benyújtandó éves beszámolók a vonatkozó honlapon (www.birosag.hu) jelenleg is közzétételre kerülnek, azok bárki számára ingyenesen elérhetőek.

A civil szervezetek emellett, szintén már a Törvény hatályba lépése előtt hatályos jogi előírások alapján kötelesek a saját honlapjukon is közzétenni az éves pénzügyi beszámolójukat. Ez a kötelezettség az átláthatóságot, a tevékenységük megismerhetőségét már megfelelően biztosítja. Meg kívánom jegyezni, hogy az Indítványozó, a jogi elvárásokon túlmenően, a pénzügyei áttekintését megkönnyítendő, a honlapján grafikus ábrázolást is közzétesz a kiadásairól és a bevételeiről (<https://transparency.hu/rolunk/penzugyek/>).

A Törvény hatályba lépését megelőzően már hatályos szabályozásra figyelemmel a külföldről támogatott jelző bevezetése alkalmatlan az átláthatóság növelésére, hiszen kevesebb információt közvetít, mint amennyit az érintett szervezetek már eleve is kötelesek a működésükről nyilvánosságra hozni.

Ami az állami kontrollt illeti, a Törvény hatályba lépését megelőzően már hatályban volt jogszabályok egyértelműen elérhetővé teszik a kormány nemzetbiztonságot védeni célzó törekvéseit. A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak az ellátását és e szolgálatok működését a Törvény által alkalmazni rendelt kategória bevezetése amúgy sem befolyásolja.

Arra is rámutatok, hogy az állami szervek a Törvénytől teljességgel függetlenül széles körben hozzáféréssel rendelkeznek a nem kormányzati szervezetek pénzügyi, működési adataihoz. A bíróság, az ügyészség kezdeményezése alapján, törvényességi felügyeleti eljárást folytathat le a civil szervezetek tekintetében. Az Állami Számvevőszéknek a költségvetési támogatások felhasználásával kapcsolatban van ellenőrzési, vizsgálati hatásköre. A banki tranzakciókra rálátása van a Magyar Nemzeti Banknak, az Európai Uniótól kapott forrásokat az Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság és az Európai Számvevőszék ellenőrizheti. Bűncselekmény gyanúja esetén a büntető igazságszolgáltatás teljes tárháza a magyar állam rendelkezésére áll.

Mindezek fényében az a tény, hogy a szükségtelen törvényi kötelezettségek teljesítésének az elmaradása esetére a Törvény bármennyiszer kiszabható bírságot és végső soron az egyesülési jog felszámolását eredményező bírósági megszüntetést is kilátásba helyez, kétségtelenül aránytalan alapjog-korlátozásnak minősül. Az egyébként szükségtelen és aránytalan korlátozásokat jelentő kötelezettségek teljesítésének az elmaradása esetére a szervezet működését ellehetetlenítő mértékű bírság, illetve a szervezet megszüntetésének a kilátásba helyezése akkor is az egyesülési szabadság aránytalan korlátozását valósítja meg, ha az e szankciók kiszabásáról döntő bíróságnak, mint minden más esetben is, az arányosság követelményének figyelembe vételével kell eljárnia.

III.4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését megalapozó indokok

Mivel az Indítványozó álláspontja szerint az alább részletesen kifejtett indokolásra tekintettel a Törvény teljes szabályozási koncepciója diszkriminatív, a Törvény egésze ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a teljes szabályozási koncepciót nem találná alaptörvény-ellenesnek, indítványozom a Törvény 1. § (3) és (4) bekezdésekben foglalt kivételek megsemmisítését az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközés miatt.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A „külföldi támogatásban” részesülő civil szervezetek homogén csoportján belül a Törvény megkülönböztetést valósít meg, mivel a Törvény 1. § (3) bekezdése szerinti támogatásban részesülő szervezeteket, illetve a Törvény 1. § (4) bekezdésében felsorolt szervezeteket nem terhelik a Törvény által előírt kötelezettségek. A Törvény által előírt kötelezettségek az azok által terhelt civil szervezetek számára kedvezőtlenebb bánásmódot, így hátrányt jelentenek más, összehasonlítható helyzetben levő civil szervezetekhez képest.

A fent kifejtettek szerint ez a megkülönböztetés alapjogok (magánszférához való jog, szólásszabadság, egyesülési jog) tekintetében valósul meg. A megkülönböztetés Alaptörvénnyel való összeegyeztethetősége az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdése alapján a szükségesség-arányosság tesztje szerint ítélandó meg {14/2014. (V. 13.) AB határozat Indokolás [32]}. Még abban az esetben is azonban, ha az Alkotmánybíróság úgy ítélné meg, hogy a támadott rendelkezések alapjogokkal nem hozhatóak összefüggésbe, a megkülönböztetés az ésszerűségi teszt szerint alaptörvény-ellenességre vezet.

III.4.1. Az átláthatóság mint alkotmányos cél elérése szempontjából még ésszerű indoka sincs annak, hogy az Európai Uniótól származó forrásokban való részesülés nem alapozza meg a „külföldről támogatott” jogállást, ha a támogatást költségvetési szerveken keresztül kapják. Az átláthatóság semmilyen alkotmányjogi összefüggésbe nem hozható azzal, hogy a támogatást milyen szerveken keresztül nyújtják, hiszen az átláthatóság célja a civil szervezet bevételeinek bárki által való megismerhetősége. A jogalkotó, azáltal, hogy a Törvény 1. § (3) bekezdése szerinti támogatásban részesülő civil szervezeteket mentesíti a „külföldről támogatott” jogállás bejelentésének és nyilvántartásban való rögzítésének kötelezettsége alól, az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének megsértésén keresztül alaptörvény-ellenes megkülönböztetést alkalmazott az ilyen kötelezettséggel terhelt civil szervezetek vonatkozásában.

III.4.2. A Törvény 1. § (4) bekezdésének a) pontja alapján a párt, a szakszervezet, a kölcsönös biztosító egyesület, a közalapítvány és a pártalapítvány nem minősülhet „külföldről támogatott” civil szervezetnek. Ezek a kivételek egyetlen, a Törvény és annak indokolása által nevesített alkotmányos cél (átláthatóság, illetve az ország politikai, gazdasági érdekeit és a törvényes intézmények befolyásmentes működését sértő törekvések elhárítása) szempontjából, illetve más alapjog érvényesülése érdekében sem igazolhatóak.

Mind az átláthatóság, mind pedig az ország politikai, gazdasági érdekeit és a törvényes intézmények befolyásmentes működését sértő törekvések elhárítása alkalmazhatóak és relevánsak a Törvény 1. § (4) bekezdésében felsorolt jogi személyekre is. Sőt, a politikai

pártok és a pártalapítványok átlátható gazdálkodásához a Törvény hatálya alá tartozó civil szervezetekhez képest még erőteljesebb alkotmányos érdek fűződik. A pártok, a pártalapítványok, illetve a szakszervezetek a közügyek megvitatásában feladatszerűen vesznek részt, így esetükben a külföldi befolyás elhárítása legalább olyan fontos alkotmányos cél, mint a Törvény hatálya alá tartozó civil szervezetek esetében (függetlenül attól, hogy a jogállás közhiteles nyilvántartásban való rögzítése ezen cél elérésére alkalmas-e). A pártok esetében, tekintettel azok alkotmányos funkciójára, miszerint közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában, és a közhatalmi intézményekbe képviselőket küldenek, így közvetve részt vesznek a közhatalom-gyakorlásban, a civil szervezeteknél jóval nagyobb szintű átláthatóság lenne indokolt. Ráadásul a pártok és alapítványaik közpénzt használnak, a pártok ismert bevételeinek a zöme a központi költségvetésből származó támogatásból ered. Ez újabb indok arra, hogy működésük és gazdálkodásuk átláthatósága iránt miért támasztható a civil szervezetekhez képest fokozott igény. Ehhez képest a Törvény, például a közvetett támogatás fogalmának vagy a támogatás módjára vonatkozó, a vagyoni hozzájárulásnál szélesebb kategória alkalmazásával, olyan kötelezettséget is ró a hatálya alá tartozó civil szervezetekre, amelyek a pártokat nem is terhelik, tekintettel arra, hogy a Törvény a közvetett külföldi támogatást is külföldinek minősíti, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény viszont nem.

Azzal, hogy a Törvény 1. § (4) bekezdés a) pontja egyes támogatásban részesülő szervezeteket mentesít a „külföldről támogatott” jogállás bejelentésének és nyilvántartásban való rögzítésének kötelezettsége alól, a jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének megsértésén keresztül alaptörvény-ellenes megkülönböztetést alkalmazott az ilyen kötelezettséggel terhelt civil szervezetek vonatkozásában.

III.4.3. A Törvény 1. § (4) bekezdésének b)-d) pontjaiban foglalt kivételek esetében a megkülönböztetés szintén önkényes. Attól, hogy valamely civil szervezet sporttevékenységet vagy vallási tevékenységet végez, vagy nemzetiségek jogainak érdekképviselőt látja el, a Törvény indokolásában kifejtett – az Indítványozó által egyébként a fentiek szerint eleve vitatott – indokok még ugyanúgy fennállnak külföldi támogatás esetén. Nem világos, hogy a Törvény 1. § (4) bekezdésének b)-d) pontjai által mentesített szervezetek miért ne szolgálhatnak külföldi érdeket, miért ne lenne rájuk is érvényes a nemzetbiztonsággal, vagy éppenséggel az állami szuverenitással kapcsolatos aggály, és a Törvényben felhozott további indokra tekintettel miért ne lenne indokolt a Törvény hatálya alá tartozásuk.

III.4.4. Még ha a szabályozási koncepció mögött indokolás valós is lenne, vagyis a támogatott szervezetek a támogató érdekeit szolgálnák, önmagában a külföldi támogató kategóriájának bevezetése akkor is diszkriminatív lenne, ha a Törvény hatálya alól nem lenne kivétel.

Ugyanis ezen, az Indítványozó számára egyébként teljességgel elfogadhatatlan megfontolás alapján minden szervezetnek fel kellene tüntetnie minden 7,2 millió forintot meghaladó támogatást, hiszen annak elfogadásával a támogató szócsövévé vált.

Példának okáért ha egy alapjogokat védő civil szervezet egy állami cégtől kap 500 millió forintot, akkor a Törvény mögött meghúzódó elgondolás következetes alkalmazásával

kötelezni kellene arra, hogy magát „állami vállalat által támogatott” szervezetként jelölje meg.

A Törvény azáltal is diszkriminál, hogy 7,2 millió forintot meghaladó támogatást minden esetben befolyásoló hatásúként kezeli, holott a forrás tételes mértékénél annak a szervezet összes bevételein belül elfoglalt aránya adott esetben sokkalta meghatározóbb lehet. Nyilvánvaló, hogy ha valamely szervezet évi egymilliárd forintot kitevő forrással rendelkezik, és abból mindössze 7,2 millió forint esik a Törvény hatálya alá, akkor e szervezet esetében a Törvény célja – a „szervezetek mögött húzódó érdekeket látni és láttatni” – nem valósulhat meg. Aligha igazolható ugyanis az a feltevés, miszerint valamely szervezet összes forrásának a 7 ezreléke a szervezetet a 7 ezrelék erejéig forrást juttató finanszírozó szolgálatába állítaná. Ugyanígy, ha valamely szervezet mondjuk 15 külföldről származó forrással is rendelkezik (adott esetben különböző földrészekről, különböző nemzetközi szervezetektől, amelyek között semmi kapcsolat nincs), akkor nem lehet azt állítani, hogy ez a szervezet külföldi érdekeket szolgálna, hiszen nem eldönthető, hogy a 15 támogató közül melyiknek lesz a szolgája.

A Törvény által bevezetett „külföldről támogatott” kategória az összes ilyen különbségre érzéketlen, vagyis homogén csoportba sorol olyan szervezeteket, amelyek a Törvény koncepciója szerint nem tartoznak abba.

IV. Az indítvány nyilvánossága

Az Abtv. 52. § (5) bekezdésére, 57. § (1a) bekezdésére és 68. §-ára figyelemmel kifejezetten hozzájárulok az indítványom teljes egészében történő nyilvánosságra hozatalához, ugyanakkor az indítványhoz mellékleteként benyújtott iratok nyilvánosságra hozatalának mellőzését kérem az Alkotmánybíróságtól.

Budapest, 2017. szeptember 20.



.....

Martin József Péter

ügyvezető igazgató

Mellékletek:

1. az Indítványozó alapító okirata
2. az Indítványozó ügyvezető igazgatójának képviseleti jogát igazoló dokumentum
3. az Indítványozó mint a Törvény alapján „külföldről támogatott szervezet” által a bírósághoz tett nyilatkozata
4. A Fővárosi Törvényszék végzése az Indítványozó külföldről támogatott szervezetként történő nyilvántartásba vételéről
5. az Indítványozó azon 2017. évi bevételeinek az összegzése, amelyek a Törvény értelmében külföldi támogatásnak minősülnek
6. a Civil Információs Portálon elérhető, a külföldről támogatott szervezetek listája kinyomtatva

