

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3411/2022. (X. 21.) AB VÉGZÉSE

eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény egésze, annak 1. § (1) bekezdése, 2. § (1)–(5) bekezdései, 3. §-a, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 94. § (1) bekezdés *h*) pontja és 95. § *e*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (GREENPEACE Magyarország Egyesület) jogi képviselője útján (dr. Gutper Ildikó ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. E panaszában az indítványozó elsődlegesen a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) egésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Másodlagosan a Tv. 1. § (1) bekezdése, 2. § (1)–(5) bekezdései, 3. §-a, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnytv.) 94. § (1) bekezdés *h*) pontja és 95. § *e*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] Az indítványozó a Tv. egészét ellentétesnek ítélte az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, VIII. cikk (2) bekezdésével, a IX. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, a XXI. cikk (1) bekezdésével, valamint az e cikkekben biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel. A másodlagos kérelmében megjelölt egyes törvényi rendelkezéseket az Alaptörvény I. cikk (3) és (4) bekezdéseire is tekintettel az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, VIII. cikk (2) bekezdésével, IX. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, XXI. cikk (1) bekezdésével, valamint az e cikkekben biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel találta ellentétesnek.
- [3] 2. Az indítványozó érintettsége és alkotmányjogi panasza alátámasztásaként az alábbi indokokra hivatkozott.
- [4] Az indítványozó egyesületként működik és az indítvány benyújtásakor már részesült külföldi támogatásban 7,2 millió forintot elérő vagy meghaladó értékben. Ezzel a Tv. szerinti jogkorlátozások közvetlen érintettje, mert megfelel a Tv. személyi hatályának. A jogsérelmek a támadott rendelkezések hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következnek be.
- [5] 2.1. Az indítványozó kifejtette, miszerint a Tv. általi külföldről támogatott szervezetté minősítés, az őt terhelő bejelentési, adatszolgáltatási, közzétételi, illetve feltüntetési kötelezettség, illetve a nyilvántartásban való rögzítés kötelezettsége az egészséges környezethez való jog sérelmét okozzák. Ennek okaként azt jelölte meg, hogy a szükségképpen határon átívelő, nemzeti és nemzetközi környezetvédelmi munkákat hátrányosan érinti a Tv. a külföldi finanszírozás miatt, ami a környezethez való jog intézményvédelmi szintjét a szükségesség-arányosság követelményeivel össze nem egyeztethető módon csökkenti. Hangsúlyozta, hogy a környezetvédelmi intézményrendszer szervezeti oldalának az államapparátus mellett a civil szervezetek – így az indítványozó is – részesei, lévén őket a környezetvédelemmel összefüggő eljárási jogosultságokat biztosító törvények különleges helyzetbe hozzák, valamint részt vesznek a környezet védelméhez kapcsolódó feladatok ellátásában is. Erre tekintettel a környezethez való jogból fakadó állami minimumkötelezettség, hogy tartózkodjon e szervezetek működésének elnehezítésétől. Felhívta a figyelmet az indítványozó továbbá arra, hogy a környezetvédelmi tevékenység annak jellegadó sajátosságaiából fakadóan, illetve a környezeti ártalmak karakterisztikáira is tekintettel hatékonyan csak országhatárokon átívelő módon és formában, nemzetközi együttműködés keretein belül valósulhat meg. Ebből következően e tevékenység okszerűen együtt jár külföldi források igénybevitelével, amelyet a Tv. ugyan nem tilt, de elnehezít, ezzel választás elé állítva a szervezetet: vagy vállalja az alaptörvény-

sértő Tv. által előírt kötelezettségeket, vagy azt veszélyezteti, hogy nem jut forrásokhoz. Ez az intézményvédelmi szint csökkenését idézi elő, ami ellentétes a környezetvédelemnek az Alkotmánybíróság által kibontott tartalmával.

- [6] 2.2. A jó hírnévhez való jog sérelmével összefüggésben az indítványozó kifejtette, hogy a külföldről támogatott jelző – a magyar politikai kontextus sajátosságaira tekintettel – a szervezetek hitelességét, hasznosságukba vetett bizalmat aláássa. E „címke” megbélyegző, lealacsonyító, amelyet a Tv. preambuluma és indokolása is megerősítenek, lévén arra a feltételezésre épülnek, hogy a Tv. személyi hatálya alá eső jogalanyok támogatóik céljait szolgálják, illetve tényszerűség nélkül hivatkoznak a nemzetbiztonság, a nemzeti szuverenitás, a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozásának veszélyeire, az érintett jogalanyokat e veszélyekkel hozva összefüggésbe. A jóhírnévhez való jog így megvalósított sérelme szükségtelen, alkalmatlan és aránytalan jogkorlátozás eredménye.
- [7] 2.3. A civil szervezetek és támogatóik magánszférához, illetve a személyes adatok védelméhez való joga sérelmével kapcsolatban az indítványozó előadta, hogy a támogatók adatainak hozzáférhetővé tétele legitim jogkorlátozási cél elérésére nem alkalmas, ahhoz nem szükséges, azzal nem arányos. A támogatás tényéből ugyanis a támogatók kapcsolataira, (politikai) véleményére, világnézeti meggyőződésére lehet következtetni, valamint a Tv. ezzel különleges adatok nyilvánosságra hozatalát írja elő. Továbbá a szervezeteket is megfosztja attól a lehetőségtől, hogy támogatóik személyét bizalmasan kezeljék. Kifejtette továbbá, hogy az egyesületek és alapítványok közhatalmat nem gyakorolhatnak, illetőleg hogy a támogatóknak nincs és nem is lehet egy alapítvány vagy egyesület tevékenysége felett meghatározó befolyásuk. E jogkorlátozás nem feleltethető meg tehát az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, az alapjogsérelem szükségtelen, alkalmatlan és aránytalan jogkorlátozás eredménye.
- [8] 2.4. A véleménynyilvánítás szabadságának sérelmével összefüggésben az indítványozó előadta, hogy a szervezetekkel szemben a Tv. bizalmatlanságot kelt, ezzel szükségtelen és aránytalan módon avatkozik bele abba, hogy e jogalanyok miképpen vehetnek részt a demokratikus közéleti vitákban, amelyeknek – kiváltképp a környezetvédelmi szakmai szegmensnek – egyébként aktív alakítója többek között az információáramlás elősegítése, kampánytevékenység, laboratóriumi vizsgálatok végzése, oktatás és érdekérvényesítés révén. A Tv. e tevékenységét érintő fontos közügyekkel összefüggésben kifejtett véleményét hitelteleníti, ki akarja rekeszteni a demokratikus közéleti vitákból, káros és illegitim konnotációt társítva hozzá. A külföldről finanszírozott szervezet mint „címke” feltüntetésének kötelezettsége a vélemények piacán versengő álláspontok közül e szervezet nézeteit hátrányba hozza. A Tv. által előírt kötelezettségek nemhogy a transzparenciát nem szolgálják, de adott esetben az átláthatóságot illetően még félrevezető is lehetnek. E hátrány sem egyeztethető össze az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével.
- [9] 2.5. Az indítványozó szerint a Tv. az egyesülési szabadságot is sérti, mivel a külföldről jövő támogatásokat bár nem tiltja meg, a szervezeteket regisztrációra és tételes beszámolásra kötelezi, amely a működést elnehezíti, a kötelezettségek nemteljesítése esetére pedig szankciókat helyez kilátásba. Az indítványozó kifejtette, hogy a szabályozás által megvalósított alapjog-korlátozás szükségessége hiányzik, ugyanis a Tv. indokolása által kitűzött célok – a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásával összefüggő ellenőrzés, valamint a külföldi érdekcsoportok befolyásának megakadályozása – és a támogatások forrása között semmiféle értékelhető kapcsolat nem áll fenn. Ha el is fogadnánk e célokat legitimnek, a korlátozás akkor sem felelne meg a szükségesség és arányosság követelményének. A szükségesség hiánya kapcsán hangsúlyozta továbbá, hogy a szervezetek működésének nyilvánossága és ellenőrzése e szabályozás nélkül is kellőképpen biztosított, lévén a civil szervezetek egyébként is számos, részletes adatszolgáltatási kötelezettségnek vannak alávétve, adataik online és a bíróságokon is elérhetőek, éves pénzügyi beszámolójukat a honlapjukon kötelesek közzétenni. Az állami szervek a nem kormányzati szervezetek adataihoz a Tv. szabályozásától függetlenül is széleskörben hozzáférnek, az állami ellenőrzés megvalósul. E szabályozási környezetben a transzparencia növelésére a Tv. alkalmatlan. Mindezekre tekintettel a Tv. által az egyébként szükségtelen és aránytalan kötelezettségek nemteljesítése esetére kilátásba helyezett szankciók – a bírság vagy a bírósági megszüntetés – is aránytalanoknak tekinthetők.

- [10] 2.6. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét illetően az indítványozó előadta, hogy a Tv. teljes szabályozási koncepciója diszkriminatív. Amennyiben a Tv. egészét az Alkotmánybíróság nem találná a hátrányos megkülönböztetés tilalmával ellentétesnek, úgy kérte az indítványozó a Tv. 1. § (3) és (4) bekezdésében foglalt kivételek megsemmisítését az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközésre tekintettel. A Tv. a civil szervezetek homogén csoportján belül megkülönböztetést valósít meg, mivel a (3) bekezdés szerinti támogatásban részesülő, illetve a (4) bekezdés szerinti szervezeteket nem terhelik a Tv. által előírt kötelezettségek, kedvezőtlenebb bánásmódot jelentő hátrányba hozva ezzel az észszerűtlen kivételszabályok alá nem eső szervezeteket. Mivel e megkülönböztetés alapjogok tekintetében valósul meg, így annak alkotmányossága az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései kapcsán a szükségességi-arányossági teszt mentén ítéltető meg.
- [11] Az Európai Unió által kizárólag költségvetési szerven keresztül juttatott támogatásra vonatkozó kivételnek az átláthatóság kapcsán nincs észszerű alkotmányos indoka, lévén az átláthatóság célja a civil szervezet bevételeinek bárki által való megismerhetősége. A megkülönböztetés tehát észszerűtlen, következésképpen alaptörvényt sértő.
- [12] A pártra, a szakszervezetre, a kölcsönös biztosító egyesületre, a közalapítványra és a pártalapítványra vonatkozó kivétel sem alkotmányos cél, sem más alapvető jog mentén nem igazolható. Az átláthatóság és a befolyásmentes működést sértő törekvések elháríthatósága alkalmazható e jogi személyekre is, sőt a párt és a pártalapítvány, valamint részint a szakszervezet kapcsán ezek funkcióira tekintettel ezen alkotmányos érdekek még erőteljesebben érvényesülnek. Ezekből kifolyólag az indítványozó szerint sérülnek az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései. Nem világos továbbá, hogy a sporttevékenységet vagy vallási tevékenységet végző, avagy nemzetiségek jogainak érdekképviseletét ellátó szervezetekre miért vonatkozik kivétel.
- [13] A külföldi támogató kategóriájának bevezetése kivételekre tekintet nélkül is diszkriminatív, hiszen azt egyrészt a Tv. által elérni kívánt célokat figyelembe véve minden – kül- és belföldi – támogatásra ki kellene terjeszteni, másrészt azt nem a forrás abszolút értékéhez, hanem annak a szervezetnek nyújtott összes támogatáshoz viszonyított arányához kellene kötni. A szabályozás e metódusokkal a célját semmiképp sem tudja szolgálni.
- [14] 3. Az eljárása során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy 2021. május 27-én a Magyar Közlöny 97. számában kihirdetésre került az Európai Unió Bírósága C-78/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló 2021. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.). Az indítványozó a Módtv.-ben foglaltakra nézve nem egészítette ki alkotmányjogi panaszát.
- [15] Az indítvány benyújtását követően a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján a Tv. egésze hatályon kívül helyezésre került a Módtv. rendelkezéseinek megfelelően, 2021. július 1-jével. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. egésze már nincs hatályban. Az Cnytv. 94. § (1) bekezdés *h*) pontja és 95. § *e*) pontja szintén hatályukat veszítették.
- [16] Az Alkotmánybíróságnak a panasz elbírálása során figyelemmel kellett lennie az indítvány elbírálásakor hatályos Módtv. szabályozására. Ez alapján fel kellett tárnia, hogy a megváltozott szabályozási környezetben, a Tv. helyébe lépő Módtv. szabályozási rendszerében az indítványban kifejtett alkotmányossági indokok érdemben vizsgálhatók-e, a megfogalmazott alkotmányossági kérdések változatlan formában megválaszolhatók-e {vö. 3163/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [12]; 3318/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [33]}.
- [17] Az Alkotmánybíróság vizsgálata eredményeként arra a megállapításra jutott, hogy az alkotmányjogi panasz érdemben már nem bírálható el a Tv. helyébe lépő Módtv. új, koncepcionálisan módosult szabályozási modellje alapján. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Módtv. által bevezetett új szabályozási modell ugyanis alapvetően tér el az indítvánnyal támadott korábbi szabályozási modelltől. Ebből fakadóan az indítványozó által megfogalmazott alkotmányossági kérdések már nem válaszolhatók meg változatlan formában, így az indítvány oka foggyottá vált. Az indítványban felvetett egyes alkotmányossági kérdések a Tv. szabályozási koncepcióján belül, és annak az egymással szoros tartalmi kapcsolatban álló szabályaira nézve kerültek megfogalmazásra, ezért azok az Alkotmánybíróság megítélése szerint változatlan formában már nem értelmezhetők és nem válaszolhatók meg a Módtv.-vel bevezetett új szabályozási koncepción belül és új törvényi rendelkezések tekintetében {vö. 3318/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [34]–[35]}.
- [18] 4. Az Alkotmánybíróság a szabályozási modellek általános összehasonlítását követően külön-külön is összevetette az indítvány egyes elemeit a Módtv. törvényi rendelkezéseivel. E vizsgálata során az Alkotmánybíróság figyelembe vette az indítvány azon alkotmányossági érveit és indokait, amelyek az eredetileg támadott

Tv. rendelkezéseinek állított alaptörvény-ellenességét támasztották alá. Ennek eredményeként is az volt megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz a Módtv. szabályozási koncepciójában, az általa teremtett jogszabályi környezetben az eredeti érvelése és alkotmányossági indokolása alapján már nem volt vizsgálható.

- [19] A már nem hatályos, eredetileg támadott Tv. összes rendelkezésének helyébe új szabályok léptek, amelyek nem hordozzák az eredeti indítványban megfogalmazott alkotmányossági problémákat, tekintettel a Módtv. által hatályba léptetett új tartalomra. A jogi szabályozás tehát koncepcionálisan és tartalmilag is lényegesen megváltozott. A Tv.-nek az indítványban felvetett lényegi rendelkezései – a külföldről támogatott szervezetté minősítés, a bejelentési, adatszolgáltatási, közzétételi és feltüntetési kötelezettség, a címke viselésének kötelezettsége, illetve az e kötelezettségek megszegése esetére előírt szankciók – helyébe a Módtv. előírásai szerint az Állami Számvevőszéket terhelő, a törvény hatálya alá eső civil szervezetekről szóló éves összefoglaló készítésének és közzétételének kötelezettsége lépett a törvényességi ellenőrzés körének e jogalanyokra való kibővítése mellett. A Módtv. rendelkezett továbbá arról is, hogy az alapítványok, valamint az egyesületek nyilvántartásába korábban bejegyzett külföldről finanszírozott szervezeti minőség mint tény hivatalból törlésre kerüljön úgy, hogy az mint törölt adat se lehessen megismerhető. Előírta továbbá a Tv. alapján indult és a Módtv. hatálybalépésekor még folyamatban lévő első- és másodfokú eljárások megszüntését a nem jogerősen kiszabott bírságok alkalmazására is kiterjedően. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítványban foglalt indítványelemek sem koherens rendszerükben, sem önálló vizsgálatuk által nem alkalmasak az alapjaiban megváltozott szabályozási környezetben érdemi elbírálásra.
- [20] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nyilvánvalóan okafogyottá vált, ezért az eljárást az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2041/2017.

