

Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	V/ 2011-0/2017
Érkezett:	2017 NOV 03.
Példány:	1
Melléklet:	4 db
Kezelőiroda:	51

A „GREENPEACE Magyarország” Egyesület (nyilvántartó bíróság: Fővárosi Bíróság, [REDACTED] képviselő: Schmidt Hajnalka, továbbiakban: indítványozó) nevében az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztjük elő.

Elsődlegesen kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, 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, a IX. cikk (1) és (2) bekezdésével, a XXI. cikk (1) bekezdésével, valamint az e cikkeken biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdésével, és semmisítse meg azt, vagy ha a Törvény egészének megsemmisítését nem találja indokoltnak,

akkor másodlagosan kérjük 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: Cnytv.) 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) bekezdésével, VIII. cikk (2) bekezdésével, a IX. cikk (1) és (2) bekezdésével, a XXI. cikk (1) bekezdésével, valamint az e cikkeken biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdésével, és semmisítse meg azokat.

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

Indítványunk alátámasztásául az alábbiakat adjuk elő.

  **Gutper Ügyvédi Iroda**
1025 Budapest, Józsefhegyi út 5/B., fszt. 1.
adószám: 18133600-2-41
bank: 10403181-50514851-53491005

I. Az indítványozói jogosultság és a befogadhatóság

I.1. Indítványunkat az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztjük 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 a támadott Törvény szerinti jogkorlátozások közvetlen érintettje. A támadott 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. Egyesületként működik, és 2017-ben már részesült a Törvény szerinti külföldi támogatásban 7,2 millió forintot elérő vagy meghaladó értékben. Az indítványozó mindezek alapján a támadott Törvény 1. § (1) bekezdése szerint a Törvény hatálya alá tartozik és terheli mindazok a kötelezettségek, amelyeket a Törvény rá nézve előír. Az indítványozó a Törvény 2. § (1) bekezdése szerinti megtette az előírt bejelentést, melynek alapján a Fővárosi Törvényszék 2017. szeptember 6-án 16.Pk.60042/2003/52. számon meghozott végzésében elrendelte a szervezetre vonatkozó nyilvántartás kiegészítését, a külföldről támogatott szervezet minősítés rögzítését. Az adatszolgáltatási kötelezettségünk teljesítését a végzés, valamint a Civil Információs Portálon közzétett lista kinyomtatott változatával igazoljuk az 2. számú mellékletben.

A jóhírnévhez, a magánszférához való jog, a véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadsága, valamint a megkülönböztetés tilalma tekintetében az indítványozó alanyi alapjogainak sérelmét állítja az indítvány, az indítvány érdemi részében bemutatott módon sérti a törvény alanyi alapjogait, így az ott bemutatott jogsérelmek érintettjei. A környezethez való jog tekintetében azonban az érintettség külön magyarázatot igényel, hiszen az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján e jog érvényesítése (megvalósítása) állami kötelezettség, közvetlen alanyi jogi tartalom nélkül, „önállósult és önmagában vett intézményvédelem” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138.]. Az Alkotmánybíróság önmagában ebből juthatna arra a következtetésre, hogy alanyi jogosultság hiányában alkotmányjogi panasz nem is terjeszthető elő, mert e jog sérelmének senki sem érintettje. Álláspontunk szerint azonban ez hibás következtetés volna. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis, hogy a környezethez való jogot az Alaptörvény a Szabadság és felelősség címet viselő, alapjogi fejezetében biztosítja [XXI. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság már akkor is alapjogi minőséget tulajdonított e jognak, amikor még az

1989-es köztársasági alkotmányt alkalmazta, amely e jogot nem az alapjogi fejezetében, hanem az Általános rendelkezések között, a 18. §-ában ismerte el. Abból pedig, hogy az Alaptörvény Alapvetés fejezetében lévő P) cikkében meghatározott államcélokon túl az alapjogi fejezet XXI. cikkében is elismeri mindenki jogát az egészséges környezethez, egyértelműen következik, hogy az Alaptörvény szerint a környezethez való jog alapjogi védelmet élvez, az nem csupán államcélként meghatározott. Ha az Alkotmánybíróság a környezethez való joggal összefüggésben ahhoz ragaszkodna, hogy kizárólag alanyi jogaiban sértett jogalany érintettsége alapozza meg az alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultságát, akkor, tekintettel arra, hogy a környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelemként értelmezett, aminek nincs alanyi jogi tartalma, egyúttal a környezethez való jog tekintetében abszolút kizárná az alkotmányjogi panasz eljárás indítványozásának jogát. Ez viszont abszurd következtetésre vezetne, amely szerint az alapjogi elismerést nyert környezethez való jog nem részesülne a minden más alapjogot megillető alkotmánybírósági védelemben. Ez az értelmezés pedig kiüresítené a környezethez való jog alapjogi minőségét. A környezethez való jog tekintetében tehát nem lehet abszolút kizárni az alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezésének lehetőségét. Az indítványozó, a környezetvédelem területén aktív szervezetként az indítvány III.3. pontjában bemutatott érdemi érvelés szerint része annak az intézményrendszernek, amely biztosítja a környezetvédelem elért szintjét, és amely szervezeteket hátrányosan érintő intézkedés a környezetvédelem elért szintjének megtartásával kapcsolatos állami kötelezettséggel ellentétes. Ily módon a környezetvédelmi civil szervezetet hátrányosan érintő jogszabály a beadványozót a környezethez való joggal összefüggésben is érintetté teszi.

A támadott rendelkezések hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következnek be az alkotmányjogi panaszban kifogásolt jogsérelmek. A Törvény 1. § (1) bekezdése maga minősíti az indítványozót külföldről támogatott szervezetnek, a minősítés a Törvényben meghatározott feltétel bekövetkezése esetén a törvény erejénél fogva beáll. A 2. § szerinti kötelezettségek (bejelentés, adatszolgáltatás, feltüntetés és közzététel) jogalkalmazói aktus közvetítése nélkül terhelik az indítványozót, a bejelentett tényeknek a szervezetet nyilvántartó bíróság általi regisztrációja és a Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszter aktusa az adatok közzétételére is pusztán automatizmus. A jogsérelem - a külföldről támogatott minőség és az ezekkel járó kötelezettségek - a Törvény általi előírásával már be is következett, az indítványozó érintettsége ezért tényleges, aktuális és közvetlen.

I.2. Az indítványozói jogosultság további feltétele, hogy a panaszos a jogorvoslati lehetőségeit merítse 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. Ha az indítványozó eleget tesz az alapjogsérelmet okozó kötelezettségeinek, az alapjogsérelem úgy következik be, hogy azzal szemben - az alkotmányjogi panasz előterjesztésén túl - más jogorvoslati lehetőség nem áll számára nyitva. 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 alapvető alkotmányjogi kérdés. Jelen alkotmányjogi panasz autonóm egyesületünk létezését és működését biztosító külföldi források elfogadásával együtt járó korlátozások megengedhetőségével, ennél fogva az egyesülési szabadság korlátozásával, a környezetvédelem területén kifejtett véleménynyilvánítás szabadsághoz fűződő jogunkkal, valamint a környezetvédelem területén kifejtett tevékenységünk révén a környezethez való alapjoggal kapcsolatos. A közéleti vitákban a környezetvédelem területén aktív szervezet lévén alapvető alkotmányos jelentőségű kérdés, hogy a külföldi támogatás elfogadása alkotmányosan együtt járhat-e a közéletben való részvétellel kapcsolatos jogaink sérelmével. Az indítvánnyal érintett alkotmányjogi probléma alapjaiban érinti azt, hogy szervezetünk - és azon keresztül az állampolgárok - miképpen tud részt venni a környezetvédelmi vonatkozású, közérdekű célok megvalósításában, illetve a közügyek alakításában: el kell-e viselnünk azokat a szükségtelen és aránytalan alapjog-korlátozás okozta jogsérelmeket, amelyek a Törvény alapján a külföldi támogatás elfogadása következtében érintenek bennünket. A demokratikus és a nyilvánosság előtt zajló szakmai vita elképzelhetetlen anélkül, hogy annak aktív nem-kormányzati résztvevői legyenek. A civil szervezetek közötti, pénzügyi háttéren alapuló különbségtétel így befolyásolja a plurális demokratikus vitát, amely mellett az Alaptörvény is elkötelezett. Az alkotmányjogi panasz ezért az egyesülési szabadság és a demokratikus közéletben való részvétellel kapcsolatos kérdést érint, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, mert a demokratikus berendezkedés elengedhetetlen feltétele az élénk civil aktivitás és a szükségtelen korlátozásoktól mentes aktív közéleti diskurzus.

I.4. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz 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 kérdéses 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 akadály, 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

Gyöper Ügyvédi Iroda
1025 Budapest, Józsefhegyi út 5/B., fszt. 1.
adószám: 18133600-2-41
bank: 10403181-50514851-53491005

alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján lefolytatott korábbi eljárásokra korlátozódnak.

II. Az Alaptörvény-ellenes 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.

A Törvény hatálya nem terjed ki azokra az egyesületekre és alapítványokra, amelyek nem minősülnek civil szervezetnek (ezek a pártok, a szakszervezetek, a kölcsönös biztosító egyesületek, a közalapítványok és a pártalapítványok), továbbá a sportról szóló 2004. évi I. törvény hatálya alá tartozó egyesületre, a vallási tevékenységet végző szervezetre, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szerinti nemzetiségi szervezetre és nemzetiségi egyesületre, valamint az alapító okirata szerint adott nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviseletét, vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet ellátó alapítványra.

II.2. A Törvény a következő kötelezettségeket írja elő a hatálya alá tartozó és jelen alkotmányjogi panaszt indítványozó szervezet számára:

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. 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 támogatóként el nem érő támogatások összesítését, az 500.000 forintot támogatóként 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 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 nem-teljesítésének esetére kilátásba helyezett szankciókra is, valamint a szabályozás egésze diszkriminatív módon korlátoz Alaptörvényben biztosított jogokat.

III.1. A környezethez való jog sérelmét megalapozó indokok

A Törvény 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 Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján mindenkit megillető egészséges környezethez való jogot, amelyet Magyarország „elismer és érvényesít”, mivel a szükségképpen határokon átívelő, nemzeti és nemzetközi környezetvédelmi munkánkat a külföldi finanszírozás miatt hátrányosan érinti, ezzel pedig a Törvény a környezethez való jog intézményvédelmi szintjének a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelően nem igazolt csökkenését eredményezi.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján a környezethez való jog önálló és önmagában vett intézményvédelemként értelmezendő, amelynek nem azonosítható a közvetlen alanyi jogi tartalma [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138.]. Eszerint az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezettségei teljesítésének garanciái kerülnek az alapjogok szintjére, amelyet alapjogi szinten nem alanyi jogokon, hanem

törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátni [ABH 1994, 134, 139.]. E garanciák ugyanakkor részben más alapjogok alanyi jogosultságként is megfogalmazhatók, ezek a környezethez való jog szempontjából alkotmányos szinten garantált eljárási jogosultságok. Ide sorolható például a környezeti döntésekben való részvételhez, a környezeti információhoz való hozzájutáshoz, a környezeti döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jog.

A környezetvédelemmel összefüggő intézményrendszer szervezeti oldalát nem csupán az államapparátusnak a környezetvédelemmel foglalkozó része alkotja, annak részét képezik a környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek, többek között a Greenpeace Magyarország Egyesület is. Ezt támasztja alá az is, hogy az egészséges környezethez való jog garanciáiként érvényesülő – de külön nevesített alapjogok környezetvédelmi szelvényjogaiként is felfogható – eljárási jogosultságokat biztosító törvények különleges helyzetbe hozzák az egészséges környezet védelmének érdekében dolgozó szervezeteket. Az Alkotmánybíróság is elismeri, éppen a környezethez való jog alanytalansága kapcsán, hogy azzal, hogy a törvény a környezetvédelmi érdekek képviselőire szerveződött egyesületeknek és társadalmi szervezeteknek működési területükön a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben az ügyfél eljárási jogállását biztosítja, egy alkotmányi értelemben vett eljárási jellegű alanyi jogot biztosít. Ez a testület szerint azért van így, mert az említett szervezetek „nem saját jogaikat érvényesítik, hanem egy általuk képviselt közösségi érdek – a környezet védelme – érdekében lépnek fel” [1146/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 1849, 1852-1853.] A környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek az információszerzésben, az alternatív vélemények formálásában, a döntéshozatalban való részvételi jogosultságaik, valamint a jogérvényesítésben és a jogorvoslat során őket megillető jogosultságok révén vesznek részt a környezet védelmével kapcsolatos (az Alaptörvény P. cikke szerint egyébként mindenki kötelezettségeként meghatározott) feladatok ellátásában. E szervezetekkel összefüggésben a környezethez való jogból fakadó állami kötelezettség azt mindenképpen magában foglalja, hogy tartózkodjon működésüknek, feladataik ellátásának megnehezítésétől, megakadályozásától.

Az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a környezetvédelem nem képzelhető el határokon átnyúló, nemzetközi együttműködések nélkül. A Föld ökoszisztémájának egészsége és egysége nem őrizhető vagy védhető meg, illetve nem állítható helyre egy-egy nemzet határain belül, ahogyan a szennyezés nem áll meg az országhatárokon, úgy az azzal szembeni védekezés sem valósulhat meg anélkül, hogy a különböző nemzetek állami és civil szervezetei egymással együttműködnének. A természet ugyanis nem hajlandó tudomásul venni ember alkotta világunk mesterséges határait. Egy globális világban a környezetpusztítás is globális méreteket ölt. Ezért öt kontinens ötvenöt országára kiterjedő nemzetközi hálózattal és egy világméretű mozgalom támogatásával a Greenpeace hatékonyan fel tud lépni ezek ellen. A Szamos folyó esete egy a sok példa közül, amikor országhatárokat túllépő környezetszennyezésre a Greenpeace Magyarország Egyesület felhívta a figyelmet és közzétette a román-szlovák-magyar szakértők közös vizsgálatának eredményét a folyó bakteriológiai és kémiai szennyezettségéről, valamint értesítette a román és a magyar hatóságokat erről.

Gutper Ügyvédi Iroda
1025 Budapest, Józsefhegyi út 5/B., fszt. 1.
adószám: 18133600-2-41
bank: 10403181-50514851-53491005

A nemzetközi együttműködés a civil szervezetek szintjén egyrészt civil szervezetek nemzetközi hálózatának működtetésében, különböző országokban tevékenykedő szervezetek közös projektjeiben és ezek közös finanszírozásában valósul meg. Az indítványozó például része a nyolc országot (Ausztria, Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) magába foglaló Greenpeace in Zentral- und Osteuropa regionális szervezetnek, működéséhez a magyarországi támogatók mellett a regionális irodát támogató több mint 130.000 magánadományozó is hozzájárul.

A környezetvédelemmel kapcsolatos civil szervezeti tevékenység ezért gyakran együtt jár külföldi források igénybevételével. A Törvény azonban, a korábban bemutatottak szerint, a külföldi támogatások elfogadását ugyan nem tiltja meg, de a külföldi támogatásokat elfogadó szervezetet külön regisztrációra és a támogatásokról tételes beszámolásra kötelezi, így működését megnehezíti, valamint kötelezővé teszi, hogy magát „külföldről támogatott szervezetként” azonosítsa, mindazzal a jelentéstartalommal (megbélyegző, lealacsonyító, megtévesztő), amelyet az alábbi fejezetben részletesen bemutatunk. A törvény ezért a szervezetet választás elé állítja: vagy elfogadja a működéséhez és céljai megvalósításához – a környezetvédelem globális volta miatt is indokolható – külföldi támogatást, magára vállalva ezzel a törvény által előírt kötelezettségeket és a címkét, vagy azt veszélyezteti, hogy nem jut a működéséhez, illetve céljai megvalósításához elengedhetetlen pénzügyi forrásokhoz, és ezzel együtt vagy ettől függetlenül kimarad a környezetvédelemmel kapcsolatos nemzetközi együttműködésből.

Ha az állam intézkedései azt veszélyeztetik, hogy a környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek nemzetközi együttműködésekben vegyenek részt, illetve azt, hogy tevékenységüket külföldi források felhasználásával folytassák, az az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi szintjének csökkenését eredményezi. Az államot terhelő környezetvédelmi kötelezettség jelentéstartalmának kibontásakor pedig a 28/1994. (V. 20). AB határozat a környezetvédelem területén a *status quo* megőrzésének kötelezettségét állapította meg. Eszerint az egészséges környezethez való jogból az államra az a kötelezettség is hárul, hogy a környezetvédelem „jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elengedhetetlen” [ABH 134, 138.]. Az Alkotmánybíróság tehát a védelmi szint csökkentésére az alapjogok korlátozásánál megfogalmazott mércét (az alapjogi tesztet) alkalmazza.

A Törvény rendelkezései mögötti jogalkotói célok elérésének azonban a környezetvédelem elért szintjének a fentiekben bemutatott csökkentése sem nem alkalmas, sem nem elengedhetetlen eszköze, valamint a védelmi szint csökkentése az elérni kívánt célokhoz képest – különös tekintettel a környezetkárosítások legtöbb esetben visszafordíthatatlan voltára – aránytalan.

III.2. Jóhírnév és 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 jó hírnév tiszteletben tartásához és ugyanezen cikkben biztosított, összefoglaló néven magánszféra-jogokként megnevezhető magán- és családi élet, otthon, kapcsolattartás tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez való jogának sérelmét okozza. Ezek a jogok az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak.

III.2.1. A jóhírnév sérelmét megalapozó indokok

A Törvény az indítványozót “külföldről támogatott szervezetként” minősíti. Köteles magát “külföldről támogatott szervezetként” azonosítani, ilyenként bejelentést tenni, ezzel a civil szervezetek között külföldről támogatott szervezetként nyilvános és közhiteles nyilvántartásba vetetni magát, és ezt a címkét honlapján és kiadványain feltüntetni. Jelenlegi magyarországi politikai nyilvánosságban a ‘külföldről támogatott’ jelző használata kizárólag arra alkalmas, hogy a szervezetek hitelességét, a közösség számára hasznos voltuk miatti bizalmat aláássa. Bár az alkotmánybíráskodás eredendően és lényegileg normák alkotmányosságáról szóló ítélezés, a társadalmi valóságra nem lehet vak. Ahogy az ‘élő jog’ doktrínája alapján a jogalkalmazás során ténylegesen tulajdonított, ‘normává szilárdult’ jelentést veszi alapul az Alkotmánybíróság, úgy jelen esetben sem tekinthet el attól, hogy a ‘külföldről támogatott’ valós jelentése mi az aktuális politikai kontextusban, különösen egy olyan ügyben, amely a jóhírnév sérelmével kapcsolatos. Ha ezt nem veszi figyelembe az Alkotmánybíróság, akkor olyan jelentést tartalom alapján ítéli meg a norma alkotmányosságát, amelynek nincs köze a valós társadalmi jelentéséhez.

A címke megbélyegző, lealacsonyító jellegét megerősíti maga a Törvény és annak indokolása is. Az általános indokolás szerint a Törvény célja “látni és láttatni tudni azt, hogy mely szervezetek tekinthetők külföldről támogatott szervezetnek” 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 megalkotói a Törvény preambulumban azzal a feltételezéssel élnek, hogy “külföldi érdekcsoportok e szervezetek társadalmi befolyásán keresztül saját érdekeiket, nem pedig közösségi célokat érvényesíthessenek Magyarország politikai és társadalmi életében”, és ez “veszélyeztetheti az ország politikai, gazdasági érdekeit, a törvényes intézmények befolyásmentes működését.” A Törvény a ‘külföldről támogatott szervezet’ minősítéssel és a kötelezettségekkel megvalósított jogkorlátozást a nemzetbiztonságra, a nemzeti szuverenitás védelmére és a pénzmosás elleni küzdelemre alapozza.

A Törvény anélkül, hogy erre bármiféle bizonyíték a rendelkezésre állna, abból a feltételezésből indul ki, hogy a közéletben szerepet vállaló, finanszírozását részben külföldi forrásból biztosító indítványozó szervezet nem rendelkezik saját véleménnyel, nem követheti saját szervezeti céljait, hanem ehelyett a támogatói érdekeit szolgálja. Azzal, hogy a Törvény

külföldinek minősíti az európai uniós forrásokat is, ha azt közvetlenül az Európai Unió szerve utalja át, a felsorolt veszélyforrásként azonosítja a Törvény magát az Európai Uniót is. Emellett minden ténytényesség nélkül hivatkozik a nemzetbiztonság, a nemzeti szuverenitás, a pénzmosás veszélyére. Azzal, hogy a Törvény szerint az indítványozó 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 szervezet veszélyes a nemzetbiztonságra, a nemzeti szuverenitásra, valamint kapcsolatban áll a pénzmosással. Ezzel a céljai elérésére alkalmatlan jogkorlátozással az indítványozóval szemben bizalmatlanságot kelt és gyanúba keveri őt.

A 'külföldről támogatott szervezet' minősítés a megbélyegzés mellett egyben megtévesztő is. Azt a látszatot kelti, mintha indítványozó kizárólag – bizonytalan eredetű - külföldi támogatásokból tartaná fenn működését. Ezzel szemben, indítványozó pénzügyileg és politikailag független szervezet. Működésének kezdete óta átláthatóan, a jogszabályokat betartva működik és finanszírozási struktúrája közismert: nem fogad el anyagi támogatást sem államoktól vagy államközi szervezetektől (például az EU-tól), sem pártoktól, sem gazdasági társaságoktól – csak és kizárólag magánszemélyektől vagy magánszemélyek által alapított alapítványoktól. Indítványozó tehát a pénzügyi bevételének jelentős részét kapja magyar állampolgár támogatóktól, jelenleg nyolcezer magyar támogatóval rendelkezik. Magyar magánszemélyek átlagosan havi 1500-2000 forinttal támogatják a szervezetet, amelynek összege 2016-ban 79.022.000 Ft volt. Emellett ugyanebben az évben 4.888.000 forint érkezett azoktól a Magyarországon adózó állampolgároktól, akik a Greenpeace Magyarország Egyesületnek ajánlották fel személyi jövedelemadójuk 1 %-át.

Mindezek alapján a 'külföldről támogatott szervezet' megjelölés részben a Törvény preambuluma, részben indokolása alapján is, de a kormányzat civilekkel kapcsolatos retorikája által is megerősítetten nem semleges, leíró megjelölés.

Az ezzel megvalósított jóhírnév-sérelem szükségtelen, a fentiek szerint alkalmatlan és aránytalan korlátozás eredménye, ennél 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.

III.2.2. A magánszféra és a személyes adatok védelméhez való jog sérelmét megalapozó indokok

Az Alaptörvény VI. cikkében biztosított magánszféra-jogok magán- és családi élet, otthon, kapcsolattartás tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez való jog az indítványozó szervezetet és tagjait is megilleti. Ebből pedig az következik, hogy minden, a szervezetek ellenőrzését vagy átláthatóságát biztosító intézkedésnek az elérni kívánt céllal

arányosnak kell lennie, nem lehet indokolatlanul invazív, és nem követelhet 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.

Ez a korlátozás sem elégíti ki a jogkorlátozással szemben támasztott, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelményeket.

A támogatók személyazonosságának az állami szervek részére való hozzáférhetővé tétele és egyben nyilvánosságra hozatala szükségtelen korlátozása mind a szervezetünk, mind támogatóink magánszféra-jogainak. A támogatóknak, adományozóknak ugyanis nincs és nem is lehet egyesületünk tevékenységére olyan meghatározó befolyásuk, ami adataiknak az állami szervek és a nyilvánosság számára 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 egy bizonyos cél elérésén dolgozó szervezetnek adnak általában, de nem egy-egy projektjére vagy tevékenységére, így sem indikátorokkal, sem beszámolási mechanizmusokkal nem járnak ezek a támogatások, ennél fogva azon túl, hogy a szervezet fennmaradását és működését biztosítja, jogilag nem befolyásolja egyáltalán, hogy az mit és mikor tesz. Az ilyen támogatások nem jogi kötelezettségeket teremtenek, hanem lehetőségeket biztosítanak a szervezetek számára a tevékenységeikhez.

Ahogy a III.2.1. pontban kifejtettük, szervezetünk csak és kizárólag hazai és külföldi magánszemélyektől, illetve magánszemélyek által alapított alapítványoktól fogad el anyagi támogatást, biztosítva ezzel a politikai és pénzügyi függetlenségünket. Magánszemély támogatóink személyazonosságának az állami szervek részére való hozzáférhetővé tétele és egyben nyilvánosságra hozatala közvetlen és előrelátható veszélyt jelent.

A Törvény ugyan különbséget tesz 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 kell beszámolni, feltehetően a kisebb adományokat nyújtó támogatók magánszférájának kímélete érdekében. Ez a megoldás azonban éppen arra mutat rá, hogy a magasabb összeget adományozók magánszférájának korlátozása alkalmatlan a célja elérésére. Amennyiben a jogkorlátozás célja valóban a közéletben megnyilvánuló szervezetek átláthatóságának biztosítása, valamint a pénzmosás finanszírozása elleni fellépés, akkor ennek a célnak az elérésére alkalmatlan, tekintettel arra, hogy a név szerinti megjelenítés az adományok több részletben, különböző személyeken keresztül történő nyújtásával könnyedén elkerülhető a pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása miatt, vagy bármely más okból rejtőzködni kívánó támogatók számára. A Törvény ezzel a megoldással, célja elérésére alkalmatlan módon csak azokat sújtja, akik ezzel az egyszerű trükkel nem élnek.

Fontos azt is szem előtt tartani, hogy egyesületünk nem gyakorol közhatalmat, és nem is célunk 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 szervezetünk helyzete ezekkel nem analóg. A civil szervezetek – ahogy egyesületünk is - a mindenkit megillető alapvető jogokkal élve dolgoznak szervezeti - indítványozó esetében közhasznú - céljaik elérésén. 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 szervezetek támogatóira. Ami tehát a közhatalmi szervek vagy a politikai pártok részére juttatott támogatások átláthatósága érdekében indokolt, az a civil szervezetek esetében nem az.

Végül megjegyezzük azt is, hogy a törvény az 500.000 forintot elérő külföldi támogatások tekintetében az akár magánszemély támogató azonosíthatóságát írja elő. A körülbelül 35.000 milliárd (35.000.000.000.000) forint értékű GDP-vel rendelkező Magyarország

szuverenitására nem lehet veszélyes egy ötszázezer (500.000) forintos (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 célja elérésére.

III.3. A véleménynyilvánítási szabadság sérelmét megalapozó indokok

A Törvény 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, azzal, hogy vele szemben a III.2.1. pontban körülírt módon bizalmatlanságot kelt, ezzel szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik abba, hogy miképpen vehet részt a demokratikus közéleti vitákban.

A Greenpeace Magyarország Egyesület a közéleti viták, ezen belül elsősorban a környezetvédelemhez kapcsolódó szakmai viták aktív résztvevője. Az indítványhoz mellékelt alapszabályunk (3. számú melléklet) szerint szervezeti céljaink közügyekkel kapcsolatosak. „Egyesületünk célja a természet és az emberi élet védelmének és megőrzésének előmozdítása, a környezettudat támogatása és erősítése erőszakmentes kampányokkal annak érdekében, hogy az emberek, állatok és növények életterének elpusztulását megakadályozzák.” Mindezt a véleménynyilvánítási szabadságunkkal élve, fontos közügyekben, az alábbi tevékenységekkel tesszük:

- A környezet állapotának, a különböző környezeti terhelések hatásainak figyelemmel kísérése, dokumentálása, az egyes környezeti elemek állapotával kapcsolatos információk gyűjtése, közzététele, segítségnyújtás az ezekkel kapcsolatos környezeti információk hozzájutásához;
- A természet és az emberi élet védelmének és megőrzésének előmozdítása érdekében nemzeti és határokon átnyúló nemzetközi erőszakmentes kampányok szervezése és lebonyolítása;
- Környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos kutatás-fejlesztési tevékenység keretében laboratóriumi vizsgálatok és elemzések végzése, tanulmányok, szakértői vélemények készítése;
- A természet védelmével kapcsolatos ismeretek oktatása, szemléletformálásra irányuló előadások tartása;
- Hazai és nemzetközi civil szervezetek való együttműködés, a környezetvédelmi mozgalom fejlesztése, civil érdekérvényesítés, lakossági tanácsadás;
- A sajtó tájékoztatása a fenti tevékenységeinkről, eredményekről.

A fentiekben bemutatott tevékenységek révén szervezetünk aktívan részt vesz a környezetvédelemre vonatkozó közérdekű témák megvitatásában, hozzájárulva ezzel a közgondolkodás átalakításához és a szemléletformáláshoz.

A véleménynyilvánítás szabadsága alapján a civil szervezetek szabadon vehetnek részt a demokratikus vitákban, tekintet nélkül arra, hogy egyetértenek-e a mindenkori kormánnyal vagy parlamenti többséggel, vagy az álláspontjuk a jogszabályok megváltoztatását sürgetik-e. A közéletben és a közérdeket érintő szakmai vitákban való részvétel, a társadalmi és politikai problémáknak a társadalom tagjai közötti párbeszéd útján való 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 azzal, hogy bizonyos véleményeket a 'külföldről támogatott' jelzővel hiteltelenté azáltal, hogy az érintett szervezeteket és az általuk képviselt álláspontokat 'külföldről támogatottnak' minősítve ki akarja rekeszteni a demokratikus közéleti vitákból, mintha e vélemények károsak és illegitímek lennének.

Ahogy azt a III.2.1. pontban is leírtuk, a 'külföldről támogatott' jelző nem semleges és nem leíró. Megbélyegző, lealacsonyító és megtévesztő jellegét megerősíti maga a Törvény és annak indokolása is. Utóbbi szerint a Törvény célja "látni és láttatni tudni azt, hogy mely szervezetek tekinthetők külföldről támogatott szervezetnek" 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 preambulumaival és általános indoklásával együtt olvasva – azt állítja, hogy a külföldi támogatás külföldi érdekek képviselőjével jár együtt. A preambulumaiban úgy fogalmaz, hogy "külföldi érdekcsoportok e szervezetek társadalmi befolyásán keresztül saját érdekeiket, nem pedig közösségi célokat érvényesíthessenek Magyarország politikai és társadalmi életében", és ez "veszélyeztetheti az ország politikai, gazdasági érdekeit, a törvényes intézmények befolyásmentes működését." A Törvény továbbá 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. Minden tényszerűség nélkül hivatkozik a nemzetbiztonságra, a nemzeti szuverenitásra, valamint a pénzmosás veszélyére. 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 vagy kapcsolatban állnak a pénzmosással. Az indítványozóval kapcsolatban soha nem merült fel semmi ezzel kapcsolatos vád. Ezzel a céljai elérésére alkalmatlan jogkorlátozással szervezetünkkel szemben bizalmatlanságot kelt és gyanúba kever.

A véleményt megfogalmazókat a 2. § (5) bekezdése arra is kötelezi, hogy ezt a címkét tüntessék fel a véleményük hordozóján, honlapjukon és minden kiadványon. 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 hiteltelenítését szolgáló - a Törvény preambuluma és indokolása által is megerősített - üzenettel, amely szerint a vélemény forrása a magyar nemzet érdekeitől különböző érdekeket szolgál.

Fontos e körben, hogy nem arról van szó, hogy az indítványozó szerint ne tartozna bárki véleménynyilvánítási szabadságába az, hogy közülük egyeseket vagy akár mindegyiküket azokkal a jelzőkkel illessék, amelyeket a jelen panaszban támadott címke - a törvény indokolására is tekintettel - előhív. A panaszos álláspontja szerint azonban lényegi különbség van aközött, hogy egy adott minősítés róla szabadon elmondható és a között, hogy az adott minősítést ő maga köteles magáról állítani törvény alapján. Ha a panaszoson kívül állóknak az Alaptörvény IX. cikke által védett joga a panaszos tevékenységének minősítése, akkor a panaszosnak is joga ezt a címkét és annak konnotációit vitatni. A támadott törvény ezt a jogot vonja meg tőle.

Ezt a hátrányt nem legitimálja semmilyen jogkorlátozási cél, szükségtelen és aránytalan, nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének. Az, hogy a Törvény 2. §-ában meghatározott különféle kötelezettségek, és különösen a 2. § (5) bekezdésben meghatározott feltüntetési és közzétételi kötelezettség, valamint az alapján, hogy a civil szervezetek nyilvános nyilvántartásaiban a szervezetet ilyenként tartják nyilván a Cnytv. támadott rendelkezése szerint, a szervezetek "külföldről támogatott szervezetként" vehetnek részt a közéleti vitákban, véleménynyilvánítási szabadságukat korlátozza, de nem szolgálja sem az átláthatóság, sem a nemkívánatos külföldi befolyás, vagy a pénzmosás elleni állami fellépés célját. A 2. § (5) bekezdése szerinti feltüntetési, illetve közzétételi kötelezettség különösen súlyos korlátozás, arra is tekintettel, hogy a nyilvános bírósági nyilvántartásokban és az interneten is elérhetőek azok a beszámolók, amelyek támogatott programonként tartalmazzák a támogatókat, a támogatásokat és a támogatásból megvalósított eredményeket. A számviteli törvény szerinti beszámolók és közhasznúsági mellékletek közzétételének rendszere megfelelő átláthatóságot biztosít, ehhez képest a 'külföldről támogatott szervezet' megjelölés és a honlapokon valamint minden kiadványon való újra és újra való feltüntetés, legalábbis a transzparencia eléréséhez semmi érdemét nem ad hozzá. A Törvény arra sincs tekintettel, hogy az adott kiadványt milyen forrásból adja ki a szervezet, a 'külföldről támogatott szervezet' megjelölést akkor is fel kell tüntetni rajta, ha egy adott kiadványt kizárólag hazai forrásból finanszírozták. Ennélfogva a minden kiadványon feltüntetés kötelezettsége nemhogy nem teszi transzparensbé a szervezeteket, de még félrevezető is. Nemcsak a nem külföldi forrásból finanszírozott kiadványok tekintetében vezet félre a megjelölés, hanem azt a téves látszatot kelti, mintha a külföldi támogatás elfogadása magától értetődően gyanús tevékenység volna, ami szoros felügyeletet indokol.

III.4. 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 egyesülési jog nem abszolút jog, azonban ennek a jognak bármifajta korlátozása csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban történhet: 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.

A támadott Törvény az egyesülési szabadságot azáltal korlátozza, hogy a külföldről érkező támogatásokat ugyan nem tiltja meg, azonban regisztrációra és a támogatásokról tételes beszámolásra kötelezi a szervezetet, így a működést megnehezíti, és az egyesülési jog gyakorlásának feltételül szabott kötelezettségek 'nem-teljesítése' 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 pénzmosással összefüggő ellenőrzést, valamint a külföldi érdekcsoportok befolyásának megakadályozását tünteti fel. Amint azt fentebb már kifejtettük, a hatályos szabályozási környezetben a támadott korlátozások szükségtelenek. 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 jelentenének, vagy az állami működés illegitim befolyásolására szolgálnának. A címke általánossága miatt (minden külföldi, ami nem hazai) egy kategóriába kerül a potenciálisan külföldi maffiától származó támogatás az Európai Unió vagy éppen egy európai ország nagykövetségének támogatásával. Az indítványozó szerint nincs olyan alkotmányos megfontolás, amely ezt a szabályozási koncepciót szükségessé, és ezáltal legitimé tenné.

De ha el is fogadnánk a fenti célokat a korlátozás legitim 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 szervezetek a jelenleg hatályos rendszerben is számos adatszolgáltatási kötelezettségnek vannak alávetve 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.) Korm. rendelet alapján (a továbbiakban: “Kormányrendelet”).

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 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 könyvvitelt vezető civil szervezetek kötelesek részletes információkat adni az adott évi tevékenységükről, a bevételeikről és a kiadásaikról, valamint a bevételeik forrásairól. A közhasznú jogállású szervezet - az indítványozó ilyen - az Ectv. 27. § (2) bekezdése alapján kizárólag kettős könyvvitelt vezethet. Ebben a szabályozási környezetben fel kell tüntetnie forrás szerinti bontásban a bevételeket, ismertetve a központi és helyi önkormányzati költségvetésből, nemzetközi forrásokból és egyéb támogatóktól származó támogatásokat. A jelenlegi 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 jelenleg a Törvény nélkül is kötelesek a saját honlapjukon az éves pénzügyi beszámolójukat közzétenni. Ez a kötelezettség az átláthatóságukat, a tevékenységük megismerhetőségét már megfelelően biztosítja.

Ezen szabályozási környezetben a ‘külföldről támogatott’ jelző bevezetése a transzparencia növelésére alkalmatlan, hiszen kevesebb információt közvetít, mint amennyit a támadott szabályozástól függetlenül az érintett szervezetek már kötelesek a működésükről nyilvánosságra hozni.

Ami az állami kontrollt illeti, a kormányzat nemzetbiztonságot védeni célzó törekvései egyértelműen elérhetőek a jelenleg hatályos jogszabályok által, ez a nemzetbiztonsági

szolgáltatások dolga, amelyek működését bizonyosan nem a törvény által megkövetelt kategória bevezetése fogja segíteni.

De az állami szervek már most is széles körű 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 források kapcsán az Európai Számvevőszék folytathat le ellenőrzést. Bűncselekmény gyanúja esetén a magyar büntető igazságszolgáltatás teljes tárháza az állam rendelkezésére áll.

Mindezek fényében az a tény, hogy a szükségtelen törvényi kötelezettségek ‘nem-teljesítése’ esetére a bármennyiszer kiszabható bírságot és végső soron az egyesülési jog felszámolását eredményező bírósági megszüntetést is kilátásba helyezi a Törvény, kétségtelenül aránytalan alapjog-korlátozásnak minősül. Akár a szervezet működését ellehetetlenítő mértékű bírságolást vagy akár a szervezet megszüntetését is lehetővé tevő szankciórendszerrel fenyegeti a Törvény az egyébként szükségtelen és aránytalan korlátozásokat jelentő kötelezettségek ‘nem-teljesítését’. Ez a fenyegetés pedig - akkor is, ha a bíróságnak az arányosság követelményének figyelembe vételével kell eljárnia, hiszen mindig így kell eljárnia - az egyesülési szabadság aránytalan korlátozását valósítja meg.

III.5. 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, panaszos indítványozza 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) bekezdése szerinti szervezeteket nem terhelik a Törvény által előírt kötelezettségek. Ez a többletkötelezettség az azzal terhelt civil szervezetek számára más, összehasonlítható helyzetben levő civil szervezetekhez képest kedvezőtlenebb bánásmódot, így hátrányt jelent.

A fent kifejtettek szerint ez a megkülönböztetés alapjogok (a jóhírnévhez való jog, magánszférához való jog, szólásszabadság, egyesülési jog) tekintetében valósul meg, aminek alaptörvényszerűsége 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 vezethet.

III.5.1. 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 egy támogatás milyen szerveken keresztül történik, hiszen az átláthatóság célja a civil szervezet bevételeinek bárki által való megismerhetősége. Ezért azzal, hogy a Törvény 1. § (3) bekezdése egyes támogatásban részesülő civil 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.5.2. 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 egyik 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 ezekre a jogi személyekre is, sőt, az átlátható gazdálkodáshoz pártok és pártalapítványok esetében 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 közhatalomgyakorlásban, a civil szervezeteknél jóval nagyobb szintű átláthatóság lenne indokolt. A támadott Törvény pedig (például a közvetett támogatás fogalmának vagy a támogatás módjára vonatkozó, a vagyoni hozzájárulásnál szélesebb kategória alkalmazásával) olyan kötelezettséget is ró a civil szervezetekre, amelyek a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény alapján még a pártokat sem terhelik, tekintettel arra, hogy a Törvény a közvetett külföldi támogatást is külföldinek minősíti, a párttörvény 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.5.3. 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, avagy nemzetiségek jogainak érdekképviselőjét 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 ezek a szervezetek miért ne szolgálhatnának külföldi érdeket, miért ne lenne rájuk is érvényes a nemzetbiztonsággal, az állami szuverenitással kapcsolatos aggály, vagy az összes többi, a Törvényben felhozott indokra tekintettel a Törvény hatálya alá tartozás.

III.5.4. De ha a szabályozási koncepció indokolása valós lenne (a támogatott szervezetek a támogató érdekeinek kiszolgálói), önmagában a külföldi támogató kategóriájának bevezetése akkor is diszkriminatív lenne, ha a Törvény hatálya alól nem lenne kivétel. Ugyanis ezen - egyébként elfogadhatatlan, az autonóm, értékek alapján való cselekvés lehetőségét tagadó, és ezzel az Alaptörvény szabályozási koncepciója mögött húzódó emberképet semmibe vevő - megfontolás alapján minden szervezetnek fel kellene tüntetnie minden 7,2 millió forintos forrást. Példának okáért, ha egy alapjogokat védő civil szervezet egy állami cégtől kap 500 millió forintot, akkor nem világos, hogy az miért nem köteles a Törvény szabályozási koncepciója fényében ezt feltüntetni. De azért is diszkriminatív ez a szabályozás, mert a törvényi kategóriát egy abszolút értékhez köti (7,2 millió forint), márpedig egy szervezet mozgásterét nem önmagában egy forrás mértéke, hanem annak aránya határozza meg. Nyilvánvaló, hogy ha egy szervezet évi 1 milliárd forint forrással rendelkezik, és abból csak 7,2 millió forint származik a Törvény által gyanúsnak minősített forrásból, akkor a Törvény céljaként megnevezett ("szervezetek mögött húzódó érdekeket látni és láttatni") célt a szabályozás nem tudja szolgálni. Azt az állítást lehetetlen ugyanis igazolni, hogy a források hét ezreléke bármely szervezetet bármely finanszírozó szolgálatába állítaná. Ugyanígy, ha valamely szervezetnek tizenöt külföldről származó forrása van (adott esetben különböző földrészekről, különböző nemzetközi szervezetektől, amelyek között semmi kapcsolat nincs), akkor sem lehet azt állítani, hogy a szervezet külföldi érdekeket szolgálna, hiszen a tizenöt támogató közül vajon melyik érdekeinek a kiszolgálója lenne az érintett civil szervezet? A törvényi 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) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozónak nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az Abtv. 57. § (1a) bekezdése és 68. §-a alapján az alkotmányjogi panaszt az indítványozó hozzájárulása esetén az Alkotmánybíróság



nyilvánosságra hozza. Az indítványozó kifejezetten hozzájárul indítványa teljes egészében történő nyilvánosságra hozatalához. Indítványozó az indítvány mellékleteként benyújtott iratok nyilvánosságra hozatalának mellőzését kéri az Alkotmánybíróságtól.

Budapest, 2017. október 30.



Gutper Ügyvédi Iroda
1025 Budapest, Józsefhegyi út 5/B., fszt. 1.
adószám: 18133600-2-41
bank: 10403181-50514851-53491005

dr. Gutper Ildikó
jogi képviselő

Gutper Ügyvédi Iroda
1025 Budapest, Józsefhegyi u. 5/B. fszt.1.

Mellékletek

1. Ügyvédi meghatalmazás
2. A külföldről támogatott szervezet minősítését igazoló bírósági végzés másolata, valamint a Civil Információs Portálon elérhető, a külföldről támogatott szervezetek listája;
3. „A GREENPEACE Magyarország” Egyesület Alapszabálya.