

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3414/2022. (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 indítványozók [indítványozó1: Társaság a Szabadságjogokért (székhely: 1136 Budapest, Tátra u. 15/b), indítványozó2: Magyar Helsinki Bizottság (székhely: 1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. 1./12.), indítványozó3: Amnesty International Magyarország (székhely: 1064 Budapest, Rózsa u. 44. II. em. 4.), indítványozó4: Artemisszió Alapítvány (székhely: 1016 Budapest, Mészáros u. 10.), indítványozó5: Az emberség erejével – CUM VIRTUTE HUMANITATIS Alapítvány (székhely: 7621 Pécs, József u. 34.), indítványozó6: Autonómia Alapítvány (székhely: 1137 Budapest, Pozsonyi út 14.), indítványozó7: BAGázs Közhasznú Egyesület (székhely: 1107 Budapest, Bihari u. 3/a.), indítványozó8: Civil Kollégium Alapítvány (székhely: 6090 Kunszentmiklós, Kunbábony tanya 37/2), indítványozó9: Cordelia Alapítvány a Szervezett Erőszak Áldozataiért (székhely: 1136 Budapest, Balzac u. 37. II. em. 1.), indítványozó10: Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Egyesület (székhely: 1056 Budapest, Szerb u. 17-19.), indítványozó11: Háttér Társaság (székhely: 1132 Budapest, Csanády u. 4/B. II/4.), indítványozó12: Igazgyöngy Alapítvány (székhely: 4100 Berettyóújfalú, Tardi u. 19.), indítványozó13: Jogriporter Alapítvány (székhely: 1032 Budapest, San Marco u. 70. 4/18.), indítványozó14: K-Monitor Közhasznú Egyesület (székhely: 1077 Budapest, Rózsa u. 8. I./12.), indítványozó15: Közélet Iskolája Alapítvány (székhely: 1026 Budapest, Pasaréti út 101. fsz 6.), indítványozó16: Levegő Munkacsoport (székhely: 1085 Budapest Üllői út 18. I. em. 9/A), indítványozó17: Magyarországi Európa Társaság (székhely: 1052 Budapest, Gerlóczy u. 11. II. em. 1.), indítványozó18: Magyarországi Terre des hommes Alapítvány „Lausanne” (székhely: 1087 Budapest, József krt. 78. 2. em. 7.), indítványozó19: Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület (székhely: 1081 Budapest, Népszínház u. 16. III./3.), indítványozó20: Ökotárs Alapítvány (székhely: 1056 Budapest, Szerb u. 17-19.), indítványozó21: Partners for Democratic Change Hungary Partners Hungary Alapítvány (székhely: 1072 Budapest, Rákóczi út 22. 4/24.), indítványozó22: PILnet Alapítvány (székhely: 1137 Budapest, Pozsonyi út 43. VI/2.), indítványozó23: Tudatos Vásárlók Közhasznú Egyesülete (székhely: 1123 Budapest, Győri út 6/b. III. em. 2.)] jogi képviselőjük útján (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő. E panaszukban az indítványozók elsődlegesen a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) egésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték 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: Cnyt.) 94. § (1) bekezdés *h*) pontja és 95. § *e*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták.
- [2] Az indítványozók a Tv. egészét ellentétesnek ítélték az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, VIII. cikk (2) bekezdésével, a IX. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, valamint az e cikkekben biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel. A másodlagos kérelmükben 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, valamint az e cikkekben biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel találták ellentétesnek.

- [3] 2. Az indítványozók érintettségük és alkotmányjogi panaszuk alátámasztásaként az alábbi indokokra hivatkoztak.
- [4] Valamennyi indítványozó alapítványként vagy egyesületként működik és az indítvány benyújtásakor már részesültek külföldi támogatásban 7,2 millió forintot elérő vagy meghaladó értékben. Ezzel a Tv. szerinti jogkorlátozások közvetlen érintettjei, mert megfelelnek a Tv. személyi hatályának. A jogsérelmek a támadott rendelkezések hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következnek be.
- [5] 2.1. Az indítványozók kifejtették, miszerint a Tv. általi külföldről támogatott szervezetté minősítés, az őket terhelő bejelentési, adatszolgáltatási, közzétételi, illetve feltüntetési kötelezettség, illetve a nyilvántartásban való rögzítés kötelezettsége a jó hírnévhez való jog sérelmét okozzák. Az indítványozók előadták, 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 indoklása 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 veszéllyel hozva összefüggésbe. A jóhírnévhez való jog így megvalósított sérelme szükségtelen, alkalmatlan és aránytalan jogkorlátozás eredménye.
- [6] 2.2. A civil szervezetek és támogatóik magánszférához, illetve a személyes adatok védelméhez való joga sérelmével kapcsolatban az indítványozók előadták, 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. Kifejtették 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 sem felelthető meg tehát az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének.
- [7] 2.3. A véleménynyilvánítás szabadságának sérelmével összefüggésben az indítványozók előadták, hogy a szervezetekkel szemben – a fentiekben kifejtettek miatt – a Tv. bizalmatlanságot kelt, ezzel szükségtelen és aránytalan módon avatkozik bele abba, hogy e jogalanyok miképpen vehetnek részt a demokratikus közéleti vitákban, amelyeknek egyébként – többek között képzések, tájékoztató kiadványok, vitaforumok, konferenciák mint törvényes eszközök révén – aktív alakítói. A Tv. e szervezetek véleményét hitelteleníti, ki akarja rekeszteni a demokratikus közéleti vitákból, káros és illegitim konnotációt társítva hozzájuk. A külföldről finanszírozott szervezet mint „címke” feltüntetésének kötelezettsége a vélemények piacán versengő álláspontok közül e szervezetek 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.
- [8] 2.4. Az indítványozók 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 indítványozók kifejtették, hogy a szabályozás által megvalósított alapjog-korlátozás szükségessége hiányzik, ugyanis a Tv. indoklása 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 hangsúlyozták 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 alávetve, 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 aránytalanok tekinthetők.

- [9] 2.5. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét illetően az indítványozók előadták, hogy a Tv. teljes szabályozási koncepciója diszkriminatív. Amennyiben a Tv. egészét az Alkotmánybíróság nem találná a hátrányos megkülönböztetés tilalmával ellentétesnek, úgy kérték az indítványozók 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.
- [10] 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 alaptörvényesértő.
- [11] 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 indítványozók 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.
- [12] 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.
- [13] 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 indítványozók a Módtv.-ben foglaltakra nézve nem egészítették ki alkotmányjogi panaszukat.
- [14] Az indítvány benyújtását követően a jogalkotásról szóló 2010. 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.
- [15] 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]}.
- [16] Az Alkotmánybíróság vizsgálata eredményeként arra a megállapításra jutott, hogy a kivételes panaszindítvány 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 indítványozók által megfogalmazott alkotmányossági kérdések már nem válaszolhatók meg változatlan formában, így az indítvány okafogyottá 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]}.
- [17] 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 a kivételes panasz a Módtv. szabályozási koncepciójában, az általa teremtett jogszabályi környezetben az eredeti érvelése és alkotmányossági indokolása alapján már nem volt vizsgálható.

- [18] 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 megszüntetését 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.
- [19] 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/1685/2017.

