

Alkotmánybíróság
1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <u>IV/1857-0/2017</u>	
Érkezett: <u>2017 SZEPT 27.</u>	
Példány: <u>1</u>	Kezelőiroda:
Melléklet: <u>4</u> db	<u>5</u>

A DÉLUTÁN ALAPÍTVÁNY (FŐVÁROSI BÍRÓSÁG, 01-01-0007175, 1093 BUDAPEST, KÖZRAKTÁR UTCA 22., KÉPVISELŐ: SZÉKELY EDITH) 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 és a IX. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint az e cikkekben biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdésével, és semmisítse meg azt, 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) és (2) bekezdésével, VIII. cikk (2) bekezdésével és a IX. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint az e cikkekben biztosított jogokra tekintettel a XV. cikk (1) és (2) bekezdésével, és semmisítse meg azokat.

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.

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 Alkotmánybíróság az érintettség törvényi követelményének értelmezéséhez a Német Szövetségi Alkotmánybíróság által kidolgozott dogmatikát vette alapul, amikor az érintettség kritériumát annak *személyes, közvetlen és aktuális* voltában konkretizálta. Eszerint közvetlen alkotmányjogi panasz esetében akkor beszélhetünk közvetlen érintettségről, ha a támadott jogszabály a panaszos alapjogi pozícióját önmagában - további jogi aktusok meghozatala nélkül is - megváltoztatja. Ha tehát a jogszabály hatályosulása önmagában nem, csak további - a támadott jogszabályon alapuló - egyedi aktusok alkalmazásával vezet egyedi alapjogsérelemhez, a panaszos köteles az adott egyedi aktus meghozatalát bevárni, és az egyedi aktussal szemben jogorvoslattal élni. Nem ilyen megszorító azonban a közvetlen érintettség értelmezése a német gyakorlatban akkor, ha a bevárandó egyedi aktus olyan következményt tartogat, amelynek elszenvedése a panaszostól nem várható el. [A német gyakorlatban lásd például: BVerfGE 122, 342 (355), BVerfGE 20, 283 (290); 46, 246 (256); 81, 70 (82); 97, 157 (165).]

A szintén az egyéni jogsérelmek miatti panaszok alapján eljáró Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata alapján is arra a következtetésre juthatunk, hogy a hasonló esetekben a panaszos érintettsége fennáll akkor is, ha a panasz benyújtásakor még ténylegesen nem került alkalmazásra az alapjogot sértő szabály. A Bíróság a befogadhatóság kérdésében úgy foglalt állást, hogy a panaszos érintettsége elfogadható, amennyiben az állítólagos jogsérelem a közeli jövőben bizonyosan bekövetkezik. A Bíróság különösen akkor tartja befogadhatóak az ilyen indítványokat, ha a panaszos érdekei enélkül helyrehozhatatlan sérelmet szenvednének, mert ilyenkor a befogadás szükséges ahhoz, hogy az Egyezmény szerinti jogvédelmi intézményrendszer hatékonyan legyen képes működni. (Lásd pl. *Segi and Others*, Decision of 23 May 2002.)

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

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. Alapítványként működik, és 2017-ben már részesült a Törvény szerinti külföldi támogatásban, a 7,2 millió forintot eddig még el nem érő értékben.

Az indítványozó létezését és szervezeti formáját a civil szervezetek közhiteles nyilvántartásába bejegyzett adatai igazolják.

Az indítványozó mindezek alapján a támadott Törvény 1. § (1) bekezdése szerint a Törvény hatálya alá fog tartozni, ha a Google-tól pályázati úton elnyert támogatását használni akarja.

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 bekövetkezte 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 panaszban előadott alapjog-sérelmek egyik része tehát további egyedi döntés nélkül is bekövetkezik. Továbbá, a sérelmezett szankcióval fenyegetés miatti alapjogsérelem is további jogalkalmazói aktus nélkül is fennáll. A Törvény sérelmezett rendelkezései közül csak a szankció alkalmazása igényel bírói közreműködést, ám az indítványozónak az ügye, ha eleget tesz a sérelmezett kötelezettségeinek, soha nem kerül bíróság elé, hiszen az ügyész értelemszerűen nem kezdeményezi bírságolását vagy törvényességi felügyeleti eljárás megindítását. Ha pedig az indítványozó nem tesz eleget az alapjogsértő kötelezettségeinek, szankciók sújtani fogják, ami elvileg a jogalanyisága megszűnését is jelentheti. A szankciót alkalmazó jogerős bírósági döntés után - tekintettel arra, hogy az akkor előterjesztendő alkotmányjogi panasz eljárás nem feltétlenül jár a bírósági végzés hatályának felfüggesztésével - már nem lenne lehetősége az alapjogsérelemmel szemben az alkotmányjogi panaszt hatékony módon igénybe venni. Az alkotmányjogi panasz eljárás megindításának nem lehet feltétele, hogy az indítványozónak meg kell sértenie a törvényt, és szembe kell néznie a szankciókkal, hiszen a sérelem már a szankciók alkalmazása előtt is megtörténik. Mivel tehát a jogsérelem *közvetlenül belátható időn belül bizonyosan* bekövetkezik, az indítványozó érintettsége tényleges, aktuális és közvetlen lesz.

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 a indítványozó eleget tesz az alapjogsérelmet okozó kötelezettségeinek, az alapjogsérelem úgy következik be, hogy azzal szemben - az alkotmányjogi panasz előterjeltetésén túl - más jogorvoslati lehetőség nem áll számára nyitva. A kötelezettségeket nem teljesítő indítványozóval szemben pedig az ügyész ugyan kezdeményezheti a bíróság eljárását, az azonban nem értelmezhető a kötelezettségek okozta közvetlen jogsérelemmel szembeni jogorvoslatként. Utalunk az Alkotmánybíróság, 33/2012. (VII. 17.) AB határozatára, amely szerint „nem támasztható az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja.” (Indokolás [66] bekezdés). Márpedig a bírósági eljárások és azokkal szembeni jogorvoslati lehetőségek nem az alapjogsérelmet közvetlenül eredményező kötelezettségek fennállását, hanem a kötelezettségek nemteljesítése miatti bírságokat, illetve a törvényességi felügyeleti eljárás keretében alkalmazott jogkövetkezményeket érintik. Ezekben az eljárásokban a bíróság nem állapíthatja meg, hogy a kötelezettségek az érintett szervezetet nem terhelik. Mindezek alapján a magyar jogrendszerben az egyetlen eljárási lehetőség, amely az indítványozó rendelkezésére áll a Törvénynek a szervezetek külföldről támogatott szervezetté minősítésével és az ilyen szervezetek számára előírt kötelezettségekkel okozott alapjog-sérelem orvoslására, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlen alkotmányjogi panasz intézménye.

I.3. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ezek közül jelen ügyben az alkotmányjogi panasz befogadásának alapja az alapvető alkotmányjogi kérdés lehet. Jelen alkotmányjogi panasz autonóm szervezetek, egyesületek és alapítványok létezését és működését biztosító külföldi források elfogadásával együtt járó korlátozások megengedhetőségével, ennél fogva az egyesülési szabadság korlátozásának, valamint a szervezetek autonómiája kereteinek alkotmányos szttenderdjeivel kapcsolatos. A közéleti vitákban aktív szervezetek tekintetében további alapvető alkotmányos jelentőségű kérdés, hogy a külföldi támogatás elfogadása alkotmányosan együtt járhat-e a közéletben való részvétellel kapcsolatos jogaik sérelmével. Az indítvánnyal érintett alkotmányjogi probléma alapjaiban érinti azt, hogy ezek a szervezetek, és azokon keresztül az állampolgárok miképpen tudnak részt venni a számukra fontos, vagy közérdekű célok megvalósításában, illetve a közügyek alakításában, gyakorolhatják alapvető jogaikat: el kell-e viselniük azokat a szükségtelen és aránytalan alapjogkorlátozás okozta jogsérelmeket, amelyek a Törvény alapján a külföldi támogatás elfogadása következtében érik őket. A demokratikus 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 panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindításának az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével nincs helye.

A Törvény 2017. június 27-én lépett hatályba, az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő 2017. december 24-én jár le. Az alkotmányjogi panaszt tehát a határidőn belül nyújtja be az indítványozó.

I.5. A 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 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-hatszázezer forint, ennek kétszerese hétmillió-kétszázezer 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, érdekképviselését, vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet ellátó alapítványra.

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

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

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

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

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

II.4. A Törvény a fenti kötelezettségek nemteljesítése esetére a következő jogkövetkezményeket rendeli (3. §):

II.4.1. Első lépésként az ügyész az erről való tudomásszerzést követően *felhívja* az egyesületet vagy alapítványt arra, hogy a felhívás közlését követő 30 napon belül teljesítse a Törvény szerinti kötelezettségeit.

II.4.2. Amennyiben a külföldről támogatott szervezet nem teljesíti az ügyészi felhívásban foglalt kötelezettségét, úgy az ügyész *ismételten felhívja* 15 napos határidővel a Törvény szerinti kötelezettségei teljesítésére.

II.4.3. A II.4.2. pont szerinti határidő eredménytelen elteltét követően az ügyész kezdeményezheti, hogy a szervezetet nyilvántartó bíróság szabjon ki bírságot a szervezetre. Ez a bírság 10 000 és 900 000 forint közötti összegű lehet, a kiszabásról és a mértékről egyaránt a bíróság dönt.

II.4.4. Szintén a II.4.2. pont szerinti határidő eredménytelen elteltét követően az ügyész a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény szabályait alkalmazza, e törvény szerint az ügyész a törvényességi felügyeleti eljárást indítványozhatja. Ebben az eljárásban a bíróság többféle döntést hozhat, amelyek közül a relevánsak a következők:

- a szervezetet, illetve ha megállapítható, hogy a törvényességi felügyeleti eljárásra a szervezet képviselője adott okot, a képviselőt 10 000 Ft-tól 900 000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtja,
- ha a szervezet működése törvényességének helyreállítása más módon nem biztosítható, a szervezet működése vagy más körülmény alapján különösen indokolt és az intézkedéstől előre láthatóan eredmény várható, legfeljebb kilencven napra felügyelőbiztost rendel ki,
- a szervezetet megszünteti.

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 nemteljesítésére esetére kilátásba helyezett szankciókra is, valamint a szabályozás egésze diszkriminatív módon korlátoz Alaptörvényben biztosított jogokat.

III.1. 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.1.1. 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 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 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 szervezetekkénti minősítéssel és a kötelezettségekkel megvalósított jogkorlátozást a nemzetbiztonságra, a nemzeti szuverenitás védelmére, a pénzmosás elleni közdelemre és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére alapozza.

A Törvény anélkül, hogy erre bármiféle bizonyíték a rendelkezésre állna, abból a feltételezésből indul ki, hogy a közéletben szerepet vállaló, finanszírozásukat részben külföldi forrásból biztosító szervezetek nem rendelkezhetnek saját véleménynel, nem követhetik saját

szervezeti céljaikat, hanem ehelyett a támogatóik érdekeit szolgálják. 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 ténytörvényesség nélkül hivatkozik a nemzetbiztonság, a nemzeti szuverenitás, a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozásának 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, kapcsolatban állnak a pénzmosással vagy a terrorizmussal. Ezzel a céljai elérésére alkalmatlan jogkorlátozással az érintett szervezetekkel szemben bizalmatlanságot kelt és gyanúba keveri őket.

Erre a kormányzat retorikája is ráerősít. Itt csak az „Állítsuk meg Brüsszelt!” címet viselő „nemzeti konzultáció” során minden magyar háztartásba eljuttatott kérdőív kockázatos tevékenységnek, és a belügyekbe való beavatkozásnak minősíti a külföldről támogatott szervezetek tevékenységét. A kérdőív a következő kérdést tartalmazza: „Egyre több külföldről támogatott szervezet működik Magyarországon azzal a céllal, hogy hazánk belügyeibe átláthatatlan módon beavatkozzon. Ezek működése veszélyeztetheti függetlenségünket. Ön szerint mit tegyen Magyarország?” A két válaszlehetőség: a) „Kötelezzük őket arra, hogy regisztráltassák magukat, vállalva, hogy melyik ország vagy szervezet megbízásából és milyen céllal tevékenykednek.” és b) „Hagyjuk, hogy továbbra is ellenőrizetlenül fejthessék ki kockázatos tevékenységüket.”

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.1.2. 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 érintett szervezeteket és tagjaikat is megilleti. Ebből pedig az következik, hogy minden, a szervezetek ellenőrzését vagy átláthatóságát biztosító intézkedésnek az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie, nem lehetnek indokolatlanul invazívak, és nem követelhetnek többet, mint más magánszervezetektől.

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

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 szervezetek, mind támogatóik magánszféra-jogainak. A támogatóknak, adományozóknak ugyanis nincs és nem is lehet egy alapítvány vagy egyesület tevékenységére olyan meghatározó befolyásuk, ami adataiknak az állami szervek és a nyilvánosság számára a kötelező hozzáférhetővé tételét szükségessé tenné. A szabályozás nem tesz különbséget az intézményi támogatást nyújtók, az egy-egy projekt megvalósítását támogatók, és a szervezetet általában magánadományokkal támogatók között, holott jelentős különbségek vannak abban, hogy a különböző támogatási formák milyen kötelezettségeket jelentenek a szervezetek tevékenységére nézve (kötnék-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.

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, valamint a szervezetek magánszférájának korlátozása alkalmatlan a célja elérésére. Amennyiben a jogkorlátozás célja valóban a közéletben megnyilvánuló szervezetek átláthatóságának biztosítása, valamint a terrorizmus és a pénzmosás finanszírozása elleni fellépés, 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 pénzmosásban vagy terrorizmus finanszírozásában, 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 az egyesületek és az alapítványok nem gyakorolnak közhatalmat, és nem is céljuk a közhatalom megszerzése, a civil szervezeti működési mód eleve kizárja a közhatalom megszerzésének lehetőségét. A szabályozásnak ezért szükségképpen másnak kell lennie, mint a közhatalmi szervek vagy a pártok tekintetében, mert a civil szervezetek helyzete ezekkel nem analóg. A civil szervezetek a mindenkit megillető alapvető jogokkal élve dolgoznak szervezeti céljaik elérésén. Ezek a célok lehetnek magáncélok, de lehetnek társadalmi célok is, ilyen értelemben politikaiak. Mivel azonban a civil szervezetek nem a közhatalom birtokában, illetve nem is azon az úton dolgoznak a célokért, hogy a választásokon jelöltjeiket közhatalmi pozícióba juttassák, hanem mindenkit megillető alapvető jogok gyakorlásával, befolyásuk, közéleti súlyuk semmiképpen nem indokol ugyanolyan átláthatósági követelményeket, mint a közhatalmat gyakorló intézmények, vagy a közhatalomba igyekvő politikai pártok esetében. A szervezetek esetleges külföldi befolyásolása továbbá közel sem hordoz magában olyan kockázatot, mintha egy közhatalmat gyakorló szerv vagy egy politikai párt külföldi befolyás alá kerülése okozna. Előbbiek a közhatalom birtokában másokat kötelező döntéseket hozhatnak, utóbbiak feletti befolyásszerzés pedig kockázatos, mert a párt a választások útján közhatalmi pozícióba juttatott jelöltjeivel kifejezetten arra törekszik, hogy közvetlenül alakítsa a közhatalmi döntéseket. A közhatalmi szervek, illetve a politikai pártok részére nyújtott támogatások átláthatóságára vonatkozó elvárások emiatt nem vonatkoztathatók a magánautonómia intézményeiként létrejött civil szervezeteket támogatóira. Ami tehát a közhatalmi szervek vagy a politikai pártok részére juttatott támogatások átláthatósága érdekében indokolt, az a civil szervezetek esetében nem az.

Végül 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 is célja elérésére.

III.2. A véleménynyilvánítási szabadság sérelmét megalapozó indokok

A Törvény továbbá azzal, hogy 1. § (1) bekezdésében az indítványozót külföldről támogatott szervezetnek minősíti, és számára a Törvény 2. § (1) bekezdése szerinti bejelentési, 2. § (3) bekezdése szerinti adatszolgáltatási, valamint a 2. § (5) bekezdése szerinti közzétételi, illetve feltüntetési kötelezettséget írja elő, valamint a 2. § (2) és (4) bekezdése és a Cnytv. 94. § (1) bekezdés h) pontja és 95. § e) pontja alapján ennek tényét nyilvános nyilvántartásokban rendeli rögzíteni, sérti az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikke által is biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát, azzal, hogy vele szemben a III.1.1. pontban körülírt módon bizalmatlanságot kelt, ezzel szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik abba, hogy miképpen vehet részt a demokratikus közéleti vitákban.

Az indítványozó a mellékelt alapító okirata szerint közhasznú szociális és mentálhigiénés tevékenységet végez, lelkeséget nyújt főként az idősebb emberek számára, beleértve a fogyatékkal élőket is. E közhasznú szolgáltatásait értelemszerűen nem a nyilvánosság előtt nyújtja. Ilyen értelemben elsődlegesen nem is részese a közéleti vitáknak. Ugyanakkor az indítványozó alapító okirata szerint is klubrendezvényeket, szakmai találkozót tart, esetenként bővíti a hazai szakirodalmat, e tevékenységeivel pedig a magyar társadalom, és azon belül a középkorú és idős emberek szociális és mentálhigiénés állapotáról mond véleményt és nyújt azok problémáira megoldásokat. Munkájába diákönkénteseket von be, segítve ezzel az ifjúság és az idősek egymás iránti megértését. E közcélú tevékenységek pedig az érintett csoportok szociális és mentálhigiénés állapotával összefüggő közéleti tevékenységnek minősülnek akkor is, ha ez nem a szervezet elsődleges feladata.

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 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 fogalmazzanak 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 hiteltelenné 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.1.1. pontban is leírtuk, a “külföldről támogatott” jelző nem semleges és nem leíró. Megbélyegző, lealacsonyító jellegét megerősíti maga a Törvény és annak indokolása is. Utóbbi szerint a Törvény célja “láttni és láttatni tudni azt, hogy mely szervezetek 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 preambulával együtt olvasva – azt állítja, hogy a külföldi támogatás külföldi érdekek képviselőjével jár együtt. A preambulában 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 ténytörzés nélkül hivatkozik a nemzetbiztonság, a nemzeti szuverenitás, a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozásának 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, kapcsolatban állnak a pénzmosással vagy a terrorizmussal. Az indítványozóval kapcsolatban soha nem merült fel semmi ezzel kapcsolatos vád. Ezzel a céljai elérésére alkalmatlan jogkorlátozással az érintett szervezetekkel szemben bizalmatlanságot kelt és gyanúba keveri őket. A jelző, illetve címke jelenlegi politikai kontextusban irányadó tartalmának nem semleges voltával kapcsolatban ímsételen utalunk “Állítsuk meg Brüsszelt!” címet viselő “nemzeti konzultáció” során minden magyar háztartásba eljuttatott kérdőív fentebb idézett kérdésére, amely kockázatos tevékenységnek, és a belügyekbe való beavatkozásnak minősíti a külföldről támogatott szervezetek tevékenységét.

A hasonló panaszt 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 hiteltelenítést szolgáló - a kormányzati kommunikációból áradó és a Törvény preambuluma és indokolása által is megerősített - üzenettel, amely szerint a vélemény forrása a magyar nemzet érdekeitől különböző érdekeket szolgál.

Fontos e körben, 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 vagy terrorizmus-finanszírozás elleni állami fellépés célját. A 2. § (5) bekezdése szerinti feltüntetési, illetve közzétételi kötelezettség különösen súlyos korlátozás, arra is tekintettel, hogy a nyilvános bírósági nyilvántarásokban és az interneten is elérhetők 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 érdemít 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 feltüntetési 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.3. Az egyesülési szabadság sérelmét megalapozó indokok

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

Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Bár az Alaptörvény nevesítve csak a szervezetek létrehozását és az azokhoz való csatlakozást nevesíti, e jog tartalma szélesebb: magában foglalja azt is, hogy a szervezetek törvényes céljaik elérése érdekében szabadon működhetnek, valamint az e működés eléréséhez szükséges forrásokat fogadhatnak el. Ezt az értelmezést támasztják alá az Alaptörvény értelmezésénél figyelembe veendő nemzetközi

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

Az egyesülési jog nem abszolút jog, azonban ennek a jognak bármifajta korlátozása csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban történhet: 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 elnehezíti, és az egyesülési jog gyakorlásának feltételéül szabott kötelezettségek nemteljesítése esetére szankciókat helyez kilátásba. A szervezetet választás elé állítja: vagy elfogadja a működéséhez és céljai

megvalósításához szükséges külföldi támogatást, magára vállalva ezzel a törvény által előírt kötelezettségeket, vagy azt veszélyezteti, hogy nem jut a működéséhez, illetve céljai megvalósításához elengedhetetlen pénzügyi forrásokhoz.

A korlátozás szükségessége hiányzik

A korlátozás szükségességének magyarázataként a Törvény indokolása a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásával összefüggő ellenőrzést, valamint a külföldi érdekcsoportok befolyásának megakadályozását tünteti fel. 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 külföld, ami nem hazai) egy kategóriába kerül a potenciálisan orosz 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 kötelezettségeknek vannak alávetve a 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 könyvelést vezető a civil szervezetek kötelesek részletes információkat adni az adott évi tevékenységükről, a bevételeikről és a kiadásairól, 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 átláthatóságot, 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 támogatott 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 szolgálatok 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 nemteljesítése 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 egyébként szükségtelen és aránytalan korlátozásokat jelentő kötelezettségek nemteljesítését. 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.4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését megalapozó indokok

Mivel az indítványozó álláspontja szerint az alább részletesen kifejtett indokolásra tekintettel a Törvény teljes szabályozási koncepciója diszkriminatív, a Törvény egésze ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a teljes szabályozási koncepciót nem találná alaptörvény-ellenesnek, panaszos indítványozza a Törvény 1. § (3) és (4) bekezdéseikben 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.4.1. Az átláthatóság mint alkotmányos cél elérése szempontjából még ésszerű indoka sincs annak, hogy az Európai Uniótól származó forrásokban való részesülés nem alapozza meg a „külföldről támogatott” jogállást, ha a támogatást költségvetési szerveken keresztül kapják. Az átláthatóság semmilyen alkotmányjogi összefüggésbe nem hozható azzal, hogy 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.4.2. A Törvény 1. § (4) bekezdésének a) pontja alapján a párt, a szakszervezet, a kölcsönös biztosító egyesület, a közalapítvány és a pártalapítvány nem minősülhet

„külföldről támogatott” civil szervezetnek. Ezek a kivételek 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 támogatott 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 párttörvény 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.4.3. A Törvény 1. § (4) bekezdésének b)-d) pontjaiban foglalt kivételek esetében a megkülönböztetés szintén önkényes. Attól, hogy valamely civil szervezet sporttevékenységet vagy vallási tevékenységet végez, avagy nemzetiségek jogainak érdekképviselését látja el, a Törvény indokolásában kifejtett - az indítványozó által egyébként a fentiek szerint eleve vitatott - indokok még ugyanúgy fennállnak külföldi támogatás esetén: nem világos, 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.

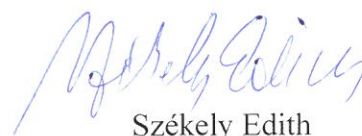
III.4.4. De ha a szabályozási koncepció mögött indokolás valós lenne (a támogatott szervezetek a támogató érdekeinek szolgálai), önmagában a külföldi támogató kategóriájának bevezetése akkor is diszkriminatív lenne, ha a Törvény hatálya alól nem lenne kivétel. Ugyanis ezen - egyébként elfogadhatatlan, 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 forrással rendelkezik, és abból csak 7,2 millió származik a Törvény által gyanúsnek 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 7 ezreléke bármely szervezetet bármely finanszírozó szolgálatába állítaná. Ugyanígy, ha valamely szervezetnek 15 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 15 támogató vajon melyiknek lesz a szolgálya 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.

Budapest, 2017. szeptember 22.



Székely Edith
a DélUtán Alapítvány törvényes képviselője

DélUtán
ALAPÍTVÁNY
AZ IDŐS EMBEREK TELEFONOS SEGÉLYSZOLGÁLATA
1093 BUDAPEST, KÖZRAKTÁR U. 22.
TEL./FAX: 217-1821
BANKSZÁMLASZÁM: OTP 11709002-20018250
ADÓSZÁM: 18234213-1-43

Mellékletek:

a DélUtán Alapítvány alapító okiratának másolata
bíróági végzés másolata
aláírási címpéldány
3 db Google számla