

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/5049 - 3/2021
Érkezett:	2022 JÚL 19.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	du'

1

Dr. Sulyok Tamás
az Alkotmánybíróság elnöke részére

Indítvány-kiegészítés a IV/5049/2021. sz. ügyben

Tisztelt Elnök Úr!

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ), az Ökotárs Alapítvány, a Közélet Iskolája Alapítvány, az Amnesty International Magyarország Egyesület, a Háttér Társaság és a Magyar Helsinki Bizottság, mint a fenti ügyszámon nyilvántartott alkotmányjogi panasz eljárás indítványozói meghatalmazott jogi képviselőjeként az alábbiakban osztom meg az indítványozók észrevételeit az igazságügyi miniszternek az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján 2022. április 29-én előterjesztett jogi véleményével kapcsolatban, amelyet az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) Tü. határozat 35. §-a szerinti indítvány-kiegészítésként küldünk meg.

Először is, érdemesnek tartjuk jelezni, hogy az igazságügyi miniszter jogi véleménye elkészült. A miniszter jogi véleménye megküldésének jogalapjaként az Abtv. 57. § (1b) bekezdését jelölte meg. E bekezdés szerint az ilyen jogi vélemény előterjesztésére az ügyben az eljárás megindításának tényéről szóló, az Alkotmánybíróság honlapján történő közzétételtől számított 30 napon belül lett volna lehetősége a miniszternek. Bár az Alkotmánybíróság honlapjáról a közzététel dátuma nem derül ki egyértelműen, az ügy adatlapján szereplő két dátum (az első irat érkezett: 2021.12.29, illetve előadó alkotmánybíróra szignálás napja: 2022.01.12., valamint a közzétett beadványt tartalmazó pdf fájl létrehozásának dátuma, ami szintén 2022.01.12.) alapján alappal lehet arra következtetni, hogy a 2022. április 29-i keltezésű vélemény jóval a közzététel után 30 nappal érkezett. Márpedig a határidőnek – mint minden eljárási határidőnek, – garanciális jelentősége van; jelen esetben a határidő a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését szolgálja. Az indítványozók a közzétételtől számított 30 nap után már nem számíthattak a miniszter ilyen véleményének előterjesztésére, amelyre érdemi reakció előterjesztése válhat szükségessé, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem szokta felhívni az indítványozót arra, hogy szükség esetén reagáljon a hasonló véleményben előadottakra. Így az indítványozók csak véletlenül szerezhetnek tudomást arról, hogy az elkészült vélemény megjelenik az Alkotmánybíróság honlapján, amelyben foglaltakat az indítványozóknak korigálni szükséges.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a fent megjelölt ügy elbírálásakor az alább kifejtett érveket is figyelembe véve hozza meg döntését.

Kérjük a Tisztelt Elnök Urat, hogy indítvány-kiegészítésünket juttassa el az Alkotmánybíróságnak az ügyben eljáró tagjaihoz, továbbá tegye azt mindenki számára elérhetővé az ügy elektronikus adatlapján.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Álláspontunk szerint az igazságügyi miniszter jogi véleménye nem adja annak meggyőző indokolását, hogy az alkotmányjogi panaszban állított alapjogsérelmeket az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések nem valósítják meg.

I. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésének és IX. cikk (1) bekezdésének sérelme

A jogi vélemény szerint "[a] törvényességi felügyelet (...) nem terjed ki a szervezet gazdálkodásának és döntéseinek gazdasági-célszerűségi szempontból való felülvizsgálatára, valamint a beszámoló letétbe helyezésére és közzétételére vonatkozó kötelezettség teljesítésének kikényszerítésére", továbbá "a civil szervezetek esetében (...) a bíróságnak nincs a számviteli beszámoló tartalmának, vagy a civil szervezet gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó ellenőrzési feladata. A bíróság részére benyújtott beszámolók a Tv. hatályba lépését megelőzően nem estek jogszerűségi vizsgálat alá. A beszámolók nyilvánossága önmagában nem biztosítja az érintett szervezetek gazdálkodásának törvényességét. Ezért az Állami Számvevőszék általi jelentéstétel bevezetése az egyesületi finanszírozás átláthatóságának elérése érdekében (...) szükséges és arányos intézkedés".

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:34. § (1) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a jogi személyek feletti, a nyilvántartó bíróság által ellátott törvényességi felügyelet nem irányulhat a jogi személy döntéseinek gazdaságossági, célszerűségi szempontból való felülvizsgálatára. A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (Cnytv.) 71/B. § (4) bekezdése továbbá azt is kimondja, hogy a törvényességi felügyelet nem terjed ki a szervezet gazdálkodásának és döntéseinek gazdasági-célszerűségi szempontból való felülvizsgálatára, valamint a beszámoló letétbe helyezésére és közzétételére vonatkozó kötelezettség teljesítésének kikényszerítésére.

A jogi vélemény azt a benyomást kelti, hogy a Ptk. és Cnytv. szabályozása valamiféle jogalkotói mulasztás, szabályozási hiányosság eredményeként korlátozza a törvényességi felügyelet körét arra a terepűre, hogy a civil szervezet működése és döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak, illetve a létesítő okiratnak, a civil szervezetek átláthatóságáról szóló törvény, valamint az Ász tv. módosításának Indítványozók által támadott rendelkezései pedig ezt a szabályozási hiányosságot hivatottak kezelni. Ezzel szemben azonban az Indítványban támadott szabályozás hatályba lépése előtt is hatékony eszközök léteztek a beszámoló letétbe helyezésére és közzétételére vonatkozó kötelezettség kikényszerítésére, a Ptk. és a Cnytv. szabályozása pedig egy olyan tudatos jogalkotói megközelítést tükrözött, amely alkalmas volt a gazdálkodás átláthatósága és az egyesületi autonómia szempontjai közötti egyensúly megteremtésére. Ez a megközelítés olyannyira nem volt véletlen, hogy a törvényességi felügyelet 2017. február 28-át megelőző rendszerének átalakítását a törvénymódosítás előterjesztőjének képviselője (éppen az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára) szerint is kifejezetten a civil szervezetek autonómiájának biztosítása indokolta.¹

Egyebekben nem világos annak a deklaratív megállapításnak az érdemi tartalma, hogy a támadott szabályozás az egyesületi finanszírozás átláthatósága érdekében szükséges. Az

¹ Államtitkári expozé a civil szervezetek és a cégek nyilvántartásával összefüggő eljárások módosításáról és gyorsításáról szóló törvényjavaslat vitájához az Országgyűlés 2016. november 10-i ülésnapján. <https://www.parlament.hu/documents/10181/56618/ny161110/df9246f6-f6f8-420d-9e69-a57248024fa9?t=1479297213000>

átláthatóság ugyanis a beszámolók nyilvánosságával per definitionem biztosított, így annak érdekében a kifogásolt szabályozás fogalmilag nem lehet szükséges intézkedés.

a) A beszámoló letétbe helyezésére és közzétételére vonatkozó kötelezettség teljesítésének kikényszerítése

Noha a Cnytv. 71/B. § (4) bekezdése szerint ez nem a törvényességi felügyelet keretében történt, 2017. óta azt a szervezetet, amely elmulasztja - és egy éven belül nem pótolja - a beszámoló letétbe helyezésére vonatkozó kötelezettségének teljesítését, a bíróság 10-900 ezer forint bírsággal sújthatja [az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Ectv.) 30. § (5) bek.], közhasznú szervezet közhasznú jogállását pedig az ügyészség indítványa alapján a bíróság megszünteti, ha a szervezet a megszabott határidőn belül nem, vagy nem az előírásoknak megfelelő tartalommal teljesíti a számviteli beszámolójának a letétbe helyezési, közzétételi kötelezettségét [Ectv. 49. § (2) bek.]. A beszámolóra vonatkozó kötelezettségek teljesítését - a magyarországi civil szféra pénzügyi helyzetének ismeretében - jelentős visszatartó erővel rendelkező szankció biztosítja, a szankció közhasznú szervezetek esetében pedig olyan súlyos, hogy az akár a közhasznú jogállás megszűnésével is járhat. Annak sugallása tehát a jogi véleményben, hogy a *beszámoló letétbe helyezésére és közzétételére vonatkozó kötelezettséget kikényszeríteni csak az ÁSZ új ellenőrzési jogkörének megteremtésével lehet, nem fedi a valóságot.*

A jogi vélemény több ponton is utal arra, hogy az Állami Számvevőszék szankciókat nem alkalmazhat, nem világos tehát az sem, hogy a számvevőszéki vizsgálat hogyan járul hozzá a támadott szabályok hatályba lépése előtt is működő, a beszámolási kötelezettség teljesítésének kikényszerítését szolgáló szankciók rendszeréhez és azok hatékony működéséhez. Megjegyzendő, hogy a miniszteri vélemény egyetlen empirikus adatot sem tartalmaz annak alátámasztására, hogy az érintett jogi személyek gyakorlata a jelen pontban tárgyalt körben egyáltalán problematikus-e, és ha igen, akkor annak kezelésére miért lenne alkalmas/szükséges/arányos a támadott szabályozás.

b) A törvényességi ellenőrzés korlátozott hatókörének indoka

ba) A jogi vélemény által sugalltakkal ellentétben a bíróságnak okkal nincs a számviteli beszámoló tartalmának vagy a civil szervezet gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó ellenőrzési feladata.

A beszámoló tartalma és a gazdálkodás minősége az Indítványban támadott jogszabályi rendelkezések hatályba lépése előtt is ellenőrzés tárgyát képezhetette - a nyilvánosságra hozatali kötelezettség éppen azt tette lehetővé, hogy a civil szervezetek gazdálkodásába bárki betekintést nyerhessen, és képet alkothasson a gazdálkodás törvényességéről, de akár annak célszerűségéről is. A nyilvánosságra hozatali kötelezettség anélkül biztosította az ellenőrzés lehetőségét a lehető legszélesebb körben, hogy az ellenőrzés a kötelezettség kimondásán túlmenően a civil szervezeteket megillető autonómiába való, alkotmányosan nem indokolható

állami beavatkozással járt volna. Az állami beavatkozás korlátozottságának oka az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében garantált egyesületi autonómia, az Indítvány I.1. pontja alatt kifejtett tartalommal.

bb) A jogi vélemény által sugalltak szerint továbbá azért volt szükség az Állami Számvevőszék hatáskörének a bővítésére, mert a Cnytv. 71/B. § (4) bekezdése szerint a bíróság által végzett törvényességi felügyelet "nem terjed ki a szervezet gazdálkodásának és döntéseinek gazdasági-célszerűségi szempontból való felülvizsgálatára", míg az Állami Számvevőszék "az ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi." A valóság ezzel szemben az, hogy az ÁSZ alkotmányjogi panaszban támadott új hatáskörét megalapító szabály is csak a törvényességi szempontú ellenőrzésre terjed ki, a gazdasági-célszerűségi szempontú ellenőrzésre nem [Ász. tv. 5. § (11) bekezdés: "Az Állami Számvevőszék - törvény rendelkezéseinek megfelelően - *törvényességi szempontok szerint* ellenőrzi..." – kiemelés tőlünk]. A célszerűségi és eredményességi szempontú ellenőrzés a közpénzekkel nem gazdálkodó, a magánautonómia keretein belül működő szervezetek felett a magánautonómia teljes felszámolásával lenne egyenértékű. Az indítványozók már az alkotmányjogi panaszukban is kifejtették, hogy a támadott szabályozás Alaptörvény-ellenességének egyik oka az, hogy az nem korlátozza a *törvényességi szempontú* ellenőrzést sem az Állami Számvevőszék alkotmányos kompetenciájának megfelelően. Az igazságügyi miniszternek a gazdasági-célszerűségi szempontú ellenőrzésre való utalása azonban ennél is sokkal aggályosabb jogalkotói koncepciót sejtet a törvény mögött, miszerint az ÁSZ-nak az alkotmányosan egyébként is vitatott törvényességi szemponton túli ellenőrzési lehetősége is volna a civil szervezetek felett, ami alkotmányosan teljesen elfogadhatatlan lenne, hiszen az ellenőrzés hatóköre és szempontjai alapján a költségvetési szervekkel egy körbe helyezné a civil szervezeteket.

c) A beavatkozás szükségessége és arányossága

Az egyesülési jog az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint kiemelt védelmet élvező alapjog, ez azonban Indítványozók álláspontja szerint sem jelenti azt, hogy korlátozhatatlan alapjog volna. Az alkotmányjogi panasz I.3. pontja alatt kifejtettek szerint az egyesülési autonómia az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági keretrendszernek megfelelően korlátozható.

A jogi vélemény az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményrendszerre mindössze annyiban reagál, hogy kimutatja, hogy a civil szervezetek átláthatósága közérdek, és azt sugallja, hogy az Indítványban támadott ellenőrzési hatáskör bevezetését megelőzően létező jogi környezet nem volt képes hatékonyan előmozdítani ennek a közérdeknek a megvalósulását. Az indítványozók fontosnak tartják rögzíteni, hogy elkötelezettek a civil szervezetek - köztük saját működésük - átláthatósága mint közérdekű cél megvalósulása mellett. Ahogyan azonban azt jelen beadvány I. a)-b) pontjaiban kifejtettük, a korábbi jogi szabályozás hatékony garanciákat tartalmazott a civil szervezetek átláthatóságának kikényszerítésére, az alkotmányjogi panasz I.3. pontja alatt kifejtettek szerint pedig a támadott szabályok alkalmatlanok a céljuk elérésére.

Még ha el is fogadnánk azonban a jogi véleményben szereplő, arra vonatkozó állításokat, hogy az alkotmányjogi panaszban támadott szabályok egy valós szabályozási szükségletre jelentettek a szükséglet kielégítésére alkalmas megoldást, a jogi vélemény önmagában ebből a szabályozási szükségletből vonja le azt a következtetést, hogy *“az Állami Számvevőszék általi jelentéstétel bevezetése az egyesületi finanszírozás átláthatóságának elérése érdekében (...) szükséges és arányos intézkedés”*.

Szabályozási szükségletek számtalan szabályozási megoldást hívhatnak életre, az ezek közötti választás pedig a megadott alkotmányos keretek között politikai döntés kérdése. Az előterjesztő nem kizárólag az Állami Számvevőszék általi jelentéstétel bevezetését választhatta volna célja elérésére, ha azonban emellett az eszköz mellett döntött, akkor az Abtv. 57. § (1b) szerinti lehetőségével élve azzal segíthetné a Tisztelt Alkotmánybíróság eljárását, ha kimutatná, hogy a konkrét szabályozási megoldás - más létező szabályozási lehetőségekkel összevetve - hogyan szolgálja az átláthatóság előmozdítását, illetve miképpen felel meg az Alaptörvénynek, vagyis miképpen állja ki a szükségességi-arányossági teszt próbáját. A jogi vélemény ilyen érvelést nem tartalmaz, nem indokolja meg, hogy a jelentéstétel bevezetése miért az egyetlen, vagy a lehetőségek szerint legkevésbé korlátozó alkalmas megoldás a jogalkotói cél elérésére, ehelyett a szabályozási igényből következően egyszerűen kijelenti, hogy szükséges és arányos intézkedés.

Azzal, hogy a bevezetett intézkedés a szükségesség és arányosság követelményének megfelel, az alkotmányjogi panasz I.3. pontja miatt kifejtettek szerint nem értünk egyet, sőt, a miniszterrel ellentétben mi részletesen ki is fejtjük, hogy miért nem szükséges és arányos a jogkorlátozás. A jogi vélemény ezzel szemben nem igazolja a korlátozás szükségességét és arányosságát, és nem ad választ arra a kérdésre, hogy az ellenőrzés kereteit az alkotmányjogi panaszban támadott szabályozás miért hagyja homályban.

d) Az Állami Számvevőszék hatáskörének sajátosságai

A jogi vélemény szerint, mivel az Ász tv. “nem teszi lehetővé az Állami Számvevőszék számára szankciók alkalmazhatóságát, a jelentéstétel önmagában hátrányos következménnyel nem járhat. Így megállapítható, hogy az indítványban állított jogsérelem és a támadott szabályozás között ok-okozati összefüggés nem áll fenn”.

Eltekintve attól a belső ellentmondástól, hogy a jogi vélemény szerint a beavatkozás úgy szükséges és arányos, hogy eszerint nem is történik beavatkozás, jelen beadványban ismételtelen szeretnénk rámutatni, hogy önmagában a szankciók alkalmazásának hiánya, illetve a jogi vélemény II. pontja alatt kifejtett körülmények, miszerint az Állami Számvevőszék nem tekinthető hatóságnak és bíróságnak, nem jelentik azt, hogy az Állami Számvevőszék eljárása nem, vagy csak enyhe mértékben jelent korlátozást Indítványozóknak az alkotmányjogi panaszban felhívott alapvető jogaira. A bírósági eljárás garanciális feltételeinek és a jogorvoslat lehetőségének hiánya az alkotmányjogi panasz 16. oldalán kifejtettek szerint éppenhogy fokozza az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében és IX. cikk (1) bekezdésében biztosított

alapjogokra jelentett kockázatokat. Az, hogy az Ász tv. lehetőséget ad arra, hogy az Állami Számvevőszék a jelentéstervezetet záró megbeszélés keretében egyeztesse az ellenőrzött szervezet vezetőjével vagy az általa megbízott személlyel, jogorvoslatnak semmilyen értelemben nem tekinthető. Az egyeztetés ténye nem jelenti azt, hogy az ellenőrzött szervezetnek bármilyen befolyása lenne a jelentés tartalmára, ráadásul a zártkörű egyeztetés ténye éppen arra mutat rá, hogy az Állami Számvevőszék eljárása miért nem hordozza még elemeiben sem például a nyilvános bírósági tárgyalás által jelentett garanciákat. A bíróság előtt támadható tartalom és a nyilvánosság hiánya, valamint a jelentés összefoglaló jellege nem csökkenti, hanem fokozza az eljárás alá vont civil szervezetek kiszolgáltatottságát az eljárásban. A jogi vélemény szerint *“a törvényességi ellenőrzés fogalmilag nem eredményezheti az ellenőrzés alá vont szervezet, személy céljainak, működésének szubjektív, a törvényesség keretein túlmutató (...) minősítését”*, az Indítványozók által támadott módosítás azonban nem tartalmazza azokat a garanciális szabályokat, amelyek erre valódi biztosítékot adnának.

Ad absurdum ezen érvelés alapján az összes gazdasági társaságra is kiterjeszhető lenne az ÁSZ hatásköre, hiszen ha nem okoz hátrányt a vizsgálat és a jelentés, akkor nincs olyan alapjog, amit korlátozna.

II. Az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdéseinek sérelme

A jogi vélemény hosszasan érvel amellett, hogy az a nyomás, amelyet egyes civil szervezetek a közéletre és a nyilvános vitára gyakorolni képesek, megalapozhatja a pénzügyi támogatások átláthatóságának növelése érdekében tett intézkedéseket. Ezt az állítást a jogi vélemény az Európai Unió Bíróságának a C-78/18. számon Bizottság kontra Magyarország ügyben 2020. június 18-án kihirdetett ítéletével, illetve a Velencei Bizottságnak a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényről adott CDL-AD(2017)015 számú véleményével támasztja alá, utalva arra, hogy a Velencei Bizottság szerint *“jogszerű, ha az államok közérdekből figyelemmel kísérik, hogy kik a civil társadalmi szervezetek fő támogatói. Az átláthatóság biztosítása érdekében törvényes lehet a fő támogatók kilétének nyilvánosságra hozatala is”*.

Tekintettel arra, hogy a fő támogatók kiléte a beszámolási kötelezettségnek köszönhetően eleve, a támadott törvény hatálybalépését megelőzően is nyilvános volt, a legitim cél meglétének nem a támogatók nyilvánosságra hozatala szempontjából, hanem abból a szempontból van jelentősége, hogy mely szervekre terjedhet ki az Állami Számvevőszék ellenőrzésének hatálya.

Alkotmányjogi panaszunkban az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésének sérelmét nem a jogi véleményben hivatkozott cél legitim mivoltát kétségbe vonva állítottuk. Az alkotmányjogi panasz I.4. pontja alatt amelltt érveltünk, hogy a támadott rendelkezések ezt a célt legfeljebb névleg szolgálják, valójában azonban nem az alapján tesznek különbséget a szabályozás hatálya alá tartozó és az oda nem tartozó szervezetek között, hogy azok az általuk követett célokra és a rendelkezésre álló eszközökre tekintettel jelentős befolyást gyakorolhatnak-e a közéletre és a nyilvános vitára. Ezt az állítást a kivételek köre támasztja alá. Ahogyan azt az alkotmányjogi panasz 21-22. oldalain részletesen igazoltuk, a jogalkotó által kivételi körbe

helyezett szervezetek között több olyan is akad, amelyek maguk is jelentős befolyást gyakorolhatnak a közéletre és a nyilvános vitára. Ha viszont a törvény hatálya alól olyan szervezetek is mentesülnek, amelyek a jogi véleményben megjelölt legitim cél szerint maguk is a törvény hatálya alá kellene, hogy tartozzanak, akkor a megkülönböztetésnek a valóságban a megjelölttől eltérő, valamilyen más ismérv az alapja.

A jogi vélemény azt, hogy a szabályozás valóban a megjelölt legitim cél megvalósulását szolgálja, azzal támaszthatná alá, ha igazolná, hogy valóban a közélet befolyásolásának képessége képezi a megkülönböztetés alapját. A kivételek körére azonban a jogi vélemény csak annyiban tér ki, hogy *“[e]zen kivételi szabályoznak (...) legitim indoka van, mivel az érintett szervezetek vagy eleve sem minősülnek civil szervezetnek, vagy pedig működésük más alapjogok gyakorlásához kötődik, így nem tartoznak homogén csoportba a Tv. hatálya alá tartozó szervezetekkel”*. A jogi vélemény adós marad az egyes kivételek indokoltságának kifejtésével és azzal, hogy megmagyarázza, milyen jelentősége van a civil szervezeti minőségnek vagy a *“más alapjogok gyakorlásához kötődő működésnek”* abból a szempontból, hogy a kérdéses szervezetek a közélet befolyásolása szempontjából a kivételek körébe nem tartozó szervezetekkel összehasonlítható helyzetben vannak.

Tekintettel arra, hogy ennek következtében nem igazolható, hogy ténylegesen mi alapján történik a különbségtétel a törvény hatálya alá tartozó és a törvény hatálya alá nem tartozó szervezetek között, a szükségességi-arányossági mérlegelés már a legitim cél vizsgálatának fázisában megreked és el sem juthatunk annak az alapvetően arányossági kérdésnek a vizsgálatáig, hogy érzékelhető nagyságrendű befolyásra lehet-e következtetni 20 millió forintos tárgyévi mérlegfőösszegeből.

Kérjük, a beadványunkat szíveskedjék az Alkotmánybíróság honlapján a panaszügyhöz kapcsolódóan közzétenni.

Budapest, 2021. július 11.

Az indítványozók képviselőjében:

Baltay Levente ügyvéd

