



Hiv. sz.: CommHR/NM/sf 021-2017

Kövér László úr
A Magyar Országgyűlés Elnöke részére

Strasbourg, 2017. április 26.

Tisztelt Házelnök úr!

Ezúton kívánom megosztani Önnel aggodalmaimat az információim szerint április 7-én az Országgyűlés elé terjesztett, a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslattal kapcsolatban (T/14967).

A rendelkezésemre álló ismeretek szerint a törvényjavaslat célja, hogy fokozza a civil társadalmi szervezetek átláthatóságát azáltal, hogy kötelezi az éves szinten bizonyos összegű támogatásban Magyarországon kívüli forrásokból részesülő szervezeteket, hogy regisztrálják magukat mint „külföldről támogatott szervezet”, és ezt a megjelölést magukra alkalmazzák. Az előírás be nem tartása bírságokat, illetve a szervezet esetleges megszüntetését vonhatja maga után. A törvényjavaslat bevezet továbbá egy új, részletes adminisztratív jelentéstételi rendszert is.

Mint az talán Ön előtt is ismert, 2014-ben levelet küldtem a Miniszterelnökséget vezető miniszter, Lázár János részére, amelyben kifejeztem aggodalmaimat a nagy számú magyar nem kormányzati szervezetet (NGO-t) érintő vizsgálatokkal kapcsolatban, amelyekhez egyes politikusok részéről megbélyegző retorika is társult. Sajnálattal látom, hogy a most beterjesztett törvényjavaslatot a kormányzó koalíció egyes tagjai részéről továbbra is ellenséges retorika kíséri, amelynek keretében bizonyos NGO-kat nyilvánosan „külföldi ügynöknek” neveznek, annak alapján, hogy milyen forrásból jutnak támogatáshoz, valamint megkérdőjelezzik az érintett szervezetek legitimitását. Közelmúltbeli, az emberi jogi szervezetek zsugorodó mozgásteréről szóló emberi jogi nyilatkozatomban szót emeltem az ilyen jellegű nyilvános megbélyegzés ellen. Elítélem továbbá, hogy a törvényjavaslat Országgyűlés elő történő terjesztését láthatóan nem előzte meg valódi nyilvános egyeztetés vagy vita.

Úgy tudom, hogy a törvényjavaslat elfogadása esetén a bizonyos összegű támogatást külföldről elnyerő civil szervezeteket automatikusan a „külföldről támogatott szervezet” megnevezéssel illetnék, tekintet nélkül a források eredetére, azok hányadára az érintett szervezet teljes költségvetésében, illetve a szervezet működési területére. A törvénytervezet átfogó jellege és valamennyi szervezetre vonatkozó hatálya súlyos következményekkel járhat számos olyan szervezetre, amelyek törvényes tevékenységet folytatnak az emberi jogok terén, illetve más olyan területeken, amelyek fontosak a magyar társadalom számára. Ugyanakkor – nem nyilvánvalóan egyértelmű kritériumok alapján – nem tartoznának a törvényjavaslat hatálya alá bizonyos egyéb, például a sporttal foglalkozó vagy a vallási tevékenységet végző szervezetek. Noha a törvény tartalmazza a civil szervezetek „törlésének” lehetőségét a külföldről támogatott szervezetek listájáról, ezt csak abban az esetben teszi lehetővé, ha egy adott szervezet három egymást követő évben nem részesül a fentiekben említett küszöböt elérő mértékű külföldi támogatásban.

A törvényjavaslathoz tartozó indokolás kifejti, hogy a tervezet célja olyan „külföldi érdekcsoportok” felfedése, amelyeknek támogatása érdekében a civil társadalmi szervezetek állítólag a közvéleményt igyekeznek befolyásolni. E tekintetben a törvényjavaslat láthatóan azon a téves és káros feltételezésen alapszik, mely szerint a külföldi támogatás elfogadása szükségszerűen egyenlő olyan „külföldi” érdekek képviselőjével, amelyek egyértelműen rosszindulatúak és ellentétesek a magyar társadalom érdekeivel.

Aggódok, hogy egy ilyen általános bélyeg alkalmazása negatív sztereotípiákat társíthat a külföldi támogatásban részesülő szervezetekhez, „külföldi ügynökként” megjelölve őket, ezáltal hiteltelentítve az érintett szervezeteket és megbénítva tevékenységüket. Az EBESZ és a Velencei Bizottság közös, az egyesülési szabadságról szóló iránymutatása kiemeli, hogy a „*legmélyebb aggodalommal*” tölti el a szervezeteket „*a külföldi támogatásban részesülő szervezetek munkájának megbélyegzésére és legitimációjának megkérdőjelezésére alkalmas negatív megjelölés használatának*” kötelezővé tétele. Ezzel összefüggésben az Oroszországi Föderáció 2012-es, ún. „külföldi ügynök törvénye” – melyhez a most beterjesztett törvényjavaslat több ponton hasonlít – kapcsán készített véleményemhez tartozó iránymutatás nagy része közvetlenül is releváns lehet.

Szeretném továbbá figyelmébe ajánlani az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)14. sz., az európai nem kormányzati szervezetek jogállásáról szóló ajánlását a tagállamok részére, amelyet az Európa Tanács európai nem kormányzati szervezetek jogállásáról szóló alapelvei alapján dolgoztak ki; az utóbbi alapelvek tartalmazzák azokat a minimumkövetelményeket, amelyeket a tagállamoknak szem előtt tartaniuk jogszabályaik megalkotásakor. Az ajánlás többek között leszögezi, hogy „*a nem kormányzati szervezetek számára lehetővé kell tenni (...) hogy ne kizárólag saját országuk állami szerveitől, hanem intézményi vagy egyéni donoroktól, más államoktól vagy multilaterális hivataloktól is kérhessenek, illetve kaphassanak támogatást, oly módon, hogy ennek folyamatára kizárólag a vám- és valutaügyekkel, valamint a pénzmosással, illetve a választások és a politikai pártok támogatásával kapcsolatos általános szabályok vonatkozzanak*”. Szintén a Velencei Bizottság mutatott rá arra - 2014-es, a fent említett oroszországi törvénnyel kapcsolatos CDL-AD (2014)025. számú véleményének 59. pontjában -, hogy mivel az Emberi Jogok Európai Bírósága vonakodott elismerni, hogy egy civil szervezet „külföldi eredete” elfogadható okot szolgáltathat arra, hogy az adott szervezet különleges bánásmódban részesüljön, így ugyanezen érvelés a fortiori érvényes a puszta külföldi anyagi támogatás esetében is. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2013. március 21-i 22/6. sz. határozatában felszólítja a tagállamokat, hogy „*tartózkodjanak a potenciális támogatási forrásokat érintő diszkriminatív korlátozások alkalmazásától*”. Az ENSZ - a békés gyülekezéshez való joggal, az egyesülés szabadságával valamint emberijog-védelemmel foglalkozó - különmegbízottai több ízben is hangsúlyozták a külföldi támogatóktól eredő források igénylésének és felhasználásának szabadságát. Egyértelmű, hogy a külföldi támogatásban részesülő civil szervezeteket nem szabad sem büntetni, sem megbélyegezni, továbbá nem érheti őket semmilyen hátrány az általuk igénybe vett támogatás külföldi eredete miatt.

Ami pedig a kapcsolódó részletes jelentéstételi kötelezettséget illeti, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága fent említett ajánlásának 62. és 64. alapelve kimondja, hogy „*azon szervezetek, melyek bármilyen állami támogatásban részesülnek, éves beszámoló, valamint tevékenységüket áttekintő jelentések benyújtására kötelezhetők (...). A jelentéstétel során tiszteletben kell tartani a támogatók, támogatottak és a munkatársak jogait, valamint a jogszerű üzleti titkok védelméhez való jogot*”. Az Alapelvekhez tartozó indokolás továbbá egyértelművé teszi, hogy „*általában azonos szabályoknak kell vonatkozniuk a külföldi és nemzeti támogatásra, különösen ami a források esetleges felhasználását és a jelentéstételi kötelezettséget illeti*”. Tudomásom szerint a Magyarországon működő civil szervezetek már most is kötelesek a meglévő jelentéstételi előírásoknak megfelelően teljes körűen és átláthatóan beszámolni támogatóikról és tevékenységükről. Ezért is nehéz megérteni, milyen jogszerű célt szolgálna az újabb adminisztratív teher, amelyet a törvényjavaslat bizonyos szervezetek esetében kötelezővé próbál tenni.

Különösen aggasztó, hogy amennyiben egy szervezet nem tesz eleget az új előírásoknak, vele szemben bírságot lehetne kiszabni, illetve végső esetben az ügyészség kezdeményezhetné az adott szervezet megszüntetését a bíróság előtt, egyszerűsített eljárás keretében. A törvénynek eleget nem tevő szervezetek szankcionálása - megszüntetésükkel, illetve a bírósági nyilvántartásból történő törlésükkel - az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikke által biztosított egyesülési jog központi magját veszélyezteti. E tekintetben az Emberi Jogok Európai Bírósága már megállapította: ahhoz, hogy valamely egyesület megszüntetése „*arányosnak és egy demokratikus társadalomban szükségesnek minősüljön, az szükséges, hogy ne álljon rendelkezésre egyetlen olyan más eszköz sem, amely ugyanezt az eredményt enyhébb beavatkozás árán érné el*” (Association Rhino és társai kontra Svájc, 48848/07. sz., 2011.

október 11., 65. §), illetve megállapította, hogy „ilyen drasztikus intézkedést rendkívül súlyos kiváltó indoknak kell megelőznie, mielőtt az arányos válasznak minősülne” és ezért „az kizárólag a legsúlyosabb esetben fogadható el” (Csuvas Köztársaság Bibliai Központja kontra Oroszország, 48848/07. sz., 2011. október 11., 54. §). A Bíróság azt is kimondta, hogy „csupán bizonyos belső eljárásokra vonatkozó jogi előírások megsértése (...) nem tekinthető olyan súlyos szabálytalanságnak, amely a tényleges megszüntetést indokolhatná” (Tebietü Mühafize Cemiyeti és Israfilov kontra Azerbajdzsán, 37083/03. sz., 2009. október 8., 82. §). Nem egyértelmű ugyanakkor a törvényjavaslat szövegéből, hogy módjukban állna-e az érintett civil szervezeteknek jogorvoslattal élni megszüntetésükkkel szemben, és ha igen, azt mire hivatkozva tehetnék meg.

Ahogy azt már más alkalmakkor is egyértelművé tettem, szeretném ismét hangsúlyozni, hogy a CM/Rec(2007)14. sz. ajánlás értelmében egy civil szervezet megszüntetése kizárólag három, a nemzetközi normák által elismert ok fennállása esetén lehetséges: csődeljárás, hosszabb inaktivitás és súlyos jogsértés esetén. E követelményeknek a civil szervezetek valamennyi típusára egyformán kell vonatkozniuk, az eljárási garanciák maradéktalan érvényesülése mellett. Bármely szankció csak végső esetben alkalmazható; a szankciónak arányosnak kell lennie és kiemelt társadalmi igényre kell választ adnia.

Végezetül kiemelném, hogy a beterjesztett törvényjavaslat egyik célja - annak preambuluma és indokolása szerint -, hogy kiterjessze a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos ellenőrző mechanizmusokat. Megjegyzem azonban, hogy a törvény normaszövege nem foglalkozik ezzel az állítólagos céllal, mivel csupán annyiban hivatkozik a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításával foglalkozó magyar törvényekre, amennyiben azokban rögzítik azt a támogatási szintet, amely az új törvény alkalmazását kiváltja. Ez alátámasztja azt a benyomást, hogy a törvényjavaslat célja az, hogy mesterséges összefüggéseket teremtsen a külföldi támogatásban részesülés és a bűnöző tevékenység között.

A civil társadalmi szervezetek kulcsfontosságú elemei minden egészséges demokratikus társadalom működésének. Bár fontos, hogy teljesen átlátható módon és szükségtelen befolyásoktól mentesen működhessenek, minden rájuk vonatkozó korlátozást törvénynek kell előírnia és minden ilyen korlátozásnak arányban kell állnia az elérni szándékozott jogszerű célkitűzéssel. Fontos, hogy a civil szervezeteket nem lehet a politikai pártokkal vagy lobbistákkal egy szinten kezelni. Alapvető joguk, hogy békés módon vitassák a kormányzati tevékenységet és nyilvánosan kifejezzék véleményüket. Átláthatóságukat és elszámoltathatóságukat nem megkérdőjelezéssel vagy indokolatlan, diszkriminatív bánásmód alkalmazásával kell elérni. Ahogy pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága fent említett *Tebietü Mühafize Cemiyeti* ügyében hozott ítéletében megfogalmazta (52. §), „az, ahogyan a nemzeti törvényhozás megvalósítja a[z egyesülés] szabadságát és ahogyan ezt a hatóságok a gyakorlatban alkalmazzák, árulkodik az adott államban uralkodó demokrácia állapotáról”. Az e szabadságjogra vonatkozó széleskörű és megkérdőjelezhető korlátozások, amelyeket a benyújtott törvényjavaslat tartalmaz, nem tekinthetők „szükségesnek egy demokratikus társadalomban” és nem egyeztethetők össze az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikkével, valamint egyéb nemzetközi előírásokkal és az Európa Tanács rendelkezéseivel.

A fentiek miatt hangsúlyosan felhívom fel az Országgyűlést, hogy utasítsa el a benyújtott törvényjavaslatot. A fentiek további megvitatásához állok az Ön és az Országgyűlés többi képviselője szíves rendelkezésére.

Hálás lennék továbbá, ha volna szíves gondoskodni róla, hogy az Országgyűlés valamennyi tagja megkapja levelem másolatát.

Tisztelettel:

[aláírás]

Nils Muižnieks